

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Virgi Kobin

**FINANTSINSPEKTSIOONI SISEAUDITI KOOSKÕLA EESTI ÕIGUSE JA
EUROOPA FINANTSJÄRELEVALVEASUTUSTE PRAKTIKAGA**

Magistritöö

Juhendaja
Prof. Ülle Madise

Tartu
2014

Sissejuhatus	4
I. Finantsinspeksioon Eesti ja Euroopa Liidu õiguses	9
1.1 Finantsinspeksiooni koht Eesti õiguses	9
1.1.1 Finantsinspeksiooni õiguslik staatus	9
1.1.2 Finantsinspeksiooni õigusvõime tuletamise võimalikkus	12
1.1.3 Finantsinspeksiooni sõltumatus garantiid.....	14
1.2 Finantsinspeksioon Euroopa Liidu finantsjärelevalve osana.....	16
1.2.1 Euroopa Liidu ühtse finantsjärelevalve loomine	16
1.2.2 Mikrotasandi järelevalve	20
1.3 Vahekokkuvõte	21
II. Finantsinspeksioon siseaudit	23
2.1 Finantsinspeksiooni siseauditi organisatoorne ülesehitus	23
2.2 Finantsinspeksiooni siseauditi tõhususe olulisus Eesti ja Euroopa Liidu õigusruumi kontekstis	27
2.3 Finantsinspeksiooni siseauditi kooskõla rahvusvaheliste standarditega.....	28
2.3.1 Siseauditi definitsioon ja ulatus.....	28
2.3.2 Rahvusvaheliste standardite olemus.....	30
2.3.3 Siseauditi sõltumatus	30
2.3.4 Siseauditi objektiivsus	35
2.4 Kooskõla põhiseadusega.....	37
2.4.1 Põhiseaduse § 13	37
2.4.2 Põhiseaduse § 14	38
2.5 Kooskõla audiitortegevuse seadusega	39
2.5.1 Audiitortegevuse seaduse regulatsioon	40
2.5.2 Finantsinspeksioon avaliku sektori üksusena.....	42
III. Siseauditi organisatoorne ülesehitus Eestis, Euroopa Liidu liikmesriikides ja Šveitsis	44
3.1 Siseaudit avaliku sektori ja avaliku huvi üksuses	44
3.1.1 Eesti Panga siseauditi ülesehitus	44
3.1.2 Kohaliku omavalitsuse üksuse siseauditi ülesehitus	44
3.1.3 Krediitiasutuste siseauditi ülesehitus	45
3.2 Euroopa Liidu liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseaudit	47
3.2.1 Rootsi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	48
3.2.2 Ühendkuningriigi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	49
3.2.3 Saksamaa finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus.....	49
3.2.4 Soome finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	51

3.2.5	Luksemburgi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	52
3.2.6	Austria finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	53
3.2.7	Šveitsi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	54
3.2.8	Läti finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	55
3.2.9	Leedu finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	56
3.2.10	Portugali finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus	57
3.3	Vahekokkuvõte	58
	Kokkuvõte	59
	Abstract	64
	Kasutatud kirjandus	69
	Lisad.....	76

Sissejuhatus

Käesoleva magistritöö autor on töö teema valinud tulenevalt selle aktuaalsusest ja olulisusest Eestile ja Euroopa Liidule („EL“) ning ajendatuna viimastest EL-i finantsturu järelevalve reformidest, mille eesmärgiks on tugevdada finantssektori järelevalvet ning hinnata ja ennetada senisest tõhusamalt finantsrisike kogu Euroopas.

EL seadis pärast 2007. – 2008. aasta majanduskriisi eesmärgiks finantsriskide ennetamise ja finantsstabiilsuse taastamise. Sellest eesmärgist kantuna tegi Euroopa Komisjon („EK“) 12. septembril 2012. aastal ettepaneku luua euroala pankade ühtne finantsjärelevalve. Ühtse finantsjärelevalve loomisega anti Euroopa Kesk pangale („EKP“) õigus teostada järelevalvet euroalas tegutsevate pankade usaldatavusnõuete täitmise üle ning ühtlasi pandi EKP-le ka lõplik vastutus kõigi euroala pankade finantsstabiilsusega seotud järelevalveülesannete eest.¹

12. septembril 2013. aastal andsid oma heakskiidu EL-i uuele pangandusjärelevalve süsteemile Euroopa Parlamendi saadikud.² Uue ühtse mehhanismi raames lasub EKP-l lõplik vastutus kõigi euroala pankade usaldatavusnõuete täitmisega seotud konkreetsete järelevalveülesannete eest.³ Samas ei tähenda uue finantsjärelevalve struktuuri loomine EL-is Finantsinspeksioon („FI“) tegevuse lõppu – FI-l kui Eesti siseriiklikul finantsjärelevalveasutusel on ka edaspidi oluline roll igapäevase järelevalve teostamisel ning lisaks on FI kaasatud EKP otsuste ettevalmistamisse ja rakendamisse.⁴

Samas näitas 2007. – 2008. aasta finantskriis, et mitte üksnes finantsjärelevalve subjektid, vaid ka finantsjärelevalveasutused ise vajavad tõhusamat järelevalvet.⁵ Kuigi C. Goodhart märkis juba 1998. aastal, et ei ole üllatus, et nimetatud arengud – s.t globaliseerumine, funktsionaalsete eraldusjoonte hägustumine, tuletisinstrumentide kasutamine ja tihenend konkurents on viinud küsimuseni, kas järelevalveinstitutsioonide organisatsiooni struktuur, mis tavaliselt on kujundatud varasemal, finantsturgude suurema eraldatuse ajastul, on jätkuvalt kohane, oli finantsjärelevalve reformi realiseerumiseks vajalik kriis.⁶

1 European Commission. Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union, press release, 12 September 2012. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm?locale=en (10.12.2013).

2 Euroopa Parlamendi 12. septembri 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus, millega Euroopa Kesk pangale antakse eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS)). – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0372+0+DOC+XML+V0//ET#BKMD-9> (10.12.2013).

3 Mersch, Y. A regime change in supervision and resolution. Speech at European Supervisor Education (ESE) Conference, Frankfurt, 26 September 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.bis.org/review/r130930d.pdf> (10.12.2013).

4 Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287/63, 29.10.2013, ääremärkus nr 28.

5 Wymeersch, E. Europe's new financial regulatory bodies. – Journal of Corporate Law Studies 2011/10, lk 445.

6 Vt. Goodhart, C. A. E. The Emerging Framework of Financial Regulation, Introduction: Financial Regulation. – Central Banking Publications, 1998.

Finantskriisist kantud reformi tulemusena kuuluvad EL-i liikmesriikide finantsjärelevalvet teostavad asutused, sh FI, nüüd täieõiguslikult EL-i finantsjärelevalve süsteemi, olles selle integreeritud osaks. Selline korraldus peaks tagama EL-i tasandil finantsjärelevalve ühtsuse ning EL-i liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste organisatoorse ülesehituse vastavuse EL-i nõuetele ja EL-i liikmesriikide parimale praktikale. Reformi tulemusena ei ole FI enam üksnes Eestis tegutsev haldusorgan, vaid on ka oluliseks osaks EL-i finantsjärelevalve uuest süsteemist, mille organisatoorne ülesehitus, sh siseauditi ülesehitus, peab vastama parimale EL-i praktikale ja olema kooskõlas põhiseaduse ja audiitortegevuse seadusega.

Hetkel kehtiv finantsinspektsiooni seadus⁷ („FIS“) ei reguleeri siseauditi organisatoorset positsiooni FI-s, vaid määratleb üksnes juhatuse kui FI organi, kes on pädev kinnitama FI siseauditi korra. Selline säte on võimaldanud FI juhatusel võtta FIS § 18 lg 3 punkti 9 alusel vastu FI siseauditi tegemise korra. FI siseauditi tegemise korraks on FI juhatuse 10. septembri 2008. aasta otsusega kinnitatud reglement⁸ („Reglement“). Reglemendi punkti 6 kohaselt allub FI siseaudit juhatusel, olles samaaegselt ka auditeeritavaks (Reglemendi punkt 5). Selline siseauditi ülesehitus, kus siseaudit on organisatoorselt allutatud auditeeritavale, võib olla ohuks siseauditi sõltumatusele ja objektiivsusele ning suurendada väga tugevalt informatsiooni asümmeetriat, kus FI võimaliku omavoli suhtes puudub FI nõukogul kui kõrgemal juhtorganil igasugune informatsioon ja seega ka võimalus efektiivselt juhatuse üle kontrolli teostada.

Võimalikud puudujäägid ja vastuolud FI siseauditi organisatoorses struktuuris võivad omada negatiivset mõju ka organisatsioonist väljapoole, võttes FI otsustest puudutatud isikutelt ära põhiseadusliku⁹ („PS“) õiguse olla kaitstud riigi omavoli eest põhjusel, et FI juhatuse üle teostab sisuliselt järelevalvet FI juhatus ise. Samuti võib FI siseauditi organisatoorne ülesehitus rikkuda PS §-is 14 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus ja millest tuleneb hea halduse tagamise kohustus riigile. Nimetatud kohustus peaks printsiibis hõlmama kohustust tagada õiguse subjektidele täidesaatva võimu organis reaalne ja efektiivne siseauditi tegemise kord.¹⁰

Eelnevast tulenevalt võib FI siseauditi organisatoorne ülesehitus olla vastuolus põhiseaduse ja audiitortegevuse seadusega ning EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikaga ulatuses, mis tekitab tõsiseid kahtlusi siseauditi sõltumatuses ja objektiivsuses. Sellest hüpoteesist tulenevalt püstitab magistritöö autor uurimisküsimuse järgmiselt: kas finantsinspektsiooni seaduse § 18 lg 3 punkt 9 ning selle alusel vastu võetud Reglement on kooskõlas põhiseaduse ja audiitortegevuse seadusega ning kas need vastavad EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikale?

7 Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 12.07.2013, 4.

8 Finantsinspektsiooni siseauditi tegemise kord (Reglement) (Versioon 3.0). Kinnitatud FI juhatuse 10. septembri 2008. aasta otsusega nr 1.1-7/51. Käesoleva magistritöö lisa nr 1.

9 Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2, §§ 13 ja 14.

10 Ernits, M. PS § 14 – Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

Euroopa Parlament on leidnud, et kohustuslikul auditeerimisel on sotsiaalne roll ja see teenib avalikku huvi, kuna on demokraatliku majandus- ja poliitilise süsteemi keskne koostisosa. „Professionaalne skeptitsism on auditi nurgakiviks, mis mõjutab selle kõiki etappe ning professionaalset skeptitsismi on võimalik saavutada üksnes audiitori objektiivsuse ja sõltumatusega.“¹¹ Selleks, et analüüsida võimalikke vastuolusid PS-i ja audiitortegevuse seadusega ning EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste praktikaga, on autor jaganud magistritöö kolme suuremasse peatükki.

Magistritöö esimeses peatükis käsitletakse FI kui siseriikliku finantsjärelevalveasutuse positsiooni Eesti õiguses ja reformi tulemusena FI muutumist EL-i finantsjärelevalve mikrotasandi süsteemi osaks. Esimeses peatükis määratleb autor FI koha haldusorganisatsioonis ja FI funktsiooni haldusorganina, samuti FI paiknemise EL-i finantsjärelevalve süsteemis. Esimeses peatükis on kasutatud valdavalt ajaloolist, kronoloogilist ja võrdlevat meetodit. Autor analüüsib FI õigusliku staatuse muutumist ajas, FI organisatoorset ülesehitust ja FI organite funktsioone ning nende omavahelist interaktsiooni.

Magistritöö teises peatükis keskendutakse FI siseauditi detailsele analüüsile, arvestades eelkõige siseauditi organisatoorset paiknemist FI-s. Teises peatükis on autor kasutanud eelkõige analüütilist ja süstemaatilist meetodit, analüüsides FI siseauditi üksikute elementide ülesehituse vastavust PS-ile ja audiitortegevuse seadusele. Autori eesmärk teises peatükis on analüüsida, kas FI siseauditi ülesehitus on kooskõlas põhiseadusega ja audiitortegevuse seadusega.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsib ja võrdleb autor analoogia korras siseauditi organisatoorset ülesehitust avaliku sektori ja avaliku huvi üksustes, millest esimesse peaks autori hinnangul funktsionaalselt kuuluma ka FI. Analüüsi ja võrdluse eesmärk on hinnata, kas FI siseauditi ülesehitus vastab printsibiis avaliku sektori ja avaliku huvi üksuste siseauditi ülesehitusele. Samuti uurib magistritöö autor erinevate EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi ülesehitust, eesmärgiga võrrelda nende siseauditi ülesehitust funktsionaalselt FI siseauditi organisatoorse ülesehitusega. Kolmandas peatükis on autor kasutanud eelkõige analüütilist ehk deduktiivset uurimismeetodit, mille valiku tingis vajadus käsitleda EL-i liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikat üldiselt üksikule ehk FI-le. Samas rakendas autor ka sünteetilist ehk deduktiivse järeldamise meetodit käsitledes FI üksikute organite funktsioone tavapärase finantsjärelevalveasutuste funktsioonidega.

Magistritöö piiratud mahu tõttu on autor teinud võrreldavate riikide finantsjärelevalveasutuste osas valiku. Esiteks on autor vaatluse alla võtnud arenenud finantskeskustena tuntud EL-i liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste siseauditi ülesehituse (Saksamaa, Luksemburg, Ühendkuningriik) ning teiseks Eesti lähinaabrite finantsjärelevalveasutused, millest Rootsi finantsjärelevalveasutus on FI-le kõige sarnasema organisatoorse struktuuriga. Lisaks on autor soovinud kaasata mõne riigi, kus finantsjärelevalvet ei teosta eraldiseisev inspeksioon, vaid selle teostamine on antud riigi keskpannga pädevusse (näiteks Portugal). Autor on analüüsinud

¹¹ Euroopa Parlamendi 13. septembri 2011. aasta resolutsioon Auditi poliitikavaldkonna ja kriisi õppetundide kohta (2011/2037(INI)). – Arvutivõrgus: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:051E:0001:0008:ET:PDF> (10.22.2013).

ka Euroopa Majanduspiirkonda kuuluva Šveitsi finantsjärelevalveasutuse siseauditi ülesehitust ja võrrelnud seda FI siseauditi ülesehitusega, kuna Šveits on üks Euroopa tuntumaid finantskeskusi, mille finantsjärelevalve korraldus on üks arenenumaid Euroopas.

Tulenevalt finantssektori eripärast on finantsjärelevalvet teostavatele asutustele kogu EL-is ja ka mujal maailmas antud otsuste tegemisel tavalisest ulatuslikum diskretsioon¹² ning seadusandja annab traditsiooniliselt finantssektori regulaatorile kasutamiseks laiaulatusliku meetmete kompleksi. See tähendab omakorda finantsjärelevalve laialdasi õigusi ettevõtte privaatautonomiasse sekkumisel, mistõttu peab olema tagatud diskretsiooniotsuste kooskõla põhiseadusest tulenevate põhimõtete ning rahvusvaheliselt aktsepteeritud printsiipide ja standarditega. R. Alexy on põhiseaduses sisalduvate põhiõiguse analüüsis märkinud, et iseäranis kaitseõiguste puhul tuleb arvestada riigorganite suhteliselt avara mänguruumiga.¹³ Samuti on diskretsiooniõiguse teostamisel oluline, et Eestis valitseva kohtupraktika kohaselt on diskretsiooniotsuse vaidlustamine võimalik ainult teatava piirini.¹⁴ Lisaks sellele, et diskretsiooniotsuste vaidlustamine on keeruline, on FI otsustel sageli Eesti riigipiiri ületav mõju ning võimalikud vastuolud FI organisatoorses ülesehituses ja kontrollimehhanismis võivad mõjutada finantsstabiilust nii Eesti kui ka EL-i tasandil.

Seega on äärmiselt oluline, et väga laiaulatusliku diskretsiooniõigusega haldusorgan tegutseb sellise ülesehitusega, mis tagab organisatsioonisesed kontrollimehhanismid *per se*, kuna kohtulik vaidlustamine ei pruugi alati olla efektiivne meede ega viia õiglase tulemini – kohus ei saa hinnata ümber FI kaalutusotsuste poliitilist otstarbekust.

Teisalt, võttes arvesse finantsregulaatori otsuste suurt majanduslikku kaalu mitte üksnes Eesti, vaid kogu EL-i tasandil, peab olema tagatud, et organisatsiooni ülesehitus vähendaks võimalikult efektiivselt diskretsioonivigade tegemise võimalusi, kuna diskretsioonivigadel võivad olla ühiskondlikult väga olulised tagajärjed. Diskretsioonivigade vähendamise üheks meetmeks on tõhusa sisekontrolli süsteemi väljatöötamine ja selle allutamine organisatoorselt sellisele tasemele, mis tagaks siseauditi objektiivsuse ja sõltumatuse kontrollitavatest. Seetõttu ei ole üllatus, et siseauditit peetakse õigustatult avaliku halduse, valitsemise ja juhtimise lahutamatuks osaks ja oluliseks eduteguriks.¹⁵

On selge, et võimalik sisemise kontrolli süsteemi puudumine või sisemise kontrolli süsteemi mitteefektiivne ja kallutatud organisatoorne ülesehitus on faktorid, mis soodustavad oluliselt haldusorgani poolt hea halduse tava rikkumist ning võivad seeläbi olla kaasa toonud olulisi ning süstemaatilisi hea halduse tava rikkumisi FI tegevuses. Hea halduse põhimõttele vastav avaliku võimu, sh FI kui avaliku võimu teostaja, käitumine on küsimus haldustegevuse kvaliteedist või nn kodanikusõbralikkusest kõige laiemas mõttes.¹⁶ Ehk nagu on öelnud J. P.

12 Dragomir, L. European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension. – Routledge, May 7, 2010, lk 152.

13 Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne, 2001, lk 72.

14 RKHKo 3-3-1-54-04 punkti 38 kohaselt ei hinda ümber kaalutusotsuse poliitilist otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, ega kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustust.

15 Vt. Linnas, R. Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas. Riigikogu Toimetised. – 2009, nr 20, lk 140 – 149.

16 Ernits, M. PS § 14. (Viide 10).

Solé: „Haldusorgan võib järgida õigusakte formaalsel viisil, kuid samal ajal ikka teha halbu otsuseid.”¹⁷ Töö eesmärgiks on leida vastus püstitatud uurimisküsimusele. Juhul, kui töö tulemuseks on tõdemus, et FI siseauditi organisatoorne ülesehitus on vastuolus põhiseaduse, audiitortegevuse seaduse ja töös analüüsitud EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikaga, siis esitab autor ettepanekud abinõude kohta, mis viiksid kõnealuse FIS-i sätte ja Reglemendi kooskõlla põhiseaduse, audiitortegevuse seaduse ja EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikaga.

Autorile teadaolevalt ei ole FI kui riikliku finantsregulaatori siseauditiga seonduvaid küsimusi teadustöö tasemel varem kordagi käsitletud. Samuti puuduvad tulenevalt EL-i finantsjärelevalve reformi uudsusest Eestis antud teemat sügavuti käsitlevad uurimustööd. Viimane finantsjärelevalvet käsitlev teadustöö pärineb 2002. aastast K. Siibakult, milles analüüsitakse finantssektori turvameetmete süsteemi ja finantsjärelevalve õiguslikku korraldust.¹⁸ Teadustöö tasemel on käsitletud audiitori õiguslikku vastustust,¹⁹ kuid siseauditi organisatoorset positsiooni on põhjalikumalt analüüsitud üksnes üksikutes valdkondades, nt KOV-i üksustes, mille siseauditi struktuurne reform viidi läbi alles 2013. aastal. FI-d puudutavate uurimustööde puudumise põhjuseks peab autor eelkõige FI ühiskondlikku kuvandit – FI-lt kui riiklikult finantsjärelevalve teostajalt eeldab avalikkus vaikimisi kõikide nõuete täitmist ja seadustele vastamist. FI-lt, mille ülesandeks on mh kontrollida, et finantsjärelevalve subjektide sisekontrolli süsteem vastaks seaduses sätestatud nõuetele, eeldatakse, et FI enda siseauditi süsteem toimib viisil, mis tagab siseauditi funktsiooni sõltumatuse ja erapooletuse. Selline eeldus peab siiski olema kontrollitav ja leidma usaldusväärse kinnituse.

Autor on õigusteadeuslike publikatsioonide leidmiseks kasutatud *Westlaw International, Law Journal Library*, jt andmebaase, siseriiklikke õigusakte, nende eelnõusid ja seletuskirju, Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors*) standardeid ja suuniseid. Kasutatud on ka Kõrgemate Kontrollasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (*INTOSAI*) juhendeid ja materjale. EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi analüüsis on kasutatud vastavate finantsjärelevalveasutuste regulatsioone ja organisatsiooni organogramme.

17 Solé, J.P. Good Administration and the European Public Law. The Fight for Quality in the Field of Administrative Decisions. – European Review of Public Law 2002/4, lk 1507.

18 Siibak, K. Finantssektori turvameetmete süsteem ja riikliku finantsjärelevalve õiguslik korraldus. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2002.

19 Kask, K. Audiitori õiguslik vastutus. Bakalaureusetöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli õigusakadeemia, 2013.

I. Finantsinspeksioon Eesti ja Euroopa Liidu õiguses

1.1 Finantsinspeksiooni koht Eesti õiguses

1.1.1 Finantsinspeksiooni õiguslik staatus

Vajadus ühtse riikliku finantsjärelevalveasutuse järele oli tingitud mitmest olulisest põhjusest ja mõte finantssektori reformimise vajaduse üle tekkis juba 1998. aasta kevadel.²⁰ Teravamalt kerkis ühtse riikliku järelevalveasutuse loomise vajadus päevakorda 1998. aasta suvel seoses Maapanga pankrotiga,²¹ mis andis tõuke institutsionaalse struktuurireformi läbiviimiseks. Kuni 31. detsembrini 2001. aastal teostas krediidiastutuste üle finantsjärelevalvet Eesti Pank („EP“), mille pädevuses oli muuhulgas tegevuslubade andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine jms. Jooksvat järelevalvet teostas Eesti Panga struktuuriüksusena tegutsenud Pangainspeksioon.²² K. Siibaku sõnul ei tekitanud vaidlusi mitte kolme erineva järelevalveasutuse ühendamise vajalikkus, vaid uue loodava finantsjärelevalveasutuse institutsionaalne alluvus ja organisatoorne ülesehitus.²³ Ühtse riikliku finantsjärelevalveasutusena alustas 1. jaanuaril 2002. aastal tööd Finantsinspeksioon, mis institutsionaalse struktuurireformi läbiviimise tulemusena ühendas endas Eesti Panga Pangainspeksiooni ning Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsenud Kindlustusinspeksiooni ja Väärtpaberiinspeksiooni.

Reformi läbiviimist toetas Eesti Panga Nõukogu 4. aprilli 1999. aasta otsuses ja Vabariigi Valitsus 8. juuni 1999. aasta istungil²⁴ ja 13. juuni 2000. aasta istungil.²⁵ Viimase alusel moodustas Rahandusministeerium 4. augustil 2000. aasta käskkirjaga number 343 komisjoni finantsinspeksiooni seaduse väljatöötamiseks.

Finantsinspeksiooni ülesandeks on olla valvuriks, kes teostab finantssektoris järelevalvet eesmärgiga tagada finantssektori stabiilsus, usaldusväarsus ja läbipaistvus ning selle toimimise efektiivsus, süsteemsete riskide vähendamine ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ära kasutamise tõkestamine, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust (FIS § 3). Erinevad autorid on väljendanud seisukohta, et finantsjärelevalveasutuse tegevus peab toetama finantssektori turvameetmete struktuuri kõikehõlmavat funktsioneerimist.²⁶ „Tavapäraselt käsitletakse finantsjärelevalve ülesandena kreditoride huvide kaitsmise eesmärgil finantssektori kui terviku stabiilsuse ja usaldusväarsuse kasvule kaasaaitamist ehk teisisõnu –

20 Eesti Panga nõukogu 7. aprilli 1998. aasta otsus nr 4-4 „Finantssektori järelevalve institutsionaalne reform“.

21 Eesti Maapanga pankrot kuulutati välja Tallinna Linnakohtu 24. augusti 1998. aasta otsusega.

22 Narits, R., Lõhmus, U., Erinits, M. PS § 112. (Viide 10).

23 Siibak, K. (Viide 18), lk 5.

24 Protokoll nr 24.

25 Protokoll nr 26.

26 Mark, M., jt (toim). Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 45.

finantsjärelevalve eesmärk on kindlustada stabiilne finantssektor kui tervik, mis väärib usaldust nii avalikkuse silmis kui ka üksikisiku tasemel (makroökonomiline eesmärk)²⁷.

Finantsinspeksiooni seaduse eelnõu seletuskirja²⁸ kohaselt on riiklik finantsjärelevalve spetsiifiline teenus, mida teostatakse avalikes huvides eesmärgiga tõsta finantssektori stabiilsust ja suurendada selle usaldusvärsust. Seega on Finantsinspeksioonile antud avaliku võimu volitused teostamiseks riiklikku finantsjärelevalvet. Riikliku finantsjärelevalve eesmärgiks on suunata ja mõjutada finantsturul tegutsevate äriühingute, s.o finantsjärelevalvesubjektide tegevust, rakendades seaduses sätestatud meetmeid tagamaks ettevõtja enda poolne kindel ja usaldusväärne juhtimine ja finantsturu läbipaistvus. Finantsjärelevalve subjekt on isik, kellele on pädeva organi poolt seaduse alusel antud tegutsemise õigus vastaval tegevusalal (FIS § 2 lg 2).

Finantssektori eripärast tulenevalt on FI-l otsuste tegemisel tavalisest ulatuslikum diskretsioon ning FI käsutuses on väga lai meetmete kompleks.²⁹ Seepärast on oluline ja ka seaduse seletuskirjas on eriliselt rõhku pööratud FI sõltumatusle.

Kuigi Finantsinspeksioon on varustatud avaliku võimu volitustega, jääb antud sõnastuse puhul vastamata küsimus Finantsinspeksiooni õiguslikust staatusest, mistõttu on mitmed autorid pidanud FI-d õigustatult Eesti õiguskorras enneolematuks ning küllalti omapärase struktuuriga institutsiooniks.³⁰ Finantsinspeksioon on Eesti Panga juures asuv asutus, kuid FI ei ole juriidiline isik tsiviilseadustiku üldosa seaduse³¹ („TsÜS“) § 24 tähenduses. Õiguslikus kirjanduses peetakse Finantsinspeksiooni kahe õigussubjekti – Eesti Vabariigi ja Eesti Panga ühisasutuseks.³² Selline määratlus ei ütle midagi täpsemat FI õigusliku positsiooni ja staatuse kohta. Eesti õigus lähtub juriidilise isiku käsitluses juriidilisest teooriast, millest lähtuvalt loetakse juriidiliseks isikuks selline isikute ja vara ühendus, mida kehtiv õigus on isikuna tunnustanud. Juriidiline isik on seaduse alusel loodud õigussubjekt, mida on nimetatud ka kui abstraktseks süsteemimõisteks, mis on tuletatud õiguskorra enese poolt.³³ Sealjuures tuleb silmas pidada, et TsÜS-is sisalduv juriidilise isiku regulatsioon on imperatiivne, kui ei ole selgesõnaliselt antud võimalust seaduses fikseeritust teisiti kokku leppida.

TsÜS § 25 lg 2 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, KOV-i üksus (linn ja vald) ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel (nt Eesti Panga seadus, Tartu Ülikooli seadus). Sealjuures nõustub autor, et

27 Samas, lk 45.

28 Muudatusettepanekute loetelu Finantsinspeksiooni seaduse eelnõule. Riigikogu IX koosseisu eelnõu, 630 SE II-1, p 1. – Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=010650019
(10.10.2013).

29 Dragomir, L. (Viide 12), lk 152.

30 Narits, R., Lõhmus, U., Erinits, M. PS § 112. (Viide 10).

31 Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.

32 Narits, R., Lõhmus, U., Erinits, M. PS § 112. (Viide 10).

33 Varul, P., jt (toim). Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012, lk 252.

seaduse all tuleb silmas pidada seadust formaalses ja materiaalses tähenduses.³⁴ Sealjuures on terminid „era- ja avalik-õiguslik juriidiline isik“ eraõiguse terminid ja seetõttu allutatud eraõiguse regulatsioonile.³⁵ Sellest tulenevalt tähistatakse terminiga juriidiline isik kas isikute ühendust või varakogumit, mis ühtlasi on juriidilise isiku substantsiks. Oluline on siinjuures rõhutada, et isikut või varade kogumit saab pidada juriidiliseks isikuks ning sellest tulenevalt ka õigussubjektiks arvates hetkest, mil viimane on täitnud kõik juriidiliseks isikuks saamisele kehtestatud eeldused.

FI on loodud küll avalikes huvides, kuid finantsinspektsiooni seadusest tulenevalt ei ole FI juriidiline isik. Konkreetsele ühendusele juriidilise isiku staatuse omistamine ei saa toimuda seadusest, käesoleval juhul FIS-ist, madalamal seisva õigusaktiga (nt Vabariigi Valitsuse määrusega), mistõttu ei tule kõne alla FI juriidilise isiku staatuse tulenemine ka muudest FIS-ist madalamalseisvatest aktidest. Seda seisukohta toatavad ka Eesti tunnustatud õigusteadlased, kelle arvamuse kohaselt saab avalik-õigusliku juriidilise isiku loomine toimuda üksnes konkreetse juriidilise isiku kohta käiva seaduse (nt FIS-i) alusel.³⁶ FI-l on juriidilisele isikule omaseid tunnused, nt organisatoorselt iseseisvad juhtorganid, kuid juriidilise isiku staatuse puudumise tõttu, ei ole FI-l õigusvõimet. TsÜS § 26 lg 1 kohaselt on juriidilistel isikutel õigusvõime, mis tähendab võimet omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Üksnes juriidiline isik võib omada kõiki tsiviilõigusi- ja kohustusi, välja arvatud neid, mis on omased üksnes inimesele.

Riigi ja kohalike omavalitsuste üksuste avalik-õiguslik juriidiliste isikute eripära võrreldes teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikutega seisneb eelkõige avaliku võimu teostamises (mida teostab ka FI), samas on seadusandja muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud loonud eraldi seaduste alusel. Juriidilise isiku staatuse probleem eksisteerib Eesti õiguskorras mujalgi. Näiteks on avalik-õigusliku juriidilise isikuna loodud Eesti Advokatuur,³⁷ Eesti Pank, Tartu Ülikool³⁸ jpt. Samas on problemaatiline ülikooliseaduses³⁹ nimetatud teiste ülikoolid lugemine avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks – Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool jt – kuna nende osas puudub eraldi seadus. Seega ei ole FI juriidilise isiku staatuse küsimus erandlik, kuid vajab autori hinnangul süvendatud analüüsi tulenevalt FI eesmärkidest ja järelevalvealaste otsuste mõjust.

Eesti õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks on eriseadusega loetud ennekõike need organisatsioonid või ühendused, mille olemasolu ning toimimise suhtes on kõrgendatud avalik huvi. Mõiste „avalik huvi“ on jäetud TsÜS-is defineerimata. Samas peetakse finantsstabiilsuse tagamist kahtlemata avaliku huvi sfääri kuuluvaks ja kuna FI põhifunktsioon on finantsstabiilsuses tagamine, siis seda enam tekitab

34 Samas, lk 252.

35 Samas, lk 252.

36 Samas, lk 253.

37 Advokatuuri seadus. – RT I 2001, 36, 201 ... RT I, 21.12.2012, 4.

38 Tartu Ülikooli seadus. – RT I 1995, 23, 333 ... RT I, 30.05.2012, 7, § 2 lg 2.

39 Ülikooliseadus. – RT I 1995, 12, 119 ... RT I, 10.07.2012, 29.

küsitavusi FI juriidilise isiku staatuse puudumine.⁴⁰ Mõisted "avalik" või "avalik huvi" on olemuselt määratlemata õigusmõisted, või nii nagu K. Ikkonen väga tabavalt täpsustab: „või raskesti määratletavad õigusmõisted, kui me lähtume sellest, ei ole olemas mitte määratletud ja määratlemata õigusmõisteid, vaid rohkem või vähem määratlemist võimaldavad õigusmõisted.“⁴¹ Miski, mis on iseenesest mõistetavalt avalik huvi ei vaja autori hinnangul täiendavat põhjendust ja autori hinnangul on finantsstabiilsus riigis kahtlemata avalik huvi, mistõttu on arusaamatu, miks otsustas seadusandja mitte luua FI-d avalik-õigusliku juriidilise isikuna.

Alternatiivina konkreetse organisatsiooni avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks olemisele on peetud organisatsiooni olemist valitsusasutuse hallatavaks asutuseks.⁴² Pakutud alternatiiv FI puhul kõne alla ei tule, kuna FI puhul ei saa me rääkida valitsusasutuse hallatavast asutusest. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele⁴³ („VVS“) § 39 lg-le 1 on valitsusasutused riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. FIS § 2 lg 1 kohaselt on FI autonoomse pädevuse ja oma eelarvega asutus mistõttu ei saa FI-d käsitleda valitsusasutuse hallatava asutusena.

Käesoleva töö kirjutamisel on autor lähtunud juriidilise isiku mõistest TsÜS-i tähenduses. Juriidilise isiku mõiste TsÜS-is ja põhiseaduses on oma olemuselt kohati erinev. Erinevalt TsÜS-ist hõlmab põhiseaduse juriidilise isiku mõiste ka osalise õigusvõimega õigussubjekte (nt registreerimata töötajate ühendused vms). Sealjuures lähtub TsÜS täieliku õigusvõime teooriast. Lähtudes juriidilise isiku mõistest TsÜS-i tähenduses puudub käesoleval hetkel Eesti Finantsinspeksioonil õigusvõime. Arvestades FI omapärast struktuuri ja kuulumist Eesti Panga juurde võiks tekkida küsimus, kas FI võiks olla õigusvõimeline tulenevalt FI kuulumisest EP juurde?

1.1.2 Finantsinspeksiooni õigusvõime tuletamise võimalikkus

Eesti Pank on õiguskorra poolt tunnustatud juriidiline isik tulenevalt Eesti Panga seaduse⁴⁴ („EPS“) § 1 lg-st 2. Põhiseadus § 112 sätestab, et Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule. Eesti Panga juriidilise isiku staatus on igati põhjendatud, arvestades vajadust eraldada raha kattevara muudest riiklikest ressursidest. Avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus annab Eesti Pangale põhiseaduse § 9 lg 2 alusel kaitstavad põhiõigused, mistõttu keskpank võib omada vara, olla hagejaks või kostjaks kohtus koos kõigu protsessiosaliste õiguste ja kohustustega.

Seega on Eesti Pangal õigusvõime, mida FI-l ei ole, kuid seadusandja tahteks oli mitte siduda Finantsinspeksiooni Eesti Pangaga õiguslikult vaid üksnes otstarbekuse kaalutlustel, mis peaks tähendama, et Eesti Pank ei tohiks asuda „kompenseerima“ FI õigusvõime

40 Siibak, K. (Viide 18), lk 9.

41 Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica*, 2005, nr.3, lk.187.

42 Varul, P., jt (toim). (Viide 33), lk 261.

43 Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 27.12.2013, 33.

44 Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498 ... RT I, 23.12.2011, 13.

puudujääke.⁴⁵ Küsimine Finantsinspeksiooni õigusvõime järele ei ole pelgalt teoreetiline vaid praktikas ääretult oluline, kuivõrd omab tähtsust näiteks FI käsitlemisel avalik-õigusliku üksusena audiitortegevuse seaduse tähenduses. Olukorras, kus FI ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik on FI siseauditile audiitortegevuse seaduse ja seega ka sellest tulenevate nõuete kohaldamine problemaatiline, kuna FI ei ole seaduse mõistes avaliku sektori üksuseks. Samuti hõlmab finantsinspeksiooni järelevalveline pädevus teatud juhtudel ka olukordi, kus FI-l on FIS-i kohaselt õigus pöörduda hagiga maakohtusse. Samas on tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁴⁶ („TsMS“) § 198 lg 1 punkti 1 järgi menetlusosaliseks hagimenetluses pooled ja kolmas isik. TsMS § 201 järgi on tsiviilkohtumenetlusõigusvõime isiku võime omada tsiviilmenetlusõigusi ja kanda tsiviilmenetluskohustusi. Tsiviilkohtumenetlusvõime on igal isikul, kellel on õigusvõime tsiviilõiguse kohaselt. TsMS § 204 lg 1 järgi ei saa kohus lubada menetluses osaleda tsiviilmenetlusõigusvõimetul isikul. TsÜS §§ 7 ja 26 järgi on võime omada tsiviilõigusi ja kohustusi füüsilistel ja juriidilistel isikutel. TsÜS § 26 lg 3 järgi tekib avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime seaduses sätestatud ajal. Antud juhul ei ole õiguskorra poolt FI-le antud juriidilise isiku staatust.

Finantsinspeksioon tegutseb finantsjärelevalve teostamisel riigi nimel tulenevalt FIS § 4 lg-st 2. Seega võiks teoreetiliselt tulla alternatiivina kõne alla FI kuulumine valitsusasutusena Eesti Vabariigi haldusorganite struktuuri. Sellisel juhul kannaks kõnealuses valdkonnas õigusvõimet, s.h tsiviilkohtumenetusõigusvõimet Eesti Vabariik. Samas ei ole FI Eesti Vabariigi valitsusasutus, kuna valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel on antud põhiülesandeks täidesaatva riigivõimu teostamine. Nii nagu käesolevas töös eelnevalt käsitletud on FI oma eelarvega inspeksioon, mille finantseerimine ei toimu läbi riigieelarve. Seega ei saa FI-d pidada ka valitsusasutuseks ja seeläbi tuletada FI õigusvõimet.

Õigusvõime puudumine on problemaatiline mitte üksnes audiitortegevuse seadusest tulenevate nõuete kohaldamisel, vaid ka FI põhifunktsiooni teostamisel. Näiteks on krediitiasutuste seaduse⁴⁷ („KAS“) § 50 lg-tes 1 ja 2 sätestatud FI õigus nõuda krediitiasutuse juhi tagasikutsumist kohtu poolt olukorras, kus finantsinspeksioon on teinud krediitiasutusele ettekirjutuse krediitiasutuse juhi tagasikutsumiseks seaduses toodud põhjustel, kuid krediitiasutus ei ole täielikult või tähtaegselt antud ettekirjutust täitnud. Hetkel ei ole kirjutajale teadaolevalt Finantsinspeksioon kordagi antud sättele tuginedes kohtusse pöördunud, mistõttu on antud küsimus õiguspraktikas veel lahendamata, kuid arvestades hiljutisi EL-i finantsjärelevalve reforme, finantskriisi, mille ajendil reformimise vajadus taas päevakorda kerkis ja Finantsinspeksiooni ulatuslikku diskretsiooni on tõenäoline, et küsimus FI õigusvõimest kerkib päevakorda.

Sellest tulenevalt peab autor vajalikuks muuta finantsinspeksiooni õiguslikku staatust selliselt, et Finantsinspeksioon muutuks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Selle tarvis oleks vaja muuta FIS § 4 lg-1 1 selliselt, et Finantsinspeksioon oleks avalik-õiguslik

45 Eelnõu 630 SE II-1. (Viide 28), punkt 1.

46 Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 06.02.2014, 15.

47 Krediitiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 23.12.2013, 30.

juriidiline isik, mille juhtimisorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid FIS-is sätestatud korras. Sellise muudatuse tulemusena muutuks FI automaatselt avaliku sektori üksuseks audiitortegevuse seaduse⁴⁸ (AudS) § 12 lg 1 tähenduses, mis muudaks FI siseauditile kohustuslikuks avaliku sektori üksuse siseauditile kehtestatud nõuded. Selline muudatus aitaks muuhulgas kaasa FI eesmärkide paremale saavutamisele läbi selle, et FI saaks FIS-ist tulenevaid materiaalseid õigusi ka efektiivselt realiseerida.

1.1.3 Finantsinspektsiooni sõltumatuse garantiid

Enamike rahvusvahelisi standardeid nõuab, et riiklik finantsjärelevalve oleks sõltumatu mitte üksnes turuosalistest, vaid ka poliitilisest sekkumisest.⁴⁹ Samas on autori hinnangul lubamatu õigustada rahvusvaheliste standarditega, mis nõuavad järelevalve sõltumatust nii turuosalistest kui ka poliitilisest sekkumisest, olukorda, kus järelevalveasutuse organisatoorne struktuur ei ole kõige efektiivsem ja sisemised kontrollimehhanismid tekitavad küsitavusi selle objektiivsuses ja sõltumatuses. Riiklik finantsjärelevalve jääb alati mingil määral mõjutatuks poliitilisest tahtest. Finantsinspektsiooni puhul oli üheks sõltumatuse garantiiks FI viimine Rahandusministeeriumi valitsemisalast välja. Algse eelnõu kohaselt nägi FIS § 4 lg 1 ette, et Finantsinspektsioon on Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev asutus.⁵⁰ Teisel lugemisel esitatud muudatusettepanekutega sooviti muuta antud sätet nii, et Finantsinspektsioon oleks avalik-õiguslik juriidiline isik.⁵¹ Antud muudatust põhjendati vajadusega esmajärjekorras otsustada, millises vormis hakkab inspektsiooni tööle. Arvestades aega, mil FI loodid, ei näinud seadusandja ilmselt ette, milliseid probleeme võiks tulevikus endaga kaasa tuua FI juriidilise isiku staatuse puudumine. 2002. aastal, mil FI loodi, ei olnud Eesti veel Euroopa Liidu liikmesriik ja ühtne finantsturg ja Euroopa finantsstabiilsuse tagamine kui kogu Euroopat hõlmav avalik huvi oli Eesti jaoks tuleviku teema. Vaja oli finantsstabiilsus taastada riigi siseselt ja vältida Maapanga stsenaariumi kordumist ning tagada võlausaldajate huvide kaitse riiklike meetmetega.

Kahetsusväärset ei toetanud seadusandja muudatust ja juhtivkomisjoni poolt jäi muudatus arvestamata, mille tulemusena jäi küsimus FI õiguslikust staatusest tahaplaanile. Teise muudatusettepanekuna sooviti muuta FIS § 4 lõiget 1 selliselt, et Finantsinspektsioon oleks autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, mille juhtimisorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid käesolevas seaduses sätestatud korras. Antud muudatus ei leidnud toetust küll seadusandja poolt, kui arvestati täielikult seadust välja töötava juhtivkomisjoni poolt. Sellisel kujul on FIS § 4 lg 1 sätestatud ka käesoleval hetkel.

48 Audiitortegevuse seadus. – RT I 2010, 9, 41 ... RT I, 23.12.2013, 16.

49 Wymeersch, E. The structure of financial supervision in Europe: about single financial supervisors, twin peaks and multiple financial supervisors. – European Business Organization Law Review 2007/8, lk 237.

50 Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu. Riigikogu IX koosseisu eelnõu 630 SE I, § 4 lg1. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003674823 (10.10.2013).

51 Eelnõu 630 SE II-1. (Viide 28), punkt 1.

Ettepaneku tegijad on avanud „Eesti Panga juures asuva asutuse“ mõistet selliselt, et FI-l on autonoomne pädevus, s.t FI täidab seaduse alusel talle ainuomast haldusfunktsiooni Eesti Vabariigi nimel.⁵² Haldusorgani üheks esimeseks ja kõige olulisemaks tunnuseks on alati tema pädevus, ehk küsimus sellest, mida on või ei ole lubatud haldusorganil teha ja mille alusel eristub ta kõigist teistest haldusorganitest. Finantsinspeksioon kui haldusorgan annab haldusakte riigi nimel ja haldusorgani tegevus peab põhinema seaduslikkuse printsiibil ja alluma kohtulikule kontrollile. Sellisena on FI varustatud avaliku võimu volitustega.

Teiseks on FI-l organisatoorselt iseseisvad juhtorganid. Finantsinspeksioon on kahetasandilise juhtimisstruktuuriga asutus, mille tegevus kavandab ja juhtimist kontrollib FIS § 7 lg 1 kohaselt FI nõukogu, olles seeläbi kõrgeimaks FI juhtorganiks. FI igapäevategevust juhib ja korraldab FIS § 18 lg 1 kohaselt FI juhatus, mis juhib ja korraldab FI tegevust. Juhatuse pädevuses on kõigi FI kohustuste täitmisega seotud otsuste tegemine ja kohustuste täitmine ning õiguste realiseerimine, mis ei ole FI nõukogu, nõukogu esimehe või juhatuse esimehe pädevuses.

Kolmandaks on oluline tuvastada mida on seadusandja pidanud silmas sõnaühendiga „juures asuv“. Sellele leiab vastuse finantsinspeksiooni muudatusettepaneku eelnõu põhjendustest, mille kohasel sõnaühendiga „juures asuv“ tuleb mõista iseseisva pädevusega asutuse, ametniku vms. administratiivset seotust kellegagi. Ühe näitena on toodud olukord, kus iseseisva pädevusega halduskohtunikud tegutsesid maakohtute juures, olles viimastega seotud pelgalt administratiivselt.⁵³ Ühtne on seadusandja arvamus sellest, et sõnaühend „juures asuv“ ei oma õiguslikku tähendust, ning seetõttu on Finantsinspeksioon ja Eesti Pank üksteisega seotud ennekõike infosüsteemide, andmetöötluse, analüüsi ja uurimustööde ning personalitöö ühise korraldamise kaudu. Vajadust luua Finantsinspeksioon Eesti Panga juures asuva asutusena on põhjendatud ennekõike otstarbekuse kriteeriumiga, mis väljub õiguslikust materiast. Sealjuures on otstarbekus on ressursside kokkuhoid, eesmärgiga vähendada Finantsinspeksiooni ja turuosaliste kulusid ning vältida Eesti Panga ja FI tegevuse dubleerimist.⁵⁴

Neljandaks on FI-l vastavalt FIS §-ile 35 oma eelarve, mille täitmist kontrollib FI kõrgeim juhtorgan, s.o nõukogu ning olulise sõltumatuse garantiina ei toimu FI rahastamine Eesti Panga eelarve kaudu. Seega on FI rahastamine erinevalt valitsusasutustest jäetud välja riigieelarve rahastamise süsteemist ja kõik Finantsinspeksiooni kulud kaetakse finantsjärelevalvesubjektide tasutavatest maksetest, menetlustasudest ja muudest allikatest. Enne FI kui inspeksiooni loomist oli eraldiseisvaid inspeksioone rahastatud mitmeti, nt rahastati Väärtpaberiinspeksiooni, mis lõpetas tegevuse FI loomisega, riigieelarvest. FI rahastamist turuosaliste poolt on põhjendatud sellega, et FI eesmärk lähtub avalikust huvist, s.o tagada Eesti rahasüsteemi stabiilsus ja avaliku huvi tõttu on põhjendatud ja kooskõlas põhiseadusega finantsinspeksiooni rahastamise kohustuse panemine turuosalistele.⁵⁵ Seega

52 Eelnõu 630 SE II-1. (Viide 28), punkt 1.

53 Samas, punkt 1.

54 Samas, punkt 1.

55 Siibak, K. (Viide 8), lk 46.

on leitud, et eesmärk ja vahendid selle saavutamiseks on proportsionaalsed ehk mõõdukad ja järgivad põhiseaduses sätestatud võrdsuse printsiipi.⁵⁶ Saksamaa ja teiste riikide riigiõigusteoorias peetakse proportsionaalsuse printsiipi õigusriigi kontseptsiooni osaks ja kaasaegses ühiskonnas peab olema organisatoorsete meetmetega tagatud efektiivne järelevalve laienevate volitustega avaliku võimu tegevuse üle.

1.2 Finantsinspeksioon Euroopa Liidu finantsjärelevalve osana

1.2.1 Euroopa Liidu ühtse finantsjärelevalve loomine

Euroopa Liidu ühtse finantsturu arendamine on olnud EL-i pikaajaline eesmärk ja koheselt peale EKP asutamist tekkis debatt sobiva finantsjärelevalve struktuur üle ühtsel integreeritud finantsturul. Pikka aega jäi selline debatt ringlema akadeemilistesse ja poliitilistesse ringkondadesse, milles ühed toetasid siseriiklike finantsjärelevalveasutuste koostööd ja teised pooldasid detsentraliseeritud lähenemist.⁵⁷ Nii nagu M. J. Nieto ja M. Quintyn õigesti märgivad on sageli olukord selline, kus reformi realiseerumiseks on vaja kriisi.⁵⁸

2008. aastal kirjutas V. Zirnask ajakirjas *Diplomaatia* tabavalt: „2007. – 2008. aasta finantskriis läheb ajalukku sündmusena, mille kohta sobib igati kasutada väljendit „maailm pole pärast seda enam endine.““⁵⁹ 15. septembril 2008. aastal esitas USA investeerimispank *Lehman Brothers* pankrotiavalduse, mis oli pöördepunktiks finantskriis. Järgnevate kuude jooksul rullus kriis lahti Euroopa pankades. Euroopa majandus langes mõõnaperioodi, millele järgnesid tõsised eelarve kriisid ja korrektuurid majanduses paljudes EL liikmesriikides. 2007. – 2008. aasta finantskriisi, mille järeltõukeid on siiani majanduses tunda, võrreldakse mitmete autorite poolt 1929. aasta Suure Depressiooni ja börsikrahhiga.⁶⁰

Finantskriis näitas, et mitte üksnes finantsjärelevalve subjektid vaid finantsjärelevalve ja finantsjärelevalveasutused ise vajavad tõhusamat järelevalvet. E. Wymeersch on Euroopa uusi finantsregulaatoreid käsitlevas artiklis märkinud, et kriisi ajal avaldusid mitmed puudujäägid just nimelt riikide finantsjärelevalves. Kõige tugevama väljakutse on finantsjärelevalvele esitanud piiriüleised järelevalve subjektid, kus järelevalve teostajad on seisnud kiireloomuliste kriisiotsuste tegemise ees ja kus on jäänud vajaka olulise informatsiooni vahetamise oskusest, mis on viinud piiriülestes asjades siseriiklike lahendusteni, millel on harva rahuldav lõpptulemus.⁶¹ 2011. aastal kirjutas E. Wymeersch, et regulatsioon ja järelevalve olid ja teatud ulatuseni jäävad olemuslikult siseriiklikuks asjaks; need üksnes liiguvad Euroopa tasandile

56 Eelnõu 630 SE II-1 (Viide 28), punkt 4.

57 Nieto, M. J., Quintyn, M. Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors. – IFM Working Paper 2009/07, lk 3.

58 Samas, lk 3.

59 Zirnask, V. 2008. aasta finantskriis: veel üks sündmus, mille järel pole maailm enam endine. – *Diplomaatia* 2008/10.

60 Vt. Masera, R. Reforming financial systems after the Crisis: a comparison of the EU and USA. – *PSL Quarterly Review* 2010/63, lk 299.

61 Wymeersch, E. Europe's new financial regulatory bodies. – *Journal of Corporate Law Studies* 2011/10, lk 445.

kui EL-i reeglid on vastu võetud.⁶² Käesoleva töö kirjutamiseks, s.o kolm aastat hiljem on finantsjärelevalve reeglite ühtlustamine jõudmas lõpusirgele ja finantsjärelevalve on liikunud siseriiklikult tasandilt Euroopa Liidu tasandile.

Finantsjärelevalve nihutamist EL-i pädevussfääri võimaldavad subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiibid, mis tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingu⁶³ artiklist 5 lg-st 3. Funktsionaalselt välistab subsidiaarsuse põhimõte EL-i sekkumise, kui liikmesriigid on võimelised reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt keskvalitsuse, piirkondlikul või kohalikul tasandil, ning annab EL-ile õiguse kasutada oma pädevust, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärgi piisavalt saavutada.⁶⁴ Finantskriis näitas, et üksnes siseriiklikult ei ole võimalik tagada finantsstabiilsust EL-is ja liikmesriikide finantsjärelevalve arhitektuur ei pruugi enam kokku sobida muutunud olustiku ja finantsturgude globaliseerumise ja integratsiooniga. Pärast kriisi sai mure finantsstabiilsuse pärast teise hingamise, mille käigus paljud riigid pöörasid oma pilgud finantsregulaatorite arhitektuurilise ülesehituse poole. Paljude riikide seadusandjad arutlesid ja jätkuvalt arutlevad riikliku järelevalve teostamise ümberkujundamise vajaduse üle.⁶⁵ Näiteks kujundati Soomes siseriiklik finantsjärelevalveasutus ümber 2009. aastal ehk vahetult pärast 2007. – 2008. aasta finantskriisi.⁶⁶ Samas on Eesti finantsjärelevalve organisatoorne ülesehitus sh siseauditi õiguslik ja organisatoorne korraldus püsitud muutumatuna alates FI loomisest 2002. aastal, mis tõsi küll ei pruugi viidata arhailisele ülesehitusele, kuid kahtlemata on oluline hinnata seda muutunud olustikus.

Veel ümardatult 15. aastat tagasi peeti kogu EL-is küsimust finantsjärelevalve arhitektuurist ebaoluliseks.⁶⁷ Finantskriisi õppetunnid näitasid, et siseriiklikud finantsjärelevalveasutused ei ole võimelised hoidma ära finantsturu killustatust ja tagama EL-i tasandil ühtset finantsjärelevalvet.⁶⁸ Riigi tasandil toimivad järelevalvemudelid jäävad maha finantssektori globaliseerumisest ning EL-i integreeritud ja omavahel ühendatud finantsturgudest, kus paljud finantseerimisasutused tegutsevad piiriülelt.⁶⁹ Kriis tõi esile puudused liikmesriikide järelevalveasutuste vahelises koostöös, koordineerimises, EL-i õiguse ühtses kohaldamises ja

62 Samas, lk 446.

63 Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (Lissaboni lepingu redaktsioonis). – ELT C 83, 30.03.2010.

64 Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 103.

65 Masciandro, D., Quintyn, M. Regulating the regulators: the changing face of financial supervision architectures before and after the crisis. – European Company Law, 2009/6, lk 187 – 196.

66 Soome finantsjärelevalveasutust ja selle organisatoorset korraldust on täpsemalt käsitletud töö kolmandas peatükis.

67 Masciandro, D., Quintyn, M. (Viide 65), lk 190.

68 Authority of the House of Lords. The EU Financial Supervisory Framework: an Update, published 21. July 2011, lk 7.

69 Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse asutamise määrus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ. – L 331/12, 15.12.2010, lk 12 – 47, ääremärkus 1.

usalduses.⁷⁰ Samas ei avaldunud puudused mitte üksnes EL-i tasandil, vaid puudujäägid riiklikus finantsjärelevalves tõid Ameerika Ühendriikide sarnaselt EL-ile kaasa ulatuslikud finantsjärelevalve alased reformid.⁷¹

Kaasaegne finantsjärelevalve funktsioon peab autori hinnangul olema suunatud õigusrikkumist ja finantskriiside ennetamisel ning riskide avastamisele ja riskide tulemuslikule kõrvaldamisel juba idustaadiumis. Mitte asjatult ei ole finantsjärelevalve tegevust võrreldud arstiabi osutamisega.⁷² 2012. aasta 28. ja 29. juunil toimunud Euroopa Ülemkogu ja euroala tippkohtumisel leppisid EL-i juhid kokku tugevdada ühe praegusest kriisist väljumise meetmena majandus- ja rahaliitu. Üks suurema lõimimise põhiline alustala on kavandatud Euroopa Liidu Pangandusliit (*Banking Union*), mis toetuks kolmele sambale: Euroopa Liidu panganduse ühtne regulatsioon; ühtne finantsjärelevalve (pangandusjärelevalve) mehhanism ja EL-i ühtne kriisihalduse- ja hoiusekindlustuse mehhanism.

Käesoleva töö jaoks on oluline EL-i tasandil ühtse finantsjärelevalve loomine ehk mehhanism, mis peaks tagama EL-is finantsstabiilsuse ja aitama kaasa sellele, finantskriiside kordumise risk EL-is viidaks madalamaile võimalikule tasemele. Finantsstabiilsust riigi sisetasandil on peetud vahetult seotuks isikute põhiõiguste teostamisega, eelkõige omandivabaduse ja omandikaitsega ning samuti sotsiaalriikluse printsiibi realiseerimisega.⁷³ Uus EL-i finantsjärelevalve süsteem peaks olema liikmesriikide ja EL-i järelevalveasutuste integreeritud võrgustik, mille ülesehituse kohaselt teostatakse igapäevast järelevalvet liikmesriigi tasandil.⁷⁴ EL-i finantsjärelevalve õiguslik alus tuleneb EL-i toimimise lepingu („EL toimimise leping“) artiklitest 26 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 14) ja 114 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 95), EL-i toimimise lepingu artiklist 290 (mis puudutab delegeeritud õigusakte), EL-i toimimise lepingu artiklist 291 (mis puudutab vastavaid rakendusõigusakte) ja EL-i toimimise lepingu artiklist 127 lõikest 6 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 105).

Finantskriisist saadud õppetundide tulemusena avaldati 2009. aastal ekspertidest koosneva töörühma *Larosière* raport,⁷⁵ milles tehti ettepanek luua Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem („ESFS“)⁷⁶ detsentraliseeritud võrgustikuna. Enne uue korra loomist reguleeris finantssüsteemi toimimist Basel II ehk Baseli Pangajärelevalve komitee, mis ühendas G-10 riikide pangandusjärelevalvete esindajaid ning tegutses Šveitsis Baselis. Basel II regulatsioon jõustus 1. jaanuaril 2007. aastal ja kuigi Basel II näol ei ole tegemist õigusaktide, vaid

70 Busuioc, M. Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking in a Tight Rope. – *European Law Journal* 2013/01 Vol. 19, lk 111.

71 Masciandro, D., Quityn, M. (Viide 65), lk 189.

72 Patrikis, E. T. Role and Functions of Authorities: Supervision, Insolvency, Prevention and Liquidation. *International Bank Insolvencies*. Kluwer Law International, The Hague 1999, lk 284.

73 M. Mark jt (toim). (Viide 26), lk 46.

74 Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse asutamise määrus. (Viide 69), ääremärkus 9.

75 Larosière, J. The high-level group on financial supervision in the EU. Brussels, 25 February 2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (10.10.2013).

76 Inglise keeles: *The European System of Financial Supervision*.

rahvusvaheliste standarditega, siis on Euroopa Liidus Basel II printsiibid võetud üle direktiividega 2006/48EC⁷⁷ ja 2006/49EC.⁷⁸ Basel II koosneb kolmest sambast: 1) miinimum kapitalinõuded, 2) järelevalve ja 3) turudistsipliin, mis pidid koostöös tagama finantssektori stabiilsuse.⁷⁹ Kuigi *Larosière* raport leidis, et ei ole õige süüdistada Basel II juhiseid finantskriisis, siis on ilmselge, et Basel II juhised ei sobinud kokku muutunud finantsolustikuga ning oli vajadus reformi järele.⁸⁰ Selles tulenevalt loodi *Larosière* raportis sisalduvate soovitude ja juhtnööride põhjal Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem mikro- ja makrotasandi usaldusnormatiivide järelevalvet teostavate asutuste detsentraliseeritud mitmetasandiline süsteemina.⁸¹

2009. aasta mais esitles Euroopa Komisjon oma vastavasisulist ettepanekut.⁸² Autori hinnangul on tegemist ühe olulisema finantssektori järelevalve alase muudatusega pärast 2007. – 2008. aasta finantskriisi, mille tõhus toimimine peaks vähendama finantssektori süsteemse riski esinemist ja viima miinimumini erinevused liikmesriikide finantsjärelevalve rakendamise põhimõtete vahel. Samuti toob uus süsteem loodetavasti kaasa järelevalve siseriiklike finantsjärelevalveasutuste üle. Kui siseriiklikud järelevalve teostajad tegelevad igapäevaste operatsioonidega ja järelevalve kolleegiumid kindlustavad piiriüleste gruppide püsimise, siis kolmele uuele EL-i sektoripõhisele asutusele on antud ülesanne koordineerida ja rakendada EL-i järelevalvealaseid standardeid ja kindlustada tugev koostöö siseriiklike järelevalveasutustega.

Nii nagu mitmes suurriigis (USA, Ühendkuningriik, Hiina jt.) on EL-is loodud tervikliku makrotasandi järelevalve ehk Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu („ESRB“),⁸³ millel ei ole siduvat pädevust või juriidilise isiku staatust, vaid selle loomisel loodeti selle mõjule tulenevalt reputatsioonist.⁸⁴ Euroopa uue finantsjärelevalve süsteemi kohaselt kuuluvad liikmesriikide järelevalve asutused makrotasandi järelevalve alla ja kuigi liikmesriikide järelevalveasutuse puhul ei ole tegemist Euroopa Järelevalve Asutustega („ESA“), siis ei ole liikmesriikide järelevalve asutused enam pelgalt siseriiklikud haldusorganid, vaid moodustavad osa uuest Euroopa finantsjärelevalve „majast“.

77 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/48/EÜ, 14. juuni 2006, krediidasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine). – ELT L 177, 30.6.2006, lk 1 – 247.

78 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/49/EÜ, 14. juuni 2006, investeerimisühingute ja krediidasutuste kapitali adekvaatsuse kohta (uuestisõnastamine). – L 177/201, 30.6.2006, lk 201 – 255.

79 Powel, A. *Basel II and Developing Countries: Sailing through the Sea of Standards*. World Bank Policy Research Working Paper, 2004, lk 8.

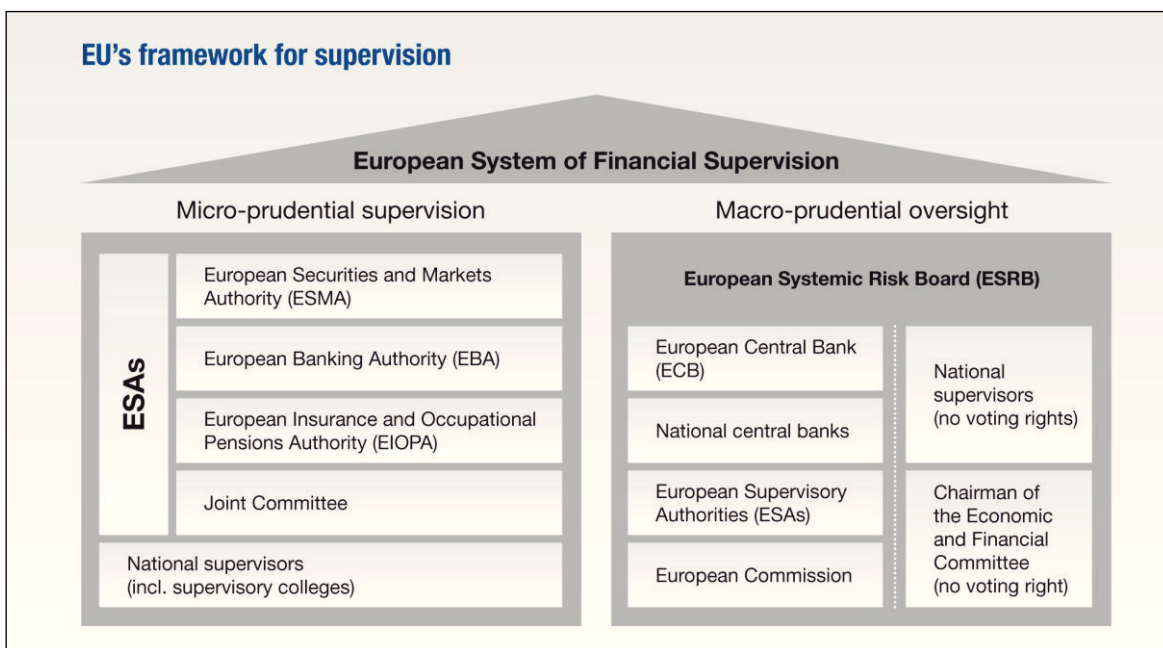
80 Larosière, J. (Viide 75), lk 15 – 16.

81 Masciandro, D., Quintyn, M, (Viide 65), lk 189.

82 Commission of the European Communities. *European Financial Supervision*. Brussels, 27.05.2009 COM(2009) 252 final – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/C-2009_715_en.pdf (10.10.2013).

83 Inglise keeles: *The European Systemic Risk Board*.

84 Perrut, D. *Financial Regulation after the “subprime” crisis: what has been learned and what reforms made?* – *European issues* 2012/3, lk 4.



Joonis 1 EL-i finantsjärelevalve süsteem⁸⁵

1.2.2 Mikrotasandi järelevalve

D. Masciandro ja M. Quintyn defineerivad mikrotasandi järelevalvet kui üldist tegevust tagamaks majanduslik usaldusväärus üksikute finantsettevõtete tasandil, samal ajal kui makrotasandi järelevalve keskendub finantsstabiilsuse ohtude jälgimisele, mis võivad tõusetuda makromajanduslikest arengutes ja finantssüsteemi kui terviku arengust.⁸⁶ Uues EL-i finantsjärelevalve süsteemis asetsevad liikmesriikide finantsjärelevalveasutused mikrotasandil. Mikrotasandi järelevalve tõi endaga 1. jaanuarist 2011. aastast kaasa EL-i uuendatud järelevalve raamistiku, mis hõlmas endas Euroopa Pangandusjärelevalve Asutust⁸⁷ („EBA“), Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve Asutust⁸⁸ („EIOPA“) ja Euroopa Väärtpaberitur Järelevalve Asutust⁸⁹ („ESMA“). Loodud EL-i järelevalveasutuste ülesanne on aidata kaasa ühtsete standardite väljatöötamisele ja siduvale rakendamisele, ühtse järelevalvekultuuri tekkimisele, järelevalvealaste erimeelsuste lahendamisele ning liidu õigusaktide ühetaolisele rakendamisele kõikides liikmesriikides.

85 Joonis 1. EL-i finantsjärelevalve süsteem – Arvutivõrgus: http://www.fin-fsa.fi/EN/EU_SUPERVISION/Pages/Default.aspx (30.03.2014).

86 Masciandro, D., Quintyn, M. (Viide 65), lk 190.

87 EBA asutamise määruse ametlik tõlge kasutab nimetust „Euroopa Pangandusjärelevalve“. Käesolevas töös kasutatakse selle asemel mõistet „Euroopa Pangandusjärelevalve Asutus“ inglise keeles: *European Banking Authority*.

88 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1094 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/79/EÜ. – L 331/48, 15.12.1010, lk 48 – 83.

89 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberitur järelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ. – L 331/84, 15.12.2010, lk 84 – 119.

Samas ei ole järelevalve teostajate arhitektuuriline ülesehitus alati ühesugune tulenevalt kultuurilistest, poliitilistest ja sotsiaal-majanduslikest valikutest. Sellised heterogeensed järelevalve struktuurid võivad potentsiaalselt mõjutada oluliselt Euroopa finantsjärelevalve efektiivsust kui protsessi.⁹⁰ Autor leiab, et ühtne finantsturu järelevalve alane reeglistik on EL-is elulise tähtsusega, kuid ükski regulatsioon *per se* ei suuda saavutada järelevalve alast ühtsust, kui liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste organisatoorne ülesehitus võimaldab finantsjärelevalve teostamisel omavoli. Akadeemilises kirjanduses on leitud, et kuigi sellised siseriiklikud erinevused finantsjärelevalve arhitektuuris ei ole ületamatud, võivad need kahtlemata visata liiva ratastele, mis pidurdaks ühtset ja efektiivset järelevalvet Euroopa tasandil.⁹¹

Kuna EBA regulatsioon ei võimalda EBA-l teostada kontrolli siseriiklike finantsjärelevalveasutuste organisatoorsete struktuuride üle, siis peab siseriikliku regulaatori siseauditi ja kontrollisüsteem olema ülesehituselt selline, mis tagaks organisatoorselt siseauditi sõltumatuse, objektiivsuse ja väldiks huvide konflikti auditi läbiviimise ja auditeeritavate vahel. EBA asutamisaktis on märgitud, et EL-i õiguse nõuetekohane ja täielik kohaldamine on tähtsaim eeldus selleks, et tagada finantsturgude terviklikkus, läbipaistvus, tõhusus ja nõuetekohane toimimine, finantssüsteemi stabiilsus ning võrdsed konkurentsitingimused finantseerimisasutustele kogu liidus.⁹² Seda ei ole võimalik saavutada, kui siseriikliku järelevalve asutuse sisekontrollisüsteemis ei ole tagatud sisekontrolli sõltumatust ja objektiivsuse organisatoorsete meetmetega.

1.3 Vahekokkuvõte

Finantsinspeksioon on omapärase struktuuriga Eesti haldusorgan, mis käesolevaks hetkeks kuulub Euroopa Liidu ühtsesse finantsjärelevalve struktuuri. Finantsinspeksiooni loomisel 2002. aastal peeti finantsjärelevalve institutsionaalset alluvust ja organisatoorset ülesehitust esmatähtsaks. Samas otsustas seadusandja mitte anda Finantsinspeksioonile juriidilise isiku staatust, mille puudumine on käesoleval hetkel problemaatiline.

Finantsinspeksioon loodi Eesti Panga juures asuva asutusena, kuid seadusandja on selgesõnaliselt väljendanud soovi mitte siduda Finantsinspeksiooni Eesti Panga õiguslikult, vaid üksnes otstarbekuse kaalutlustel administratiivselt. Kuivõrd käesoleva töö põhieesmärk on suunatud FI siseaudit analüüsile ja sellest tulenevalt ka FI siseauditi ülesehituse vastavusele audiitortegevuse seadusega, siis oli käesoleva töö uurimisküsimuste lahendamiseks vaja määratleda FI õiguslik staatus. Olukorras, kus FI ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik on FI-le audiitortegevuse seaduse ja seega ka audiitortegevuse seadusest tulenevate nõuete rakendamine problemaatiline, kuna FI ei mahu avaliku sektori üksuse mõiste all. Seetõttu peab autor üheks võimaluseks muuta finantsinspeksiooni õiguslikku staatust nii, et Finantsinspeksioon oleks avalik-õiguslik juriidiline isik. Selle tarvis peab autor vajalikuks muuta FIS § 4 lg-t 1 järgmiselt: "Finantsinspeksioon on avalik-õiguslik juriidiline isik, mille juhtorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid finantsinspeksiooni seaduses

90 Masciandro, D., Quintyn, M. (Viide 65), lk 198.

91 Nieto, M. J., Quintyn D. (Viide 57), lk 10.

92 Euroopa Pangandusjärelevalve Asutuse asutamise määrus. (Viide 69), ääremärkus 27.

sätetatud korras”. Sellise muudatuse tulemusena muutuks FI automaatselt avaliku sektori üksuseks AudS § 12 lg 1 tähenduses, mis muudaks FI siseauditile ja audiitorile kohustuslikuks regulatsiooni, mille eesmärk peaks olema tagada auditite kõrge kvaliteet, sõltumatus ja iseseisvus.

Kuna finantsinspeksioonil on kõik avalik-õiguslikule juriidilisele isikule traditsiooniliselt omased tunnused (tegutsemiseks vajalikud organid, iseseisev eelarve, avaliku võimu volitused), siis peaks FI-l kui riiklikult järelevalve teostajal olema ka avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus, kuna see aitaks paremini kaitsta ka üksikisikute huve.

Autor on jõudnud järeldusele, et EL-i finantsjärelevalve reformi tulemusena, ei ole antud EBA-le pädevust siseriiklike finantsjärelevalve asutuste organisatoorse järelevalve teostamiseks. Reform oli küll tingitud siseriiklike finantsjärelevalveasutuste arhailisest arhitektuurist, mis ei sobinud kokku muutunud olustikuga, kuid mikrotasandi järelevalve iseenesest ei saa tagada EL-i finantsjärelevalveasutuse tegevuse õiguspärasust, mistõttu peab siseauditi organisatoorne kontrollimehhanism olema *per se* selline, mis kindlustaks kontrolli ka järelevalve teostajate enda üle.

Järgnevalt analüüsib autor põhjaliku FI siseauditi organisatoorset ülesehitust ja vastavust põhiseadusele ja audiitortegevuse seadusele.

II. Finantsinspeksioon siseaudit

2.1 Finantsinspeksiooni siseauditi organisatoorne ülesehitus

Siseaudit peetakse õigustatult avaliku halduse, valitsemise ja juhtimise osaks ning oluliseks organisatsiooni eduteguriks, mis aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide realiseerumisele. 2002. aastal mil FI loodi ei pööranud seadusandja kahetsusväärset rõhku finantsregulaatori siseauditi ülesehitusele, mistõttu on tänases ühiskonnas FI siseauditi organisatoorse ülesehituse õiguspärasus muutunud küsitavaks.

Kehtiv õigus ei reguleeri finantsinspeksiooni siseauditi organisatoorset ülesehitust. FIS § 18 lg 3 punkti 9 kohaselt kinnitab Finantsinspeksiooni siseauditi tegemise korra juhatus.⁹³ Eelnev tähendab, et FI juhatusel on võimalik sisuliselt vabalt kujundada see, millisel viisil ja millises ulatuses toimub siseauditi läbiviimine FI-s ning vastavalt mõjutada seda, milline informatsioon jõuab FI nõukogule kui organile, kes peab FI juhatuse üle FIS § 7 lg 1 kohaselt järelevalvet teostama. FIS § 18 lg 3 käsitleb juhtimise ja tegevuse korraldamisega seotud küsimusi ja FI juhatuse pädevust nende küsimuste otsustamisel. Autori hinnangul ei ole auditi kui tegevus käsitletav juhtimise ja tegevuse korraldamisena, mille reguleerimise pädevuse saaks anda juhatusel, kuid antud sätte alusel on FI juhatus vastavalt FIS-ile võtnud siseauditi korraldamiseks 10. septembril 2008. aastal vastu FI siseauditi tegemise korra ehk Reglemendi.⁹⁴ Reglemendi kohaselt on see vastu võetud eesmärgiga kehtestada ja dokumenteerida siseauditi funktsiooni toimimise põhiprintsiibid, kirjeldada siseauditi funktsiooni olemust, kehtestada ja dokumenteerida siseaudiitori pädevus siseauditi funktsiooni täitmisel, kehtestada ja dokumenteerida siseauditi funktsiooni täitmise tulemuse mõõtmise alused ja tagada auditite ühetaolisus ja kõrge kvaliteet (Reglemendi p 1).

Tulenevalt Reglemendis punktist 1 on Finantsinspeksioon võtnud endale kohustuse ja kinnitanud, et siseauditi korraldamisel on FI lähtunud Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors*) („IIA“) Rahvusvahelisest Siseauditeerimise Kutsetegevuse Standarditest (*The International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) („Standardid“).⁹⁵

Autori hinnangul on Reglement suuresti ja läbivalt ülesse ehitatud juhatuse, mitte nõukogu kui FI kõrgeima juhtorgani keskselt. See aga on vastuolus üldise auditi põhimõttega, mille kohaselt allub siseauditiüksus kõrgeimale organisatsiooni juhtorganile. Reglementi p 4 kohaselt on siseauditi eesmärgiks anda juhatusel ülevaadet FI organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, kontrollikeskkonna ja riskijuhtimise seisundist tehes juhatusel ettepanekuid olukorra parandamiseks. Sellest eesmärgipüstitusest on selgelt näha, et eesmärgiks ei ole anda informatsiooni FI nõukogule kui kõrgeimale juhtorganile. FI siseauditi organisatoorse

93 Viidatud säte on FIS-is säilinud muutma kujul alates FIS-i jõustumisest 01.01.2002.

94 Tegemist on kolmanda versiooniga antud dokumendist, varasem redaktsiooni on FI juhatuse poolt võetud vastu juhatuse 27.02.2002 otsusega nr. 11 – 8 ja muudetud FI juhatuse 17.11.2004 otsusega nr. 54 – 4. (vt Viide 8).

95 Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut. Rahvusvahelised Siseauditeerimise Kutsetegevuse Standardid. – Arvutivõrgus: inglise keeles: <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf>, eesti keeles: <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Estonian.pdf>. (10.10.2013).

ülesehtituse mõistmiseks on vajalik käsitleda siseauditi ulatust ehk objekti- subjekti suhet. Reglemendi p 5 lg 1 kohaselt on siseauditi objektiks kõik FI põhi- ja tugitegevuse süsteemid, protsessid, toimingud, funktsioonid ja tegevused, v.a FI nõukogu tegevus. Siseauditi subjektidena on Reglemendi kohaselt käsitletavat kõik FI ametnikud, kelle hulka loetakse antud määratluse kohaselt ka FI juhatuse liikmed.⁹⁶ Nii nagu Reglemendi kohaselt ei ole nõukogu tegevus siseauditi objektiks ei ole ka nõukogu liikmed siseauditi subjektiks, kelle üle FI siseaudit järelevalvet teostaks.⁹⁷ Seega ei ole FI-s objekte või subjekte, mis ei oleks siseaudiitori huviorbiidis, välja arvatud nõukogu liikmed ning nende tegevus.

Eelnev tähendab, et siseaudiitor on potentsiaalses huvide konfliktis kõikide FI-s tegutsevate isikutega, peale FI nõukogu liikmete. Huvide konfliktina määratleb IIA mistahes suhet, mis ei ole või näib mitte olevat kooskõlas organisatsiooni, antud kontekstis FI huvidega. IIA Standardi nr 1120 kohaselt loob huvide konflikt eelarvamuse isiku suutlikkuse osas täita oma ülesandeid ja eesmärke objektiivselt. Viidatud huvide konfliktis annab FI organisatoorne struktuur FI juhatusele võimaluse ise määrata reeglid, mille alusel peab toimuma siseauditi läbiviimine, kontrollida faktiliselt siseaudiitori tegevust ning juhatuse on ka organ, kelle pädevuses on siseaudiitori töölt vabastamise otsustamine. On selge, et sellises olukorras on tõsiselt häiritud siseaudiitori organisatoorne sõltumatus ning objektiivsus. Samas on Reglemendi reguleerimisalast teadlikult jäetud välja huvide konflikti juhtumite menetlemine (Reglemendi p 1).

Organisatoorselt on oluline siseaudiitori subordinatsioonisuhe FI juhtorganitesse. Reglemendi p 6 kohaselt allub siseaudiitor juhatusele ja annab oma tegevusest vahetult aru FI juhatuse esimehele. Juhatuse on samuti pädev nimetama ja vabastama ametist siseaudiitori juhatuse esimehe ettepanekul.⁹⁸ Lisaks annavad Reglemendi teised sätted FI juhatuse esimehele või juhatusele täiendavaid õigusi siseauditi tegevuse juhtimiseks.⁹⁹ Autori hinnangul rikub selline Reglemendi säte siseaudiitori sõltumatust. Siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ei tohiks olla auditeeritava pädevuses, sest tekitab automaatselt huvide konflikti. On oluline, et tulenevalt Reglemendi sätetest ei saa FI siseaudiitor otsustada iseseisvalt, ilma FI juhatuse või juhatuse esimehe nõusolekuta, ühegi auditi (plaanipärase või erakorralise ehk *ad hoc* auditi) tegemist. Seega on siseaudiitor FI-s allutatud juhatusele, kes määrab siseauditi tegemise korra ning kellel on õigus suunata siseauditi tegevust, kontrollida nii siseauditi läbiviimist kui määrata ka, kes isikulikult on siseaudiitoriks. Veelgi enam, siseaudiitorile ei ole Reglemendi kohaselt antud õigust ega pandud kohustust edastada informatsiooni FI nõukogule, mis tähendab, et siseaudiitor on suhtlusest FI nõukoguga äralõigatud. Reglemendis on siseauditi suhestumist nõukoguga käsitletud ainult Reglemendi punktis 5, milles määratakse, et siseauditi objektiks ei ole nõukogu tegevus ning siseauditi subjektiks ei ole nõukogu liikmed. Muud viited FI nõukogule puuduvad kogu Reglemendis.

96 Reglemendi p 5 lg 2.

97 Reglemendi p 5 lg 1 ja 2.

98 Reglemendi p 7.

99 Nt peab Reglemendi p 10 kohaselt siseaudiitor kooskõlastama *ad hoc* ehk erakorralise auditi läbiviimise eelnevalt juhatuse esimehega.

Reglemendis kajastatakse jooksvalt siseaudiitori aruandluskohustust ning viidatakse eeskätt FI juhatusesele. Lisaks selgitatakse Reglemendi punktis 15 siseauditi protsessi, milles on nähtud ette, et siseauditi tulemused avaldatakse memo vormis juhatusesele. Seega ei ole Reglemendis nähtud ette kohustust FI nõukogu informeerimiseks. Eelnev võib tuua kaasa selle, et FI siseaudit ei täida oma eemärki.

Vastavalt FIS § 52 lg-le 1 annab FI igal aastal välja aastaraamatu, milles ka FI siseaudiitor annab ülevaate enda tegevusest. Finantsinspektsioon on aastaraamatuid välja andnud alates selle loomisest 2002. aastal.¹⁰⁰ 2002. aastast kuni 2009. aastani on FI aastaraamatus siseaudiitori missioon olnud sisuliselt muutumatu: „Siseaudiitori missioon on aidata juhatusel saavutada organisatsiooni eesmärke parimal võimalikul moel ja mõistlike kuludega. Siseaudiitor allub ja annab aru juhatusesele, kes suunab siseaudiitori tegevust, kinnitades siseaudiitori strateegilise plaani neljaks aastaks ja täpsemad tööplaanid kvartalite kaupa“.¹⁰¹ Alates 2010. aastast on FI aastaraamatus siseaudiitori missiooni osas lisandunud üks lause: „Siseaudiitor annab kord aastas oma tegevusest ülevaate ka nõukogule“.¹⁰² Kuigi selline siseaudiitori kohustus anda kord aastas tegevusest ülevaate ka nõukogule on autori hinnangul oluline samm loomaks siseaudiitorile kontakt FI kõrgeima juhtorganiga ei saa seda autori hinnangul pidada piisavaks sõltumatuse ja objektiivsuse tagatiseks, kuivõrd FI siseauditi töö aluseks on *de jure* siiski Reglement, milles kohaselt FI nõukogu on informatsioonist ärälõigatud. Samas annab selline muudatus märku vajadusest anda FI nõukogule rohkem informatsiooni läbi siseaudiitori.

Olukord, kus FI siseauditi teostamise korra kinnitab FI juhatus ning Reglemendi kohaselt allub FI siseaudit juhatusesele, olles samaaegselt ka auditeeritavaks, suurendab autori hinnangul väga tugevalt informatsiooni asümmeetriat, kus FI võimaliku omavoli suhtes puudub FI nõukogul kui kõrgemal juhtorganil adekvaatne informatsioon ja seega ka võimalus reageerida. Hästi tuntud maksimi kohaselt ei pea kohtumõistmine mitte ainult olema õiglane, vaid ka näima õiglane. Miski näib õiglane reeglina siis kui see on objektiivne ja erapoolikusest mõjutamata. Siin võiks autori hinnangul tõmmata paralleeli FI siseauditiga, mis hetkel Reglemendi kohaselt isegi ei näi objektiivne. On selge, et autoril ei ole võimalik näha organisatsiooni sisse ja väita tõsikindlalt, et FI siseauditi objektiivsus ja sõltumatus ei ole *de facto* tagatud, kuid autor saab oma hinnangud kujundada *de jure* kehtiva FI siseauditi korra ehk Reglemendi võrdlemisel Standarditega, millele vastavust on FI Reglemendis kinnitanud ja mille järgimise kohustus tuleneb audiitortegevuse seadusest.¹⁰³

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni („ÜRO“) egiidi all tegutsev Kõrgemate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni („INTOSAI“) auditstandardite Euroopa rakendusssuuniste kohaselt on sõltumatus defineeritud kui valikuvabadus tegutseda auditiga seonduvais asjus

100 Finantsinspektsiooni aastaraamatud on avaldatud FI kodulehel. – Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/index.php?id=12641> (05.02.2014).

101 Finantsinspektsiooni aastaraamat 2009, lk 11. – Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/index.php?id=12641> (05.02.2014).

102 Finantsinspektsiooni aastaraamat 2010, lk 11. – Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/index.php?id=12641> (05.02.2014).

103 Standardite kohustuslikkust tulenevalt audiitortegevuse seadusest on autor käsitlenud töö peatükis 2.5.1.

vastavuses oma volitustega ilma välise sekkumise ja juhatusega.¹⁰⁴ Antud sõltumatus definitsiooni võrdlemisel Reglemendiga on selge, et sõltumatus ei saa pidada tagatuks olukorras, kus FI juhatuse esimehele on antud laialdased pädevused FI siseauditi tegevusse sekkumisel, mh auditite teostamise üle otsustamisel. FI siseauditi organisatoorse ülesehituse tõttu on autori hinnangul võetud kõikidelt FI-ga kokku puutuvatelt üksikisikutelt põhiseaduslik õigus olla kaitstud riigi omavoli eest (PS § 13), sest FI juhatuse üle teostab sisuliselt järelevalvet FI juhatuse ise. Antud olukord võib autori hinnangul rikkuda PS §-is 14 sätestatud põhimõtet, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, millest tuleneb hea halduse tava tagamise kohustus riigile. Nimetatud kohustus hõlmab kohustust tagada õiguse subjektidele täidesaatva võimu organis reaalne ja efektiivne siseauditi tegemise kord.¹⁰⁵

Kuigi haldusakti adressaadil on õigus pöörduda halduskohtu poole FI haldusaktide tühistamiseks,¹⁰⁶ ei saa FI organisatoorne struktuur olla ühegi menetluse esemeks¹⁰⁷ ning kohtuotsusega ei ole võimalik muuta FI puudulikku organisatsioonisisest järelevalvemehhanismi sõltumatuks ja efektiivseks. Seega, isegi kui mõni tulevikus FI suhtes algatatud kohtuvaidlus saaks positiivse lahendi ja kõrvaldaks mõne FI konkreetse tegevuses leitud rikkumise, ei muudaks see asjaolu, et FI siseaudit ei ole kooskõlas Eesti õiguse ja FI-le kohustuslike Standarditega. Autori hinnangul on õiguste kohtulik kaitse lünkadeta ja efektiivne ainult juhul, kui organi enda struktuur loob *per se* eelduse, et organisatsioon ei korda sama viga tulevikus. PS §§ 13 ja 14 funktsionaalsesse kaitsealasse peab mahtuma kaitse selle eest, et haldusorgani struktuurne ülesehitus võimaldaks reproduitseerida haldusorgani poolseid vigu, mistõttu on nende paragrahvide funktsionaalse mõttega vastuolus see, kui eksisteerib regulatsioon, mis võimaldab ja soodustab korduvat haldusorgani õiguse vastast käitumist. Vastaval juhul muutub autori hinnangul võimalik kohtulik kaitse ainetuks ning isikule ei ole tagatud reaalne kaitse riigi omavoli eest. Riigil on kohustus tagada kaitse haldusorgani rikkumise eest ulatuslikumalt kui ainult võimaldades isikul esitada kaebust halduskohtusse.

Autor on varasemalt selgitanud FI otsuste mõju ulatust, ehk fakti, et tulenevalt integreeritud EL-i tasandil finantsjärelevalvest on FI otsustel tõenäoliselt mõju ka väljapoole Eesti riigipiiri. Järgnevalt analüüsib autor, miks on sõltumatu ja objektiivne sisekontroll äärmiselt oluline just riikliku finantsjärelevalveasutuse kontekstis.

104 Euroopa Liidu kõrgeimate riiklike kontrolliasutuste juhtide kontaktkomitee. INTOSAI Auditstandardite Euroopa Rakendussuunised. – Auditistandardite ad hoc grupp Luxembourg, 1998, lk 143.

105 Põhiseaduse § 14 rikkumist on töö autor käsitlenud käesoleva töö peatükis 2.4.2.

106 HKMS § 37 lg 2 sätestab ammendava loeteluna kaebuse liigid, mille kohaselt võib kaebeõigust omav isik esitada tühistamiskaebuse, kohustamiskaebuse, keelamiskaebuse, hüvitamiskaebuse, heastamiskaebuse või tuvastamiskaebuse. Haldusorgani organisatoorne struktuur ei ole ühelgi juhul lubatavaks kaebuse liigiks.

2.2 Finantsinspektsiooni siseauditi tõhususe olulisus Eesti ja Euroopa Liidu õigusruumi kontekstis

FI ülesanne on olla valvuriks, kes teostab Eesti finantssektoris järelevalvet eesmärgiga tagada finantssektori stabiilsus, usaldusväärsus ja läbipaistvus ning selle toimimise efektiivsus, süsteemsete riskide vähendamine ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamine, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust (FIS § 3). Tulenevalt FI erilisest positsioonist Eesti õigusruumis ja FI otsuste Eesti riigipiiri ületavast mõjust on siseauditi regulatsiooni viimine kooskõlla põhiseaduse, teiste seadustega ja EL-i finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikaga äärmiselt oluline. Autor on töö esimeses osas analüüsinud EL-i finantsjärelevalve reformide vajalikkust ja leidnud, et EL-i sekkumine finantsjärelevalve viimiseks EL-i tasandile oli osaliselt tingitud liikmesriikide finantsjärelevalve suutmatusest tagada finantsstabiilsus kui avalik huvi EL-is tervikuna.

Finantssektori eripärast tulenevalt on FI-l otsuste tegemisel tavalisest ulatuslikum diskretsioon ning FI käsutuses on väga lai meetmete kompleks. Diskretsiooniõiguse teostamisel on oluline, et Eestis valitseva kohtupraktika kohaselt on diskretsiooniotsuse vaidlustamine võimalik ainult teatava piirini. Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi 3-3-1-54-04 punkti 38 kohaselt ei hinda kohus ümber kaalutusotsuse poliitilist otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, ega kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustust. Sellest tulenevalt on nõutav, et väga avara diskretsiooniõigusega haldusorgan tegutseb sellise ülesehitusega, mis tagab organisatsioonisesed kontrollimehhanismid, kuna kohtulik vaidlustamine ei pruugi alati olla efektiivne meede ja viia õiglase tulemini – kohus ei saa hinnata ümber FI kaalutusotsuste poliitilist otstarbekust. Teisalt, võttes arvesse finantsregulaatori otsuste suurt majanduslikku kaalu, peab olema tagatud, et organisatsiooni ülesehitus vähendaks võimalikult efektiivselt diskretsioonivigade tegemise võimalusi, kuna diskretsioonivigadel võivad olla ühiskondlikult väga olulised tagajärjed.

Vajadust tagada, et finantsregulaator toimib kõiki seaduses sätestatud nõudeid järgides kinnitab veelgi enam asjaolu, et sektoripraktikale iseloomulikult ei vaidlusta järelevalvatavad subjektid tihti regulaatori otsuseid. Seda isegi siis, kui otsuse tegemisel on tehtud vigu, sest kehtib üldine põhimõte, et „järelevalve teostajaga ei vaielda“. Selle põhjuseks on eelkõige soov mitte halvendada suhteid regulaatoriga, kelle otsustest sõltub väga suures osas finantsturu osaliste võimalus finantsturul tegutseda ning kelle otsuste vaidlustamine võib olla keerukas. Näiteks on finantsjärelevalve loamenetlustes loa taotleja sageli välismaal asutatud isik, kellel puudub kokkupuude Eesti õiguse eripäradega, mistõttu ootab loa taotleja, et tema juhtumit menetletakse hea halduse põhimõtete kohaselt ja teda koheldakse teiste võrdväärsete isikutega võrdväärselt. Seega ei pruugi järelevalve teostaja tegevusele üldse järgneda kohtulikku kontrolli, mistõttu peavad järelevalveteostaja enda sisemised mehhanismid seda paljuski asendama ning sisemistel kontrollimehhanismidel on olulisemgi roll kui teiste haldusorganite puhul.

Siseaudit peaks FI struktuuris olema sõltumatuks ja objektiivseks infoallikaks nõukogule kui kõrgemale juhtorganile. Samas on selge, et siseaudiitorile ei saa panna ebarealistlike ootusi.

Vastavalt FIS § 7 lg-le 1 kavandab ja kontrollib FI juhtimist ja tegevust nõukogu. Juhtimise kontrolliks on nõukogule vajalik objektiivne ning sõltumatu infoallikas, mis ei ole mõjutatud FI juhatuse poolt. Viidatud allikaks peaks finantsregulaatori struktuuri arvestades olema siseaudiitor. Hinnates FI siseauditit audiitortegevuse seaduse § 69 lg 4 pinnalt on siseaudiitori kutsetegevuse üheks objektiks sisekontroll kui süsteem ja samal ajal analüüsitakse sisekontrolli kui protsessi tõhusust ning hinnatakse selle vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele. AudS § 71 lg 1 kohaselt on siseaudit käesoleva seaduse tähenduses siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratletud õigusaktile vastavuse kindlaks tegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Eelnev tähendab, et seadusandja on näinud siseauditit kui organisatsiooni elementi, mis peab töötama kaitsemehhanismina, vältimaks koostoimes teiste organitega, eelkõige nõukoguga, olukordi, kus organisatsioon võib potentsiaalselt teha vigu. Viidatud vigade kõrvaldamiseks puuduvad üksikisikul ka kohtulikud võimalused, samas võib haldusorgani struktuur tuua kaasa olukorra, kus isiku õigused saavad korduvalt rikutud ja kohtulik menetlus ei pruugi pakkuda piisaval määral kaitset.

Lisaks eelnevale on finantssektor, mille üle teostab järelevalvet FI, oma olemuselt keerukas, detailirohke ning pidevas muutumises. Efektiivse järelevalve tagamine finantsregulaatori üle vajab organisatsiooni erinevate tasandite pidevat jälgimist, mis ei ole aga võimalik ilma püsivalt tegutseva organita, mis annab usaldusväärset ning professionaalselt koondatud ja ülevaatliku informatsiooni nõukogule. Autor leiab, et nõukogul ei ole võimalik toimida ega täita oma ülesandeid nõuetekohaselt ilma usaldusväärse ning nõukogule raporteeriva siseaudiitorita.

Kallutatud organisatsioonisisene struktuur võib kaasa tuua järelevalveasutuse toimimise, mis ei ole kõige efektiivsem ning võib osutada õigusvastaseks. Eelnev omakorda võib häirida terve Eesti finantssektori toimimist ja kahjustada ühtse finantsjärelevalve teostamist Euroopas. Sellisel olukorral oleks negatiivne mõju avalikkusele ja finantsteenuste lõpptarbijatele. Seega võib öelda, et küsimus sellest, kes valvab valvurit, on eriti kõrgendatud tähtsusega FI kui erilist liiki järelevalveinstitutsiooni puhul, mille tegevuse õiguspärasusest on huvitatud ja mõjutatud kogu laiem avalikkus.

2.3 Finantsinspektsiooni siseauditi kooskõla rahvusvaheliste standarditega

2.3.1 Siseauditi definitsioon ja ulatus

Siseauditit peetakse õigustatult avaliku halduse, valitsemise ja juhtimise lahutamatuks osaks ja oluliseks eduteguriks¹⁰⁸ ja nii nagu nimigi osundab on siseaudit oma olemuselt erinev välisest auditeerimisest, kuigi nende kahe distsipliini vahel võib olla kattuvusi. Oluline eristav kriteerium nende kahe vormi vahel seisneb eeskätt selles, et siseauditi ulatus on märkimisväärselt laiem välise auditi omast, hõlmates lisaks finantsauditile ka tegevuse efektiivsuse järelevalve, pettuste või vigade uurimise, kooskõla õigusaktidega jms. Siseauditi definitsioonist avaldub, et siseauditi roll on muutunud hindavast ja järelevalvealasest

108 Linnas, R. Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas. – Riigikogu Toimetised, 2009, nr 20, lk 140 – 149.

funktsioonist kindlustandvaks ja nõustavaks funktsiooniks.¹⁰⁹ Vastavalt IIA Standardite definitsioonile: „Siseaudit on sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomisele ja organisatsiooni äritegevuse täiustamisele. Ta aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja distsiplineeritud lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli ja ärijuhtimise kultuuri protsesside tõhusust.“¹¹⁰ Vastavalt audiitortevuse seaduse § 71 lg-le 1 on siseaudit siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratletud õigusaktile vastavuse kindlaks tegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Neid definitsioone võrreldes on selge, et Eesti siseriiklik ja rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi definitsioon erinevad teineteisest olulises määras, mida on märkinud ka R. Linnas.¹¹¹ Need kaks definitsiooni erinevad nii sõnastuse kvaliteedi kui ka siseauditi funktsionaalse tähenduse poolest. R. Linnas on märkinud, et IIA siseauditi definitsioon ei ole perfektne, kuid väljendab küllaltki selgelt siseauditi fundamentaalset eesmärki, iseloomu ja ulatust.¹¹² Autori hinnangul on püüdlemine perfektsuse poole küll vajalik, kuid leiab täiendavalt, et käesoleval hetkel on IIA poolt juurutatud definitsioon leidnud kogu maailmas vaikiva heakskiidu, mistõttu tuleb ka FI siseauditi hinnata antud definitsiooni valguses. Analüüsides siseauditi definitsiooni audiitortevuse seaduses on R. Linnas märkinud, et selle sõnastus on künklik ja isegi siseauditi eesmärki, olemust ja ulatust ähmastav.¹¹³ Autor nõustub siinkohal täielikult. On raske mõista miks pidas seadusandja audiitortevuse seaduses õiguslikult defineerida siseauditi erinevalt rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi definitsioonis ja seda eriti olukorras, kus siseriiklik siseauditi definitsioon on pigem siseauditi tegevust kitsendav ja raskesti hoomatav.

Kuigi siseriiklikus definitsioonis puuduvad olemuslikult siseauditi juurde kuuluvad mõisted „iseseisvus“ ja „objektiivsus“ ei tähenda see autori hinnangul, et siseriiklikus õiguses aktsepteeritakse auditi sõltuvust ja erapooliklikkust. Autor nõustub R. Linnasega, et audiitortevuse seaduses sätestatud siseauditi mõiste on pigem segadust tekitav ja vajaks lähiajal muutmist, kuna praegune definitsioon külvab asjatul segadust.¹¹⁴

109 Linnas, R. Legal regulation of Internal Audit in Estonia. – 10th European Conference on Internal Auditing and Corporate Governance, Verona, University of Verona, 2012, lk 4.

110 IIA definitsioon inglise keeles: „*Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes*“.

111 Linnas, R. (2012) (Viide 109), lk 4.

112 Samas, lk 4.

113 Samas, lk 4.

114 Samas, lk 4.

2.3.2 Rahvusvaheliste standardite olemus

Vajadust arvestada rahvusvaheliste standarditega on rõhutanud mitmed autorid. Nii on leitud, et: „Finantsturgude globaliseerumise tingimustes on võimalik finantssektori usaldusväärsust saavutada vaid juhul, kui finantsjärelevalve õiguslik korraldus riigis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega“.¹¹⁵ On selge, et siseauditeerimist viiakse läbi väga erinevate õiguslike- ja kultuurikeskkondadega organisatsioonides, mis erinevad nii eesmärgi, suuruse kui ka struktuuri osas.¹¹⁶ Kuigi siseauditeerimist võivad potentsiaalselt mõjutada erinevused igas keskkonnas on ühiskond jõudnud kokkuleppele teatud standardite ja printsiipide osas, mis on rakendatavad mistahes tüüpi organisatsiooni puhul ja mis kindlustaksid kõige primaarsemal tasandil tingimused siseaudiitorite ja siseauditi üksuse kohustuste täitmiseks. Auditistandardid on käsitletavad kui kriteeriumi ehk mõõdupuuna, mille järgi hinnatakse auditi tulemuste kvaliteeti.¹¹⁷ Tagamaks riikliku finantsjärelevalve sisulist sõltumatust ja aitamaks kaasa finantsjärelevalve eesmärkide täielikule realiseerumisele on rahvusvaheliselt töötatud välja erinevaid auditeerimise juhendeid, mille eesmärgiks on muuhulgas tagada, et siseauditi funktsiooni teostamist ei kahjusta see, kuidas organisatsioon on ülesehitatud. Eelkõige on olulised IIA Standardid, mis on Reglemendi kohaselt ka Reglemendi väljatöötamise aluseks. Standardite kohaselt on siseauditis lubatud kasutada Standardeid koos teiste regulaatori poolt välja antud standarditega, kuid olukorras, kus Standardite ja teiste standardite vahel on ebakõla, on siseauditeerimisel kohustus järgida Standardeid. Muude auditeerimisstandardite järgmine on lubatud üksnes juhul, kui need on Standardeid kitsendavad (*may confirm with the other Standards if they are more restrictive*).¹¹⁸ Eelnev tähendab, et olukorras, kus FI siseauditile laienevad Standardid peab Reglement järgima ning Reglementi tuleb tõlgendada kooskõlas Standarditega. Eelnev hõlmab ka vajadust selle järele, et Reglemendis sisalduvad tagatised ei kaldu kõrvale Standarditest, välja arvatud juhul, kui siseriiklikult ette nähtavad tagatised on ulatuslikumad. Samuti on oluline silmas pidada, et Standardites sisalduvad mõisted on autonoomsed, mis tähendab, et neid ei tule tõlgendada suvaõiguse alusel, vaid lähtudes Standardite enda kontekstist ja mõisteaparaadist, mille vastu on FI siseauditi Reglemendis korduvalt eksitud.¹¹⁹

2.3.3 Siseauditi sõltumatus

Audiitori poolt pakutavad kindlustandvad tegevused ammutavad on väärtust ja usaldusväärsust fundamentaalsest eeldusest, et audiitor on oma tegevuses ja mõttes sõltumatu.¹²⁰ Seega ei ole imeks pandav, et suur hulk uurimusi on keskendunud audiitori

115 Mark, M., jt (toim). (Viide 26), lk 47.

116 Linnas, R. (2012) (Viide 109), p 2.

117 Rahvusvaheline Kõrgemate Kontrolliasutuste Organisatsioon – INTOSAI. Auditistandardid. – Välja antud auditistandardite komitee INTOSAI XVI kongressil (1992) Washingtonis, Ühendriikides, koos INTOSAI XV kongressil (1995) Kairos, Egiptuses tehtud täiendustega, lk 7.

118 Standardid lk 1.

119 Standardid lk 1.

120 Vt. Florina, P. A., Ludovica, B., Leonica, B. Challenges Of Internal Audit In The Current Crisis. – Faculty of Economics, University of Oradea, Faculty of Economics 2013/1, lk 1356.

sõltumatusele ja objektiivsusele, kuid tuleb tõdeda, et uuringud on keskendunud eelkõige välise audiitori sõltumatusele.¹²¹ Samas on just viimastel aastastel tõusnud huvi siseauditi sõltumatuse ja objektiivsuse vastu. J. Stewart ja N. Subramaniam peavad sellise huvi tõusu põhjuseks areneva ja kasvava siseauditi rolli organisatsioonis ja sisemisi nõuandvaid teenuseid.¹²² Siseaudiitorid on unikaalses situatsioonis pakkudes nii kindlust andvaid teenuseid organisatsiooni sees kui nõuandvaid teenuseid juhtidele. Selline dualistlik roll on akadeemikute hulgas tekitanud märkimisväärse debati, kuna see on potentsiaalseks ohuks siseaudiitori huvide konfliktile tekkimisele.

Küsimine auditi sõltumatuse ja objektiivsuse järele muutus eriti aktuaalseks 2007. – 2008. aasta majanduskriisijärgses ühiskonnas. Nii valis ÜRO läbi INTOSAI üle maailma 2009. aasta peateemaks kontrolliasutuste sõltumatuse, mille valikut põhjendati muuhulgas asjaoluga, et kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus on avalike vahendite majanduskontrollipuhul olemusliku tähtsusega.¹²³

F. Fiedler on tabavalt märkinud, et sõltumatus, mis on küll seaduses kirjas, kuid mida ei tagata, pole väärt paberit, millele see kirjutatud on.¹²⁴ FI puhul on Reglemendi punktis 2 kinnitatud, et siseaudit on sõltumatu ja objektiivne, kuid olukorras, kus Reglement läbivalt võimaldab juhatusel või juhatuse esimehel sekkuda FI siseauditi töösse, ei saa autori hinnangul siseauditit pidada sõltumatuks ja objektiivseks. Avaliku sektori auditeerimise *Magna Charta*'ks peetava Lima deklaratsiooni („Lima deklaratsioon“) eesmärk on samuti kutsuda üles avaliku sektori sõltumatule auditeerimisele,¹²⁵ kuid samas peaks siseaudiitor püüdma auditeeritavates üksustes selgitada oma rolli ja funktsioone, pidades silmas sõbralike suhete hoidmist organisatsiooni juhtorganitega.¹²⁶ Head suhted aitavad kõrgeimal kontrolliasutusel vabalt ja avalikult teavet koguda ning arutelusid vastastikuse austuse ja mõistmise õhkkonnas läbi viia. Kuigi Lima deklaratsioon käsitleb kõrgemaid kontrolliasutusi, mis Eesti puhul tähendaks Riigikontrolli, on sõltumatuse nõuded kohaldatavad ka FI kui avaliku sektori üksuse siseauditile.

Lima deklaratsiooni § 5 lg 1 kohaselt saab kõrgeim kontrolliasutus täita oma ülesandeid sõltumatult ja efektiivselt ainult siis, kui ta on sõltumatu kontrollitavast üksusest ja kaitstud välismõjutuste eest. FI puhul tähendab sõltumatus kontrollitavast üksusest seda, et FI siseaudit ei oleks mõjutatav juhatuse poolt, kes ise on siseauditi subjektiks ja kelle tegevus on Reglemendist tulenevalt siseauditi objektiks. Sõltumatuse tagamiseks peab Lima deklaratsiooni § 6 lg 2 kohaselt kontrolliasutuse liikmete ametist vabastamine välistama sõltumatuse kahjustamise. FI puhul peaks siseaudiitor olema antud nõude järgi ametisse nimetatud ja vabastatud FI nõukogu kui kõrgeima juhtorgani poolt, et tagada siseaudiitori ametialane sõltumatus. Seda kinnitab ka Lima deklaratsiooni § 6 lg 3, mille mõtte kohaselt ei

121 Stewart, J., Subramaniam, N. Internal audit independence and objectivity : emerging research opportunities, *Managerial auditing journal* 2010/4, lk 329.

122 Samas, lk 329.

123 Ojasalu, T. Kõrgemate kontrolliasutuste sõltumatus. – *Juridica*, 2010, nr. 9, lk 687.

124 Samas, 688.

125 Lima deklaratsioon avaliku sektori auditi põhimõtetest. – Viin, september 1998.

126 INTOSAI. Auditistandardid. (Viide 117), lk 22.

tohiks auditi üksus olla auditeeritava organisatsiooni mõjutatav ega sellest sõltuv. T. Ojasoo on kõrgemate kontrolliasutuste juhtide sõltumatusega seoses märkinud: „Kontrolliasutuste sõltumatusega on lahutamatult seotud tema juhtide sõltumatus. Kui näiteks valitsusel või mõnel auditeeritaval on võimalus anda kontrolliasutuse juhile suuniseid või teda muul viisil mõjutada, siis on sellega ühtlasi riivatud kontrolliasutuse sõltumatus“.¹²⁷

Sõltumatust tuleb Lima deklaratsiooni kohaselt hinnata ka juhtide ametisse nimetamise ja ametist vabastamise valguses. Nii nagu paljudes riikides (Austria, Hispaania, Soome, Taani, Rootsi jt.) on kontrolliasutuse juhi määramine parlamendi pädevuses, ei ole välistatud ning on eri riikide praktikas (nt. Irimaal ja Saksamaa) kinnitust leidnud, et ka valitsusel võib olla ettepaneku tegemise või kaasaráäkimise õigus kontrolliasutuse juhi ametisse määramisel ja see ei tähenda automaatselt, et sõltumatus oleks kahtluse alla seatud.¹²⁸ Määravaks on siin küsimus, kas valitsuse kaasaráäkimise õigus on piiratud üksnes kontrolliasutuse juhi ametisse määramisega või on valitsusele antud õigus kaasa rääkida ka kontrolliasutuse juhi hilisemas tegevuses. Juhul, kui valitsus saab mõjutada kontrolliasutuse juhi tegevust ja auditi otsuseid on sõltumatus riivatud ning vastuolus Lima deklaratsiooniga. Antud näites on valitsus kui täitevvõim FI puhul asendatav juhatus kui igapäevase järelevalve teostajaga ja parlament käsitletav kui FI nõukogu. Juhul, kui Reglemendi kohaselt oleks FI juhatusel üksnes nõukogu kõrval kaasaráäkimisõigus FI siseaudiitori määramisel, siis ei pruugiks objektiivsus veel riivatud olla. Seevastu on Reglemendi kohaselt antud FI juhatusle ja juhatusle esimehele mitte üksnes kaasaráäkimisõigus siseaudiitori valikult vaid ka võimalus siseaudiitor ametist vabastada ja sekkuda siseauditi teostamisse. Ühe näitena võib tuua Reglemendi punkti 11, mille kohaselt on siseaudiitor kohustatud algatama *ad hoc* auditi või menetluse kohe vajaduse ilmnemisel, kuid samas on siseaudiitoril kohustus teavitada sellest juhatusle esimeest (kes ka ise võib olla auditi subjektiks) ja esitada juhatusle esimehele kooskõlastamiseks *ad hoc* auditi või menetluse kava.

J. Etverk on avaliku sektori siseauditi uurivas magistritöös leidnud, et siseaudiitori rolli analüüsimisel on vajalik eristada kahte sõltumatuse mõistet: organisatoorne ja töökorralduslik sõltumatus. Sealjuures käsitleb J. Etverk organisatoorse sõltumatuse viisi, kuidas audiitor nimetatakse, eetiliste reeglite arendamist erapooletuse saavutamiseks ja küsimust kas nõuandvad teenused kahjustavad auditi rolli. Töökorralduslik sõltumatus viitab sealjuures auditi protsessile, mida auditi üksus oma töös kasutab. See puudutab küsimusi sellest, mida auditeerida, millal auditeerida ja kuidas tulemusi avaldada.¹²⁹ Kui vaadelda FI siseaudiitori sõltumatust organisatoorsest aspektist, siis FI siseaudiitor nimetatakse ametisse juhatusle esimehe ettepanekul juhatusle poolt (Reglemendi p 7). Sama menetlusliku korra järgi toimub ka siseaudiitori ametist vabastamine. Seega ei saa organisatoorse iseseisvuse mõiste järgi pidada FI siseaudiitorit pidada sõltumatus, kuivõrd audiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine toimub auditeeritavate poolt. Vaadeldes töökorralduslikku iseseisvust tuleb

127 Ojasalu, T (Viide 123), lk 688.

128 Samas, lk 689.

129 Etverk, J. Measuring performance audit effectiveness: the case of Estonia. – Master thesis. Tartu: Faculty of Social Sciences Department of Public Administration, 2002, lk 9.

analüüsida FI juhatuse ja juhatuse esimehe võimalust sekkuda auditeerimisse ja määrata kindlaks mida ja millal auditeerida. Ka siin on autor jõudnud järeldusele, et FI juhatuse juhatusele ja juhatuse esimehele on antud laialdased pädevused FI siseauditi autonoomiasse sekkumisel, mis ei ole kooskõlas töökorraldusliku iseseisvuse mõttega. Sellest tulenevalt peab autor vajalikuks muuta Reglementi selliselt, et organisatoorsete meetmetega oleks tagatud siseauditi töökorralduslik iseseisvus ja välistatud auditeeritavate sekkumine auditi teostamisse. Vastupidisel juhul ei täida siseaudit oma eesmärki ega saa aidata kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele.

Autor nõustub J. Etverk'iga, et absoluutne sõltumatus on loomulikult võimatu. Näiteks peab auditeerimine alati usaldama vähemalt mõnda juhatuse esindajat ja teisi sisemise informatsiooni allikaid – audiitor on alati informatsiooni tasandil sõltuv. Siiski on suhteline sõltumatus võimalik ja peaks saama üha rohkem tähelepanu, seda eriti auditite läbiviimise kontekstis.¹³⁰ Standardite punkti 1100 kohaselt peab siseaudit üksus olema sõltumatu ja siseaudiitorid peavad oma töö tegemise olema objektiivsed. Sõltumatusena defineerivad Standardid kui vabadust asjaoludest, mis ohustavad siseauditi üksuse võimet täita siseauditeerimise kohustusi erapooletult. Standardite punkti 1110 tõlgenduse kohaselt: „Organisatsiooniline sõltumatus on saavutatud, kui siseauditi juht allub funktsionaalselt kõrgemale juhtorganile.“ Funktsionaalselt kõrgeimat juhtorganit ei tohi antud juhul määrata kindlaks lähtuvalt suvaõigusest või Eesti õiguse alusel või viitega FIS-ile või äriseadustikule. Standardites sisalduvad mõisted on autonoomsed, mis tähendab, et Standardeid tuleb tõlgendada lähtudes Standardite enda kontekstist ja konkreetsetele sõnadele omistatud tähendusi järgides.¹³¹ Standardites on kõrgeim organ määratletud kui: „Kõrgeim organisatsiooni valitsev organ, millel on organisatsiooni suunamise ja/või selle tegevuste ja juhtimise järelevalvamise alane vastutus. Tavaliselt hõlmab see gruppi sõltumatuid juhte (näiteks nõukogu, järelevalvenõukogu vms). Kui sellist gruppi ei eksisteeri, võib kõrgeim juhtorgan olla organisatsiooni juht“. Seega on oluline lähtuda organi funktsionaalsest pädevusest.

FIS § 7 lg 1 kohaselt kavandab nõukogu FI juhtimist ja teostab kontrolli juhatuse tegevuse üle. Vastavalt FIS § 18 lg-le 1 täidab juhatuse nõukogu poolt FIS § 7 lg 2 alusel tehtud otsuseid. Seega on Standardite mõistes funktsionaalselt terminile „kõrgem juhtorgan“ vastavaks organiks nõukogu ning mitte juhatuse, mida kinnitavad ka IIA vastavad nõukoguga suhtlemise juhised (*Interaction with the Board IIA*).¹³² Autor on käesolevas töös käsitlenud FI siseaudiitori subordinatsioonisuhet, mille kohaselt allub siseauditi FI juhatuse esimehele. FI organisatsioonilises struktuuris ei ole võimalik juhatust või selle esimeest pidada kõige kõrgemaks organiks. Eelnev tähendab, et Reglement on vastuolus rahvusvaheliselt üldtunnustatud Standarditega, mis kujutavad endast antud valdkonna parimat praktikat ja millele vastavust on Reglemendis kinnitatud. Samal ajal on oluline, et ka FIS § 18 lg 3 punkt

130 Etverk, J. (Viide 129), lk 9.

131 Standardite inglise keelse sõnastuse kohaselt: *The Standards employ terms that have been given specific meanings that are included in the Glossary.*

132 The Institute of Internal Auditors. IPPF. – Practice Guide. Interaction with the Board. 2011.

9, mille kohaselt FI juhatus kinnitab FI siseauditi tegemise korra on vastuolus Standarditega. FIS § 18 lg 3 punktis 9 viidatud dokument on Standardite alusel siseauditi korraks (inglise keeles: *internal audit charter*). Vastavalt Standardite punkti 1110 kohustuslikule tõlgenduskommentaariumile peab siseauditi korra kiitma heaks kõrgem juhtimisorgan, milleks FI organisatoorses juhtimisstruktuuris nõukogu, mitte juhatus. Seda arusaama kinnitab ka siseauditi üksuse kvaliteedi hindamise käsiraamat, mille kohaselt: „Siseauditi üksuse loob nõukogu või järelevalveorgan (edaspidi: kõrgem juhtorgan). Kõrgem juhtorgan määratleb oma järelevalverolli raames ka siseauditi üksuse kohustused“.¹³³

On äärmiselt oluline, et organisatoorse meetmetega eraldataks siseaudit ülejäänud organisatsioonist, mida kinnitab ka Standardite punkt 1110: „Siseauditi juht peab alluma vahetult sellisele tasandile organisatsioonist, mis võimaldaks siseauditi üksuse kohustusi täita. Siseauditi juht peab vähemalt kord aastas andma kõrgemale juhtorganile kinnituse siseauditi üksuse organisatsioonilise sõltumatuse kohta“. Kuna siseaudiitori ülesanded seonduvad kogu organisatsiooni tegevuse kriitilise analüüsiga, välja arvatud kõrgeima juhtorgani tegevuse analüüsiga, oleks siseaudiitori allutamine mõnele teisele tasandile huvide konflikti tekitamine, kus siseaudiitor peaks hakkama tegelema isikute kriitilise hindamisega, kelle alluvuses siseaudit töötab ning kellele on antud Reglemendi kohaselt sisuline võim siseaudiitor ametist vabastada. Eelnev tingib huvide konflikti ka olukorras, kus teised siseaudiitori tegevust reguleerivad sätted näevad kohustuse ja õiguse siseaudiitoril tegutseda iseseisvalt.

Organisatoorse meetmete puudumine toob kaasa selle, et siseaudiitori funktsiooni täitja peab kriitilistel situatsioonidel hakkama hindama, kas järgida talle ette nähtud norme või pigem tegutseda kooskõlas isikute soovidega, kellele siseaudiitori funktsiooni täitev isik allub, ning kes võivad soovi korral ka nendega teenistussuhte lõpetada.

Autori hinnangul on selline organisatoorse meetmetega siseaudiitori eraldamise nõue ülejäänud organisatsioonist kooskõlas ka põhiseaduses sätestatud institutsioonide organisatoorse tagatistega. Põhiseaduses on mitmele institutsioonile nähtud ette sarnane roll siseaudiitoriga organisatsiooni kontekstis. Eelkõige kohtuvõim, õiguskantsler ja riigikontroll. Kõikidel juhtudel nähakse nendele institutsioonidele ette lisaks kohustusele tegutseda sõltumatult ka organisatoorsed tagatised sõltumatuse ja objektiivsuse realiseerimiseks. Kohtuvõim, mis peab kontrollima nii seadusandja kui eelkõige täidesaatva võimu tegevust, on ka organisatoorses plaanis lahutatud mõlemast ning kohtunikud ei allu näiteks justiitsministeeriumile. Seda ka olukorras, kus kohtute seaduse § 2 lg 2 näeb ette, et kellelegi ei ole õigust sekkuda õigusemõistmisesse. Juhul kui täidesaatvale võimule oleks allutatud kohtuvõim oleks viidatud säte olemuselt ainetu.

Analoogsed organisatoorsed kaitsemeetmed on nähtud ette ka õiguskantsleri funktsiooni sõltumatuse tagamiseks. Õiguskantsleri seaduse¹³⁴ § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva

133 Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut. Kvaliteedi hindamise käsiraamat siseauditi üksusele. – Arvutivõrgus: https://www.auditortegevus.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=d0b35c40-505c-4779-84fd-bf9d513a3f2e&groupId=10240 (12.01.2014), lk 70.

134 Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 03.07.2013, 10

riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse üle. „Õiguskantsleri institutsiooni erapooletuks ja efektiivseks toimimiseks on oluline tagada õiguskantsleri sõltumatus nii seadusandlikust riigivõimust ja erakondadest (eeskätt põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimisel), täidesaatvast riigivõimust (eeskätt ombudsmani ülesannete täitmisel) kui ka kohtuvõimust (kohtuniku distsiplinaarmenetluse läbiviimisel)“.¹³⁵ Seega on ka õiguskantsleri puhul rõhutatud vajadust garantiideks, mille alusel üldse on võimalik õiguskantsleril jääda sõltumatuks. Ilma vastavate garantiideta ei ole võimalik tagada, et õiguskantsler jääks sõltumatuks ametiisikuks.

Põhiseaduse järgi on Riigikontroll põhiseaduslik institutsioon, mille tegevuse alused on kindlaks määratud riigikontrolli seaduses¹³⁶ („RKS“). Seaduse kohaselt on Riigikontrolli tegevuse eesmärk anda majanduskontrolli kaudu Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori ressursse kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult (RKS § 3). Selle eesmärgi saavutamiseks teeb Riigikontroll finants- ja tulemusauditeid. Seadusega on sätestatud, et Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu (RKS § 2). Riigikontrolli puhul peetakse sõltumatuseks vabadust ise otsustada, milliseid auditeid teha, ning ühtlasi kohustust auditeerida erapooletult kooskõlas seaduste ja rahvusvaheliselt tunnustatud auditistandarditega.¹³⁷

Seega leiab autor, et sõltumatuse ja iseseisvuse deklareerimisel puudub väärtus olukorras, kus organisatoorse meetmetega ei ole siseauditi objektiivsus ja sõltumatus tagatavad nagu see on käesoleval juhul FI siseauditi puhul.

2.3.4 Siseauditi objektiivsus

Siseaudit sõltumatus ja objektiivsus on teineteisega väga tihedalt seotud ja praktikas ka tihti kattuvad mõisted. Standardite punkti 1100 ametliku tõlgenduse kohaselt on objektiivsus käsitletav kui suhtumise erapooletus, mis võimaldab siseaudiitoril oma ülesandeid täita nii, et siseaudiitor usub oma töö tulemusse ning sellesse, et kvaliteedi osas ei ole tehtud mingeid kompromisse. Tõlgenduse kohaselt on objektiivsus saavutatud olukorras, kus siseaudiitor ei alluta oma otsuseid auditit puudutavates küsimustes kellegi teise omadele. Autor leiab, et FI Reglement rikub olulises osas siseaudiitori objektiivsust, kuna võimaldab juhatusel sekkuda siseauditi teostamisse.

Reglemendi punkti 10 kohaselt on siseaudiitoril õigus algatada *ad hoc* auditeid, kui selleks on siseaudiitori hinnangul vajadus, kooskõlastades selle eelnevalt juhatuse esimehega – eelnev tähendab, et sisuliselt puudub FI siseaudiitoril võimalus viia läbi FI juhatuse esimehe tegevuse osas siseauditit ilma, et see oleks eelnevalt teada FI juhatuse esimehele. *Ad hoc* auditit eesmärk ongi tihti kontrollida organisatsiooni ja selle liikmete tegevuse vastavust õigusaktidele ajal, mil ei peaks toimuma siseaudit ning organisatsiooni liikmed ei oska seda

135 Aaviksoo, B., Allik, M., Markvart, E., Narits, R., Reenumägi, A., Roosma, P. PS § 140. (Viide 10).

136 Riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117 ... RT I, 29.12.2012, 13.

137 Riigikontroll. Riigikontrolli strateegia aastateks 2010 – 2013. 26. veebruar 2010.

oodata.¹³⁸ Eelnev loob olukorra, kus FI juhatuse teadmata ei ole tema suhtes võimalik viia läbi siseauditit. Seega tekiks *de facto* FI juhatuse esimehel ajaliselt võimalik ennetada siseaudiitori tegevust ning vajadusel andmeid või asjaolusid varjata. Samuti on Reglemendi punkti 10 kohaselt siseaudiitoril õigus küsitleda auditite ja menetluste käigus järelevalvesubjektide esindajaid ulatuses, mis on siseaudiitori hinnangul vajalik siseaudiitori ülesannete täitmisel, teavitades sellest eelnevalt juhatuse esimeest – eelnev välistab siseaudiitorile võimaluse sisuliselt küsitleda järelevalve subjekte seoses menetlusega, milles otsuste tegemise juures osaleb FI juhatuse esimees (tegemist on FI puhul väga laia ringi otsustega) ilma, et FI juhatuse esimees sellest teada saaks. Viidatud õiguse tulemina võivad mitmed finantsturu osalised keelduda koostööst FI siseauditiga, sest nad teavad, et isikul, kellel on nende suhtes otsustusõigus on informatsioon nende küsitlemise kohta. Siseauditi üksuse kvaliteedi hindamise käsiraamatu kohaselt on siseauditi objektiivsuse ja sõltumatuse tagamiseks vajalik, et siseauditi üksuse tegevusse, sealhulgas auditite valimise ning nende ulatuse, toimingute, sageduse, aja ja aruannete sisu määramise alastes tegevustesse ei tohi sekkuda ükski organisatsiooni osa.¹³⁹

Kuigi Reglemendi punkti 10 kohaselt on siseaudiitoril õigus osaleda juhatuse või teistel koosolekutel ja nõupidamistel, kus arutatakse ja otsustatakse siseauditiga seonduvat, ei ole siseaudiitoril õigust osaleda otsustusprotsessis ning kogu FI juhatuse poolt toimuv otsustamine toimub ilma siseaudiitori hääleõiguseta. Reglemendi punkti 10 kohaselt on siseaudiitoril õigus teha juhatuse esimehele ettepanek kaasata asjatundjaid auditite läbiviimiseks, kui see on vältimatu ja seda võimaldab Finantsinspektsiooni kinnitatud eelarve ning teha juhatuse esimehele ettepanek delegeerida auditi toimingute sooritamise auditi läbiviimiseks kaasatavatele lepingulistele töötajatele, ekspertidele ja konsultantidele – eelnev tähendab, et sisuliselt otsustab välisasjatundjate kaasamise ning seega mõjutab oluliselt ka auditiprotsessi FI juhatuse esimees. Väliste asjatundjate ning ekspertide kaasamine on siseauditi tegevuses äärmiselt oluline, sest tagab, et senini toimunud auditi tegevused on kooskõlas seaduse ning erinevate standardite nõuetega. Standardi punkti 1312 kohaselt peab välishindamise korraldama vähemalt kord viie aasta jooksul, kasutades sõltumatut ja kompetentset organisatsioonivälist hindajat või hindamismeeskonda. Autorile teadaolevalt ei ole Finantsinspektsioonis alates selle loomisest 2002. aastal kordagi teostatud välist hindamist, mille käigus hinnatakse siseauditi vastavust seadusele ja IIA Standarditele. Juhul, kui sellist hindamist läbi viidud ei ole, on Finantsinspektsioonil keelatud kinnitada, et FI siseaudit vastab IIA Standarditele. Võimalus piirata väliste ekspertide kaasamist annab juhatusele sisulise võimaluse piirata audiitortegevuse efektiivsust FI-s.

138 Riigikontroll. Audiitori oskussõnastik avaliku sektori audiitorile. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditis%C3%B5naraamat/tabid/123/language/et-EE/Default.aspx> (12.12.2013).

139 Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut. Kvaliteedi hindamise käsiraamat siseauditi üksusele. (Viide 133), lk 71.

2.4 Kooskõla põhiseadusega

2.4.1 Põhiseaduse § 13

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 kohaselt on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Seaduse üheks funktsiooniks on pakkuda igäühele kaitset riigivõimu omavoli eest. I. Kantilt pärineva tuntud definitsiooni järgi on omavoli suva, voli meelevaldselt talitada. Riigi keeld omavolitseda järeldub juba sellest, et Eesti Vabariigil on olemas põhiseadus, mis sätestab põhiõigused ning riigivõimu organite pädevused ja volitused neid õigusi piirata.¹⁴⁰ Nimetatud sätte näol on tegu kaitsepõhiõigusega, mis peab funktsionaalselt tagama igäühele kaitse riigivõimu omavoli eest. Sellele kaitseõigusele vastab üldine kaitsekohustus, mille kohustatud subjektiks on alati riik.¹⁴¹

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuse nr 3-4-1-4-08 punkti 15 kohaselt: „Põhiõiguste esmaseks ning peamiseks funktsiooniks on tagada igäühele kaitse riigi tegevuse eest – PS §-st 14 tuleneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV üksuste kohustus tagada isiku õigused ja vabadused ning PS § 13 järgi on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele“. Põhiseaduse mõtte kohaselt on seadusandja kohustatud kehtestama kodanike huve teenivad seadused kodanike subjektiivsete õiguste kaitseks.¹⁴² Autori hinnangul ei tähenda kohustus pelgalt negatiivset kohustust teostada kaitset üksnes seadusega või selle alusel, vaid ka positiivset kohustust kehtestada efektiivsed ja kaitset võimaldavad seadused. Puudub põhjus, miks peaks riiklik finantsjärelevalveasutus olema selles osas erandiks ja võimaldama põhiseadusega tagatud kaitseõiguse rikkumist. Seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest. Osundatud põhiseaduse sätteid viitavad selgelt riigile kui põhiõiguste ja vabaduste adreessadile, kellel on kohustus käituda ning võimalus oma võimu rakendada vaid põhiseadusega kooskõlas. Seega paneb PS § 13 eelkõige just riigile kohustuse jälgida ja tagada, et tema poolne võimu rakendamine toimuks üksikisikute õigusi ja vabadusi arvestades, välistades sellega riigi poolse omavoli üksikisikute kui nõrgema õigussuhte poole suhtes.

Viidatud kaitse peab olema efektiivne, mida ei ole võimalik saavutada, kui PS § 13 kaitseala hõlmaks ainult reageerivat *ex post* kaitset. PS § 13 peab hõlmama ka riigi kohustust võtta kasutusele ennetavaid *ex ante* meetmeid, mis kas hoiavad ära või vähendavad võimalusi, et isik langeb haldusorgani omavoli alla. Sellisest mõtlemisest on näiteks kantud halduskohtumenetluse seadustiku¹⁴³ („HKMS“) 24. peatükis sisalduv esialgse õiguskaitse institutsioon. Asjaolu, et hilisemalt on võimalik asuda seisukohale, et teatud tegevus kujutab endast omavoli, ei kujuta endast igas olukorras efektiivset kaitset omavoli eest. Seega peab ka FI ise võtma samme, mis tagaks, et tema tegevus oleks võimalikult õiguspärane. Ühest vastavaks *ex ante* meetmeks on läbipaistev ning kontrollitav organisatsiooni struktuur.

140 Ernits, M. PS § 13 (Viide 10).

141 Mark, M., jt (toim). (Viide 26), lk 46.

142 Samas, lk 46.

143 Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 23.12.2013, 38.

Praegune korraldus, kus siseauditi tegevuse korralduse ja siseauditi poolt läbi viidavad auditid otsustab siseaudiitor juhatause esimehe nõusolekul ning kogu siseauditi tegevus allub juhatausele, toob kaasa olukorra, kus on võimalikud korduvad ning süstemaatilised rikkumised, sest nõukogu, kes peaks haldusorgani siseselt tagama juhatause üle kontrolli, on võimalik tasulitada läbi tema teabest ilma jätmise. Nõukogu ja siseaudiitori koostoime peab tagama *ex ante* aktiivse tegutsemise, mis välistab riigivõimu omavoli isikute suhtes. FIS § 18 lg 3 punkt 9 ja Reglement mõlemad tekitavad olukorra, kus *ex ante* kontrolli enam ei eksisteeri ning olemas on ainult piiratud *ex post* kontroll. Eelnev on aga vastuolus PS §-iga 13.

FIS § 18 lg 3 punkti 9 on vastuolus põhiseaduse §-iga 13 kuna loob eelduse halduse omavoliks läbi selle, et FI haldusvälistele isikutele suunatud haldusaktid, milleks FIS § 55 kohaselt on ettekirjutused, otsused või korraldused, võivad siseauditi juhatausele allumise tõttu rikkuda haldusakti adressaatide õigusi. Põhiseaduse §§ 13 ja 14 funktsionaalsesse kaitsealasse peab mahtuma kaitse selle eest, et haldusorgani struktuurne ülesehitus ei võimaldaks reprodutseerida haldusorgani poolseid vigu.

Eelnevast tulenevalt peab autor vajalikuks asendada Reglemendi sätted, mis võimaldavad FI juhatusel juhtida teda ennast auditeerivat siseauditi osakonda sätetega, mis kehtestaksid sõltumatu, erapooletu auditeerimiskorra, piiraksid seeläbi riigi omavoli ning taastaksid FI-ga kokkupuutuvate isikute põhiseaduslike õiguste järgimise kui õigusriigile kohase olukorra. Eelkõige tuleb tagada, et siseaudit alluks funktsionaalselt nõukogule, kellel peab olema õigus ametisse nimetada siseaudiitor ning määrata kindlaks siseauditi tegemise kord, kooskõlas audiitoritegevuse seaduse ning prima auditeerimise praktikaga.

2.4.2 Põhiseaduse § 14

Põhiseaduse § 13 kaitsepõhiõigust on tihedalt seostatud PS §-ist 14 tuleneva põhimõttega, mille kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOV üksuste kohustus. Autor nõustub M. Ernitsiga, et kolme nimetatud võimu all tuleb mõista kogu põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause tähenduses ja põhiõigussuhte kohustatud poolena käsitleda selle võimu kandjat – riiki.¹⁴⁴ Seega mitte üksnes ei pea riik hoiduma põhiõigustesse sekkumast, vaid riigil on ka kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Vastavalt Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegiumi otsuse 3-4-1-4-03 punktile 16: „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.“ Riigikohus rõhutas nimetatud lahendis, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse. PS §-i 14 tõlgendab Riigikohus kui üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele.¹⁴⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on seda õigust nimetanud ka kui põhiõiguseks heale haldusele.¹⁴⁶ Kõigepealt on PS § 14 kohaselt kohustatud põhiõigusi tagama seadusandlik võim, mis kuulub PS §§ 4 ja 59 järgi Riigikogule. Seadusandlik võim on

144 Ernits, PS §(Viide 10).

145 RKÜKo 3-4-1-5-02, p 30, 35; RKPJKo 3-4-1-1-03, p 12.

146 RKPJKo 3-4-1-1-03, p 23.

kohustatud tagama põhiõigusi eelkõige siis, kui Riigikogu võtab vastu seadusi. Seadused, mis ei ole kooskõlas põhiõigustega, on põhiseadusega vastuolus.¹⁴⁷

Mõistet menetlus tuleb käesoleval juhul tõlgendada laiendavalt. Põhiõigused kohustavad riiki kõigis selle korraldus- ja tegutsemisvormides.¹⁴⁸ Olukord, kus menetlust mõistetakse ainult kohtu- või isiku ja haldusorgani vahelise haldusmenetlusega, ei pruugi igal juhul tagada isiku põhiõiguste kaitset. Efektiivseks õiguste kaitseks peab eelnevaga olema hõlmatud ka halduse sisesed menetlused. Lisaks on haldusmenetluse osaks menetluslikud tagatised. See tähendab erinevaid elemente, mis seovad ja kontrollivad haldusmenetluses haldusorganit. Üheks vastavaks elemendiks on siseaudit, mille ülesandeks on järgida, et haldusmenetluses ka reaalselt järgitakse pidevalt kõiki kohustusi.

Antud juhul ei ole FI poolt tehtud haldusvead reaalselt ja tõhusalt kõrvaldatavad, kuna FI siseaudit, mille ülesandeks on valvata organisatsiooni toimimise efektiivsuse ja eesmärgipärasuse üle, allub auditeeritavale endale – FI juhatusele. FI juhatuse ja töötajate üle kontrolli teostamisel esineb struktuurne viga, mistõttu ei saa siseauditi praegu kehtivat menetlust ja töökorda kuidagi pidada tõhusaks ning tegu põhiseaduses nõutava „kohase menetlusega“ FI järelevalve subjektide ning teiste FI-ga kokkupuutuvate üksikisikute õiguste kaitseks. Lisaks ei ole vastava organisatsioonilise ja struktuurse vea vaidlustamine üksikisikule mingil moel võimalik ning see rikub PS §-st 14 tulenevat õigust kahekordselt – lisaks FI siseauditi menetluse ebatõhususele ei ole puudutatud isikutel ka mingit võimalust ebatõhusat menetlust kui sellist vaidlustada.

PS §-st 14 tulenevad õigused on soorituspõhiõigused, mille alusel on üksikisikul õigus nõuda riigilt positiivset tegevust nende õiguste tagamiseks. Sellist auroti arusaama kinnitab ka Riigikohus, mis on oma otsustes korduvalt välja toonud, et puuduva materiaalõigusliku regulatsiooni korral võib tegu olla isiku põhiseaduslike õiguste rikkumisega, täpsemalt rikutakse PS §-st 13 lg 1 tulenevat õigust kaitsele riigi omavoli eest. Autor leiab, et FIS säte, mis lubab FI juhatusel juhtida teda ennast auditeerivat siseauditi osakonda, tuleb asendada sätetega, mis kehtestaksid sõltumatu, erapooletu auditeerimiskorra, piiraksid seeläbi riigi omavoli ning taastaksid FI-ga kokkupuutuvate isikute põhiseaduslike õiguste järgimise kui õigusriigile kohase olukorra. Eelkõige tuleb tagada, et siseaudit alluks funktsionaalselt nõukogule, kellel peab olema õigus nimetada siseaudiitor(id) ning määrata kindlaks siseauditi tegemise kord, kooskõlas audiitortegevuse seaduse ning rahvusvaheliste põhimõtetega.

Seega on magistritöö autor jõudnud järeldusele, et regulatsioon, kus FI juhatus kinnitab ise siseauditi tegemise korra, mis võimaldab juhatusel allutada kogu siseaudiitori tegevus juhatusele/juhatusesimehele ning mitte raporteerida nõukogule rikub põhiseadusega kaitstud õigust olla kaitstud riigi omavoli eest (PS § 13). Lisaks ei ole loodud tõhusaid meetmeid hoidmaks ära põhiõiguste ja vabaduste rikkumist (PS § 14). Seega on FIS § 18 lg 3 punkt 9, mille kohaselt FI juhatus kinnitab FI siseauditi tegemise korra ja selle korra alusel vastu võetud Reglement vastuolus põhiseadusega.

2.5 Kooskõla audiitortegevuse seadusega

147 Ernits, M. PS § 14 (Viide 10).

148 Samas.

2.5.1 Audiitortegevuse seaduse regulatsioon

Maailma turgudel toimunud kuritarvituste tulemusena tunnistati rahvusvaheliselt mõõdapääsmatuks vajadus regulatsioonide suurendamisega avalikke huve senisest paremini kaitsta. Sellest eesmärgist kantuna võeti 17. mail 2006. aastal vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/43/EÜ,¹⁴⁹ („2006/43EÜ“) mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit. 2010. aastal jõustunud audiitortegevuse seadus on suures osas 2006/43EÜ direktiivi ülevõtmise tulem, mistõttu tuleb sellesse suhtuda teatud reservatsiooniga, kuna direktiiv 2006/43EÜ keskendub auditite läbiviimise korrale, mitte niivõrd auditit kui üksuse organisatoorsele positsioonile organisatsioonis. AudS-i eelnõu seletuskirja¹⁵⁰ kohaselt: „Regulatsioon puudutab avaliku sektori üksuseid ja erasektori üksuseid, mis liigituvad avaliku huvi üksuseks (vt § 13). Eelnõus sätestatud regulatsioon **ei laiene** muudes erasektori üksustes siseaudiitorite kutsetegevusele ega nende kvalifikatsiooninõuetele. /.../ Eelnõu regulatsioon **ei hõlma kõiki siseaudiitoreid** vaid nende tegevuse õiguslikke alused üksnes avaliku sektori üksustes (vt § 12) ja avaliku huvi üksustes (vt § 13)“. Selline regulatsiooni ulatuse määramine tähendab, et juhul, kui ei ole tegemist ei avaliku sektori üksuse, ega avaliku huvi üksusega, siis ei ole AudS-i sätted rakendatavad. Autori hinnangul on selline vahetegu iseenesest tervitatav, kuid selle vaheteo tulemusena ei tohi avaliku sektori üksuse mõiste alt jääda välja ükski avaliku sektori üksuse funktsiooni reaalselt täitev organisatsioon, institutsioon vms, kuna see tooks kaasa olukorra, kus funktsionaalselt avaliku sektori üksuseks oleva institutsiooni siseaudiitorile ei kehtiks kutsest tulenevad nõuded. Eelnõu seletuskirjas ei käsitleta neid kriteeriume, mille alusel üksus avaliku sektori üksusena kvalifitseeritakse või mitte.¹⁵¹ Kuna seaduseelnõus puudub vastavasisuline selgitus, siis on autoril ka raske hinnata seadusandja motiive, millest lähtuvalt otsustas seadusandja mitte kaasata FI-d avaliku sektori üksuse mõiste all. Teisalt ei ole loomulikult välistatud ka võimalus, et seadusandja ei suutnud seadusloome protsessi käigus näha ette kõiki organisatsioone või õiguslikke moodustisi, mis peaksid kuuluma funktsionaalselt avaliku sektori üksuse mõiste alla. Arvestades, et FI oli kaasatud audiitortegevuse seaduse eelnõu väljatöötamise protsessi riikliku finantsjärelevalve teostajana on veel raskem mõista, miks ei pidanud FI vajalikuks määratleda ka ennast avaliku sektori üksusena AudS-i tähenduses.

Audiitortegevuse seaduse § 1 punkti 4 kohaselt sätestab seadus avaliku sektori siseaudiitorile esitatavad nõuded. Sama paragrahvi lõike 1 punkti 5 kohaselt kehtestatakse audiitoritegevuse

149 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/43/EÜ, 17. mai 2006, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ. - L 157/87, 9.6.2006, lk 87 – 107.

150 Seletuskiri audiitortegevuse seaduse eelnõu juurde. Riigikogu XII koosseisu eelnõu 488 SE III. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=624587&u=20140208120427>
(12.12.2013).

151 Ainsana on seletuskirjast käsitletud „tulundusasutuse“ mõiste sissetoomis avaliku sektori üksuse definitsiooni. Selgituse kohaselt ei ole mõiste „tulundusasutus“ üheselt mõistetav, kuid eelnõu koostajad on pidanud õigeks selle termini sissetoomist, kuivõrd de jure ja de facto leiab selline termin kasutamist Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimääruse §-s 1.

seadusega siseaudiitorite tegevuse õiguslikud alused avaliku sektori ja avaliku huvi üksustes. Avaliku sektori siseaudiitori mõiste kohaselt on avaliku sektori siseaudiitor isik, kellele rahandusministri otsusega on antud avaliku sektori üksuse siseaudiitori või avaliku sektori ühingu siseaudiitori kutsetase (AudS § 6 lg 1). Seega saab seaduse kohaselt FI siseaudiitorit pidada avaliku sektori siseaudiitoriks üksnes juhul, kui finantsinspektsioon on kas avaliku sektori üksus või avaliku sektori ühing. Avaliku sektori üksus on Eesti Vabariik avalik-õigusliku juriidilise isikuna, riigiraamatupidamiskohustuslane raamatupidamise seaduse tähenduses, riigi tulundusasutus, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik ning riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku enamusosalusega või valitseva mõju all olev äriühing, sihtasutus, mittetulundusühing või konsolideerimisgrupp, mille konsolideeriv üksus raamatupidamise seaduse tähenduses on käesolevas lõikes nimetatud avaliku sektori üksus (AudS § 12 lg 1).

Autor on käesoleva töö esimeses peatükis käsitlenud FI avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse puudumise problemaatilisust ja käesoleva määratluse puhul tekib taas probleem, kuivõrd FI ei liigitu AudS-i avaliku sektori üksuse definitsioonis ühegi kategooria alla. Autor ei pea võimalikuks laiendada Eesti Vabariigi käsitlust määras, mis mahutaks FI antud mõiste alla. Selline käsitlus oleks ilmselgelt liiga avardav, kuid autorile tundub, et antud juhul on seadusandja soovimatult loonud olukorra, kus FI-d ei saa käsitleda avaliku sektori üksusena.

Avaliku sektori ühingu mõiste on antud AudS §-is 13, kuid FI ei liigitu ka antud sätte puhul ühegi kategooria alla. Seega ei saa AudS-i praeguse sõnastuse järgi pidada ka FI siseaudiitorit avaliku sektori siseaudiitoriks. Selline olukord on autori hinnangul ebamõistlik ja väär, võimaldades funktsionaalselt avaliku sektori üksuseks oleva FI siseaudiitoril töötada ilma vastava kutsekvalifikatsioonita. Alates 1. jaanuarist 2014. aastast peab avaliku sektori üksuse siseaudiitor omama minimaalselt *Certified Government Auditor Professional* („CGAP“) ja avaliku õiguse eriosa eksami (RÕH) kvalifikatsiooni.¹⁵² Autori hinnangul on FI avaliku sektori üksus ja FI välja jätmine avaliku sektori üksuse mõiste definitsioonist tekitab olukorra, kus FI siseaudit oleks justkui väljaspool reegleid ja siseaudiitoril ei oleks tarvis avaliku sektori siseaudiitori kvalifikatsiooni. AudS § 1 p-i 2 kohaselt saaks FI siseaudiitor olla vandeaudiitor või sama paragrahvi punkti 4 kohaselt atesteeritud siseaudiitor, kui FI ei oleks avaliku sektori üksus AudS-i tähenduses. Vandeaudiitor on isik, kes on sooritanud arvestusala eksperdi kutseeksami raamatupidamise ja vandeaudiitori eriosa ning kellele rahandusministri otsusega on antud vandeaudiitori kutse ning kes on andnud vande (AudS § 3). Atesteeritud siseaudiitor on isik, kes on sooritanud kutseeksami siseaudiitori eriosa siseaudiitori atesteerimise alamosa ning kellele rahandusministri otsusega on antud siseaudiitori kutse (AudS § 5).

Käesoleval hetkel ei ole Finantsinspektsiooni siseaudiitor avaliku sektori üksuse siseaudiitor, vandeaudiitor ega atesteeritud siseaudiitor, mis tähendab ka vastava kutsetunnistuse või kvalifikatsiooni puudumise võimalikkust. Järgnevalt analüüsib autor avaliku sektori üksuse mõistet lähtudes funktsionaalsuse printsiibist.

152 Antsmäe, S. Oma siseaudiitor või siseauditi teenus väljast? – Raamatupidamise Praktik 2013/01.

2.5.2 Finantsinspeksioon avaliku sektori üksusena

Töö autor on eelnevas punktis käsitlenud FI mitte kuulumist avaliku sektori mõiste alla AudS § 12 lg 1 tähenduses. Autor leiab, et FI peaks antud definitsiooni alla siiski kuuluma, tulenevalt FI olemusest ja funktsioonist. Avaliku sektori üksuse mõiste alla kuuluvad ka Eesti Pank avalik-õigusliku juriidilise isikuna ja Riigikontroll (AudS § 12 lg 1). Eesti keele seletav sõnaraamat defineerib „üksust“ kui mingi terviku iseseisvat osa või osa teiste omasuguste seas.¹⁵³ Tervik on antud juhul kogu avalik sektor vastandina erasektorile. Seega on avaliku sektori üksus mingi iseseisev osa avalikust sektorist nt Eesti Pank või Riigikontroll. FI kui riikliku finantsjärelevalve teostaja ja finantsstabiilsuse tagaja kuulub *per se* avalikku sektorisse. FI kui haldusorgan teostab avaliku võimu funktsiooni Eesti Vabariigi nimel. FI kohustus on tagada finantsstabiilsus, mida õigustatult käsitletakse nii Eesti kui EL-i tasandil avaliku huvina.¹⁵⁴ Seega on FI-le sisuliselt delegeeritud täidesaatva riigivõimu volitused. AudS §12 lg-s 1 nimetatud avaliku sektori üksused erinevad FI-s üksnes formaalselt, mistõttu peab FI kuuluma ka AudS-i mõttes avaliku sektori üksuse mõiste alla.

Avalik sektor ei piirdu üksnes valitsussektoriga. Valitsussektori ja keskvalitsuse allsektori legaaldefinitsioon tulenevad riigieelarve seadusest¹⁵⁵ („RS“), mille § 2 lg 1 kohaselt kuuluvad valitsussektorisse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ELT L 174, 26.06.2013, lk 1–727) A lisa punktis 2.112 nimetatud üksused.¹⁵⁶ Valitsussektor jaguneb keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide allsektoriks (RS § 2 lg 2). Keskvalitsuse allsektorisse kuuluvad üksused on: valitsusasutus, valitsusasutuse hallatav riigiasutus, maakohus, halduskohus ja ringkonnakohus, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohus ning nende haldusala asutused (RS § 2 lg 2 punktid 1 ja 2). Vastavalt Statistikaameti valitsussektori nimekirjale ei kuulu ei Eesti Pank ega ka Finantsinspeksioon avaliku sektori mõiste alla. Samas on Eesti Pank erinevalt FI-st avaliku sektori üksus AudS § 12 lg 1 tähenduses. Seega ei saa avaliku sektori mõistet võrdsustada valitsussektori mõistega, kuna sellisel juhul jääks avaliku sektori mõiste alt välja oluline osa avalikku sektorisse kuuluvates institutsioonides, ühendustest ja organisatsioonidest.

Sellest tulenevalt peab autor vajalikuks muuta AudS §12 lg-t 1 selliselt, et ka FI oleks avaliku sektori üksus, kuivõrd vastasel juhul võimaldab see FI siseaudiitoril töötada siseaudiitorina ilma avaliku sektori üksusele kohalduvate nõuete järgmiseta. Autor ei näe mingisugust põhjust, miks peaks FI kui riiklik finantsstabiilsuse tagaja siseaudiitorile kehtima erinevad reeglid võrreldes käesoleval hetkel sätestatud avaliku sektori siseaudiitoritega.

Kuna FI on funktsionaalselt avaliku sektori üksus, siis analüüsib autor siseauditile kohalduvaid nõudeid, mis peaksid kohalduma ka FI siseaudiitorile ja siseauditile tervikuna.

153 Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009.

154 Crocket, A. Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy? – Journal Proceedings 1997, lk 20.

155 Riigieelarve seadus. – Vastu võetud 19.02.2014 ... RT I, 13.03.2014, 2.

156 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta. – ELT L 174, 26.06.2013, lk 1–727.

Siseaudit on AudS 71 lg 1 kohaselt siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva teingu kontrollikriteeriumidena määratletud õigusaktile vastavuse kindlaks tegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Seega, kui lähtuda õiguspärasest eeldusest, et ka FI siseauditile kohaldub audiitortegevuse seadus, siis peab FI siseaudiitori kutsetegevus olema sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud lisama väärtust organisatsiooni tegevusele ja seda täiustama. Eelkõige on olulised sõltumatus ja objektiivsus.

Sõltumatust ja objektiivsust silmas pidades ei saa pidada seadusandja tahteks olukorda, kus siseaudiitor on organisatoorselt allutatud mitte kõrgeimale juhtorganile, milleks on FI puhul nõukogu, vaid juhatusesele, kes ise on auditi subjektiks ja kelle tegevus on auditi objektiks. Riigikohus on leidnud, et ”/.../ seadusandja tahe ei saa olla suunatud teadlikult ebamõistliku ja ebaõiglase regulatsiooni kehtestamisele.”¹⁵⁷ Selleks, et mõista, mida tähendab antud sätte puhul „siseaudiitori sõltumatus ja objektiivsus“ tuleb sätet tõlgendada. Kuigi juba keelelise tõlgenduse puhul on selge, et sõltumatus ja objektiivsus ei saa tähendada olukorda, kus isikud on potentsiaalses huvide konfliktis, siis on oluline kasutada ka teisi tõlgendusmeetodeid. Riigikohus on järjepidevalt rõhutanud erinevate tõlgendamismeetodite kasutamise vajalikkust: „Seaduslikkuse põhimõtte mitte ei välista vaid eeldab, et /.../ seaduste kohaldamisel kasutatakse kõiki üldtunnustatud õiguse tõlgendamise klassikalisi viise.“¹⁵⁸ Eesmärgipärase tõlgendamise korral püütakse õigusakti mõtet tuvastada selle vastuvõtmise eesmärgi ja autorite kavatsuste kaudu. Audiitortegevuse seaduse seletuskirja¹⁵⁹ kohaselt on siseaudiitori kutsetegevuse regulatsiooni väljatöötamisel võetud aluseks IIA põhimõtted ja Standardid. Standardid on siseaudiitorile kohustuslikud tulenevalt AudS § 62 lg 2 koostoimes § 70 lõigetega 1 ja 2.

Seega on FI-l kohustus arvestada Standardeid mitte üksnes seetõttu, et need kujutavad endast parimat rahvusvahelist praktikat, vaid ka seetõttu, et nende järgimise kohustus tuleneb audiitortegevuse seadusest. Autor on analüüsinud Standardites nõutavad siseauditi objektiivsust ja sõltumatust käesoleva töö peatükkides 2.3.3 – 2.3.4 ja leidnud, et FI siseaudiitorit ei saa pidada Standardit mõistes objektiivseks ja sõltumatuks.

157 RKHKo 3-3-1-54-02, p 12.

158 RKKKo 3-1-1-68-06, p 7.

159 SE III. (Viide 150), lk 4.

III. Siseauditi organisatoorne ülesehitus Eestis, Euroopa Liidu liikmesriikides ja Šveitsis

3.1 Siseaudit avaliku sektori ja avaliku huvi üksuses

3.1.1 Eesti Panga siseauditi ülesehitus

Autor on käesolevas töös leidnud, et FI peaks kuuluma sarnaselt Eesti Pangale avaliku sektori üksuse mõiste alla AudS § 12 lg 1 tähenduses. Samuti on autor käsitlenud FI administratiivset seotust Eesti Pangaga magistritöö esimeses peatükis. FI siseauditi võrdlemine Eesti Panga siseauditi korruga on põhjendatud, kui võrd Eesti Panga organisatoorne struktuur, sh auditi ülesehitus, peaks olema printsiiabis eeskujuks ka Finantsinspeksioonile. Vastavalt Eesti Panga põhikirja § 8 lg 3 punktidele 4 ja 9 kinnitab Eesti Panga nõukogu siseauditi osakonna põhimääruse. Lisaks vastavalt Eesti Panga seaduse § 9 lg 2 punktile 7 on nõukogu pädevuses Eesti Panga siseaudiitorite nimetamine ja siseauditi tööplaani kinnitamine. Eesti Panga põhikirja § 52 lg 2 ja lg 3 kohaselt nimetatakse siseauditi osakonna juhataja ja siseauditi osakonna töötajad ametisse ja vabastatakse ametist Eesti Panga nõukogu poolt Eesti Panga presidendi ettepanekul, samas kui FI puhul nimetatakse siseaudiitor ametisse juhatuse esimehe ettepanekul juhatuse poolt (Reglement p 7). Ka võib nõukogu oma pädevuse piires anda otse korraldusi ja ülesandeid siseauditi osakonnale.¹⁶⁰ Seega on siseauditi osakond allutatud Eesti Panga kõrgeimale juhtorganile, mis tagab siseauditi organisatoorse sõltumatus ja erapooletuse. Autori hinnangul aitab selline siseauditi ülesehitus efektiivselt tagada Eesti Panga sisemist stabiilsust ja annab ka Eesti Pangast välja signaali kui asutusest, kus organisatoorne ülesehitus tagab efektiivse juhtimise. Võrreldes Eesti Panga siseauditi ülesehitust FI-ga on selge, et FI-s on siseaudit allutatud auditeeritavatele, mistõttu erineb FI siseauditi ülesehitus olulisele Eesti Panga siseauditi ülesehitusest.

3.1.2 Kohaliku omavalitsuse üksuse siseauditi ülesehitus

Kohalikud omavalitused on avaliku sektori üksuseks tulenevalt AudS § 12 lg-st 1. Autor on käesolevas töös käsitlenud vajadust laiendada avaliku sektori üksuse mõistet nii, et ka FI mis funktsionaalselt on avaliku sektori üksus, oleks seda ka AudS-i tähenduses ja FI siseaudiitor avaliku sektori siseaudiitoriks. Autor analüüsib võrdluse eesmärgil KOV üksuste siseauditit, mille siseaudiitori kutsetegevuse korraldamist reguleeriv õigusraamistik kohalikes omavalitsusüksustes on kehtiv alates 2013. aastast. Seega on antud regulatsiooni puhul tegemist ühe kaasaegsema siseauditi õigusliku regulatsiooniga, mistõttu on selle käsitlemine ja võrdlus FI-ga vägagi asjakohane.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁶¹ („KOKS“) kohaselt on omavalitsusorganid esindusüksusena volikogu ja täitevorganina valitsus (KOKS § 4 punktid 1 ja 2). Seega on kohaliku omavalitsuse üksus sarnaselt FI-le kahetasandiline. FI kõrgeimaks juhtorganiks on nõukogu ja kohaliku omavalitsuse kõrgeimaks juhtorganiks on volikogu. KOV üksuste siseauditi kutsetegevuse korraldus läbis hiljuti kaasajastamise reformi, mistõttu on seda asjakohane võrrelda FI siseauditi ülesehitusega. KOV üksuse volikogu pädevuses on määrata

¹⁶⁰ Eesti Panga põhikirja § 8 lg 5.

¹⁶¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 22.11.2013, 3.

kohaliku omavalitsuse üksuse audiitor, ehk siseaudiitori ametist vabastamine ja ametisse nimetamine on antud kõrgeima juhtorgani kätte (KOKS § 22 lg 1 p 1). FI-s vabastab siseaudiitori ametist ja nimetab siseaudiitori ametisse juhatus, juhatuse esimehe ettepanekul.¹⁶² Vastavalt KOKS § 48¹ lg-le 2 tagab volikogu sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise kohalikuks omavalitsuses. Seega on siseauditi tegevuse korraldamine kõrgeima juhtorgani pädevuses. Kui volikogu on vastutav siseauditi korraldamise eest, siis vastavalt KOKS § 48¹ lg-le 2 vastutab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse eest valla- või linnavalitsus. Siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks nimetab vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi ametisse ja vabastab ametist vallavanem või linnapea valla- või linnavolikogu nõusolekul. Vallavanem või linnapea esitab kandidaadi valla- või linnavalitsusele heakskiitmiseks (KOKS § 22 lg 5).

Autor leiab, et vastupidiselt FIS-ile on KOKS-is siseauditi osas ülesse ehitatud selliselt, et see võimaldab siseauditi üksuse ja siseaudiitori tegevuse objektiivsuse ning sõltumatuse organisatsiooni siseselt, aidates seeläbi kaasa siseauditi funktsiooni efektiivsele täitmisele.

3.1.3 Krediidiasutuste siseauditi ülesehitus

Kuna kõik Euroopa Liidu liikmesriikide finantsjärelevalveasutused teostavad mh kontrolli ka liikmesriigis asuvate krediidiasutuste üle, siis on mõistlik analüüsida siseauditi organisatoorset struktuuri analoogia korras ka krediidiasutustes.¹⁶³ KAS § 3 lg 1 kohaselt on krediidiasutus äriühing, mille peamiseks ja püsivaks majandustegevuseks on avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite kaasamine ning oma arvel ja nimel laenude andmine või muu finantseerimine.

Krediidiasutused on seaduses sätestatud tingimustel ka valiku sektori huviüksuseks tulenevalt AudS § 13 lg-st 1, mistõttu laieneb nende siseauditile ulatuslikum kontroll ja nõuded siseaudiitorit kvalifikatsioonile. Autor ei näe finantsjärelevalve mõjukust ja iseloomu arvestades mõistliku põhjendust, miks peaks krediidiasutuste siseauditile esitatavad nõuded ja organisatoorne sõltumatus krediidiasutustes olema rangem või teistsuguse ülesehitusega kui riikliku finantsjärelevalvet teostavas finantsjärelevalveasutuses endas. Siseaudit eesmärk eraõiguslikes ja avalik-õiguslikes organisatsioonides ühesugune – siseauditi definitsioon ja ulatus ei erine avaliku ja erasektori puhul. Arvestades asjaolu, et avalik sektor saab oma opereerimiseks vajaliku tulu maksumaksjalt peaks avalik-õiguslike institutsioonide puhul kontroll olema rangem, eeskätt et tagada kaitse riigi omavoli eest ja hoiduda PS § 13 rikkumisest. Samuti selleks, et tagada kogu Euroopa Liidu piires ühtse tasemega finantsjärelevalve ja finantsstabiilsus kui avalik huvi.

Krediidiasutuste tegevust, sh krediidiasutuste siseauditit, reguleerib krediidiasutuste seadus, mille § 52 lg 1 kohaselt on nõukogu krediidiasutuse juhtimisorgan, mis planeerib krediidiasutuse tegevust, annab juhatusele tegevusjuhiseid krediidiasutuse juhtimise korraldamisel ja teostab järelevalvet krediidiasutuse tegevuse üle, samuti juhatuse tegevuse üle krediidiasutuse juhtimisel. KAS § 55 lg 1 kohaselt on juhatus on krediidiasutuse juhtimisorgan, mis juhhib selle igapäevast tegevust, lähtudes nõukogu poolt kinnitatud

¹⁶² Reglemendi p 7.

¹⁶³ Vastavalt FIS § 2 lg-le 1 teostab FI järelevalvet krediidiasutuste üle.

strateegiast ning tegevuse üldistest põhimõtetest ning kontrollib krediitiasutuse töötajate igapäevast tegevust. Seega on krediitiasutuste nõukogu krediitiasutuse kõrgeimaks juhtorganiks, mille funktsioon on analoogiline FI nõukogu funktsioonile. KAS-is on krediitiasutuse nõukogu kui kõrgeima juhtimisorgani pädevusse antud siseauditi üksuse põhimääruse kinnitamine ja krediitiasutuse siseauditi üksuse juhi ametisse nimetamine ja vabastamine ning siseauditi üksuse juhi ettepanekul siseauditi üksuse töötajate ametisse nimetamine ja vabastamine (KAS § 52 lg 4 punktid 5 ja 7). Seega on seadusandja krediitiasutuste puhul pidanud vajalikuks seaduse tasemel sätestada, et sisekontrolli süsteem peab hõlmama kõiki krediitiasutuse juhtimis- ja tegevustasandeid ning oma töö käigus analüüsib siseauditi üksus ka krediitiasutuse tegevuses avastatud puudusi, tegematajätmissi ja volituste ületamise juhtumeid ning esitab selle kohta ülevaateid krediitiasutuse nõukogule ja juhatusele (KAS § 59).

Antud regulatsiooni on veelgi täpsustanud EBA oma sisemise juhtimise juhistes (*EBA Guidelines on Internal Governance*)¹⁶⁴ („EBA juhised“). EBA juhised näevad selgelt ette, et juhtorganil peab olema võimalus tugineda siseaudiitorile ning siseaudiitori funktsioonid peavad olema organisatoorselt eraldatud üksustest, mida nad kontrollivad.¹⁶⁵ EBA juhistes minnakse vajadusega tagada sõltumatus isegi nii kaugele, et endisel juhtorgani liikmel on võimalik siseaudiitori üksuse liikmeks saada ainult pärast aja möödumist selle rolli täitmisest.¹⁶⁶ Eelnev on täpselt vastupidine FI süsteemile, kus siseaudit allub FI juhatusele ning siseauditil puudub igasugune kohustus informeerida FI nõukogu.

164 EBA Guidelines on Internal Governance. Arvutivõrgus:
http://www.eba.europa.eu/documents/10180/103861/EBA-BS-2011-116-final-EBA-Guidelines-on-Internal-Governance-%282%29_1.pdf (09.09.2013).

165 EBA Guidelines on Internal Governance (Viide 164), lk 11 punkt 35.

166 Samas, lk 28 punkt 10.

3.2 Euroopa Liidu liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseaudit

Käesoleva töö üheks eesmärgiks seadis autor erinevate EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi võrdluse Finantsinspektsiooni siseauditi organisatoorse ülesehitusega. Lisaks töös analüüsitud EL-i liikmesriikide finantsjärelevalve asutuste siseauditile on autor analüüsinud ka Euroopa Majanduspiirkonda kuuluva Šveitsi finantsjärelevalve siseauditit, kuivõrd Šveits on Euroopa arenenumaid finantskeksukusi.

Kuivõrd võrrelda saab üksnes võrreldavat, on vajalik lahti mõtestada erinevad võimalikud finantsjärelevalveasutuste struktuurid, ning erinevused ja sarnasused FI-ga. Oluline on struktuuri puhul avada ka erinevate juhtorganite pädevused, kuivõrd ilma pädevust avamata ei ole autori hinnangul võimalik kõrvutada FI siseauditi ülesehitust ja allumist juhatusele teiste Euroopa finantsjärelevalve teostajate siseauditiga.

EL-is on üleüldine tendents liikunud ühtse või integreeritud järelevalve suunas.¹⁶⁷ Nii on ühtse finantsjärelevalveasutusena loodud ka Eesti Finantsinspektsioon. Varasemalt oli järelevalve struktuur paljudes EL-i liikmesriikides institutsionaalne, mille tulemusena olid erinevad järelevalve üksused pankade, krediidiinstitutsioonide, investeerimisfirmade jt. jaoks.¹⁶⁸ Kuigi eksisteerivad mõningad erandid, siis on finantsjärelevalve tavaliselt siiski spetsiaalsete avalike asutuste ülesanne, mis enamikel juhtudel omavad iseseisvat staatust ja avalik-õigusliku juriidilise isiku positsiooni. E. Wymeersch selgitab selliste asutuste loomist kui tagatist kõrgetasemelistele erialateadmistele, spetsialiseerumisele ja iseseisvusele.¹⁶⁹ Autori hinnangul on selline lähenemine ka igati põhjendatud, kuid finantsjärelevalve kõrge sõltumatuse määra ei tohi ohustada finantsjärelevalve sisemist järelevalvet ehk järelevalve finantsjärelevalve enda tegevuse üle peab samuti olema sõltumatu. Küsimus, kes teostab järelevalvet järelevalve teostajate üle on kõrgendatud tähtsusega justnimelt finantsjärelevalve puhul, kuna finantsjärelevalvel on oluline roll finantsstabiilsuse kui avaliku huvi kaitsmisel ja tagamisel.

Mitmes EL-i liikmesriigis täidavad lisaks eraldi loodud finantsjärelevalveasutusele teatavaid järelevalvealaseid funktsioone ka riigi keskpangad või on teatud valdkonna üle järelevalve teostamine antud iseseisva üksuse kätte. Autor on töös võtnud aluseks EBA poolt koostatud nimekirja riiklikest finantsjärelevalveasutustest ja lähtunud siseauditi organisatoorses analüüsis antud asutuste organisatoorsest ülesehitusest.¹⁷⁰ Finantsjärelevalve asutuse valikul on autor lähtudes esiteks arenenud finantskeksustena tuntud EL-i liikmesriikidest (Saksamaa, Luksemburg, Ühendkuningriik), teiseks Eesti läbinaabrite finantsjärelevalveasutused, millest Rootsi on FI-le kõige sarnasema organisatoorse struktuuriga, kolmandaks soovist kaasata mõni riik, kus finantsjärelevalvet ei teosta eraldiseisev inspektsioon, vaid finantsjärelevalve teostamine on antud riigi keskpanga pädevusse (näiteks Portugal). Kuna Šveits kuulub Euroopa Majanduspiirkonna riikide hulka ja on Euroopa üks arenenumaid finantskeskusi, siis

167 Wymeersch, E. (Viide 49), p 250.

168 Selline mudel oli levinud nt. Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias, Portugalis ja Luksemburgis.

169 Wymeersch, E. (Viide 49), p 250.

170 EBA nimekiri Euroopa finantsjärelevalveasutustest. – Arvutivõrgus: <http://www.eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/national-authorities> (05.02.2013).

on autor analüüsinud ka Šveitsi finantsjärelevalveasutuse siseauditi organisatoorset ülesehitust.

Autor on esiteks analüüsinud võrreldava finantsjärelevalveasutuse juhtorganite funktsioone FI juhtorganite (nõukogu ja juhatus) funktsioonidega ja selle pinnalt teinud järeldused siseauditi sõltumatuse ja objektiivsuse osas. Autori hinnangul on FI siseauditi ülesehitus, kus siseaudit ei allu kõige kõrgeimale juhtorganile, tavapäratu ka EL-i liikmesriikide finantsregulaatorite praktikas ning EL-i liikmesriikide finantsregulaatorid on oma tegevuse ehitanud üles nii, et sisekontroll allub kõige kõrgemale juhtorganile ning edastab kõrgeimale juhtorganile ka jooksvalt informatsiooni organisatsiooni tegevuse kohta. Järgnevalt analüüsib autor EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalve teostajate siseauditi organisatoorset ülesehitust võrrelduna FI siseauditi vastava ülesehitusega.

3.2.1 Rootsi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Rootsis on finantsjärelevalve olnud alati teostatud Rootsi keskpangast eraldiseisva asutuse poolt.¹⁷¹ Kuna Rootsi finantsjärelevalve organisatoorne ülesehitus on kõige sarnasem Eesti süsteemile, siis on oluline tugineda FI siseauditi sõltumatuse ja efektiivsuse hindamisel ka teiste riikide parimale praktikale. Rootsis teostab finantsjärelevalvet Finantsinspeksioon (*Finansinspektionen*) („FSA“),¹⁷² mille juhtkonna struktuur on kaheastmeline. Rootsi FSA organisatoorne ülesehitus on autori hinnangul kõige lähedasem Eesti finantsregulaatori FI ülesehitusele. FSA-d reguleeriva regulatsiooni töökorra (*Arbetsordning för Finansinspektionen*) („AfF“)¹⁷³ § 2 alusel on FSA-l nõukogu (*Styrelse*) ja juhatus (*Ledningsgrupp*)¹⁷³ ehk sarnaselt FI-le on FSA-l kaheastmeline juhtimisstruktuur.

Funktsionaalselt vastab FSA nõukogu FI nõukogule, olles kõrgeimaks juhtorganiks, mis kontrollib ja kavandab FSA tegevust (AfF § 2.1) FSA juhatus koos peadirektoriga (*Generaldirektör*) omakorda juhib igapäevaselt FSA tööd. Seega vastab FSA juhatus funktsionaalselt FI juhatusle. Juhatus tegevuse üle teostab omakorda kontrolli nõukogu. Siseaudit (*Internrevision*) on FSA puhul allutud otse nõukogule (AfF § 2.4), mis on tagatis selleks, et nõukogu oleks efektiivselt ja sõltumatult informeeritud juhatuse tööst. Siseauditi juht raporteerib auditi tulemustest otse nõukogule, mis on FSA kõrgeim juhtorgan. Nõukogu pädevusse kuulub mh ka siseauditi aastaplaani kinnitamine (AfF § 3.1), mille FI siseauditi puhul kinnitab juhatus (Reglemendi p 14.2). Seega on FSA puhul siseaudit eraldatud auditeeritavatest ja siseaudit on allutatud kõrgeimale juhtorganile, mistõttu vastab Rootsi finantsjärelevalveasutuse siseauditi organisatoorne struktuur parimale rahvusvahelisele praktikale, mis näeb ette siseauditi sõltumatuse ja iseseisvuse. FI siseauditi ülesehitus erineb olulisel määral FSA siseauditi ülesehitusest.

171 Wymeersch, E. (Viide 49), p 296.

172 Rootsi finantsjärelevalve regulaator Finansinspektionen. – Arvutivõrgus: <http://www.fi.se/> (10.01.2014).

173 Arbetsordning för Finansinspektionen. – Arvutivõrgus: http://www.fi.se/upload/10_Om%20FI/10_Verksamhet/S%C3%A5%20stys%20FI/2012/arbetsordning%281004915%29ny.pdf (10.01.2014).

3.2.2 Ühendkuningriigi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Ühendkuningriigi Finantsjärelevalveasutuse asutuse (*Financial Conduct Authority*) („FCA“)¹⁷⁴ struktuuris allub ja raporteerib siseaudit organile, mille funktsionaalseks analoogiks FI-s on nõukogu. FCA kõrgeimaks juhtimisorganiks on nõukogu (*Board*), mille pädevuses on vastu võtta FCA tegevust puudutavad strateegilised otsused, kuid igapäevased otsused ja personalijuhtimine on täitevkomitee (*Executive Committee*) pädevuses.¹⁷⁵ Eelnev tähendab, et FCA nõukogu (*Board*) kujutab endast funktsionaalses mõttes vastet FI nõukogule ning täitevkomitee vastet FI juhatusele. FCA-s on siseauditi eest vastutavaks üksuseks auditikomitee (*Audit Committee*), mis allub nõukogule.¹⁷⁶ Auditikomitee eesmärgiks on tagada FCA nõukogu informeeritus FCA juhtimisest.¹⁷⁷

Sellest lähtuvalt on auditikomitee Ühendkuningriigis organisatoorselt loodud nõukogu funktsioonile vastava organi juurde ning säilinud on efektiivne võimalus kõrgeima juhtimisorgani poolt teostada kontrolli igapäevase organisatsiooni juhtimise korraldamise osas. Võrreldes FI ja FCA juhtorganite funktsioone on autor jõudnud järeldusele, et erinevalt FCA-st ei ole FI-s siseaudit allutatud funktsionaalselt kõrgeimale juhtorganile ja seeläbi on FI nõukogu lõigatud ära suhtlusest FI siseaudiitoriga, mis takistab FI nõukogul järelevalve teostamist FI juhatuse üle. Seega erinevad FI ja FCA siseaudit oma olemusel eelkõige subordinatsiooni suhte poolest, milles esimeses on siseaudit allutatud juhatusele ja FCA-st kõrgeimale juhtorganile.

3.2.3 Saksamaa finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Saksamaa Liitvabariigis teostab FI tegevusega sarnast föderatiivset integreeritud finantsjärelevalvet Föderatiivne finantsjärelevalveasutus (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) („BaFin“),¹⁷⁸ mille siseaudit on organisatoorselt asetatud tasandile, mis autori hinnangul võimaldab siseauditil oma ülesandeid täita sõltumatult ja objektiivselt. Enne BaFin-i loomist 2002. aastal oli finantsjärelevalve struktuur Saksamaal olulises osas institutsionaalse lähenemisega – pangandusjärelevalvet teostas Föderatiivne Pangandusjärelevalve Inspektsioon (*Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen*), mis tegutses koos Saksamaa keskpangaga (*Deutsche Bundesbank*), kindlustusjärelevalvet teostas föderatiivne kindlustusjärelevalveamet (*Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen*), ning väärpaberituru järelevalve alustas tegevust 1994. aastal olles allutatud Föderaalsele

174 Ühendkuningriigi finantsjärelevalve regulaator Financial Conduct Authority. – Arvutivõrgus: <http://www.fca.org.uk/> (10.01.2014).

175 Vt FCA kogulehekülge. – Arvutivõrgus: <http://www.fca.org.uk/about/governance> „*The Board sets FCA policy, but day-to-day decisions and staff management are the responsibility of our Executive Committee*“ Tõlkes:(Nõukogu (*Board*) määrab FCA strateegia, kuid igapäevased otsused ning töötajaskonna juhtimine on meie täitevkomitee (*Executive Committee*) vastutusalas).

176 Vt FCA organisatsiooni kirjeldavat skeemi. – Arvutivõrgus: <http://www.fca.org.uk/static/fca/documents/fca-organisational-chart.pdf> ja Internal Audit Division at the Financial Conduct Authority, lk 3.

177 Internal Audit Division at the Financial Conduct Authority. – Arvutivõrgus: <http://www.fca.org.uk/static/documents/internal-audit-info-pack.pdf>, lk 3.

178 Saksamaa finantsjärelevalve regulaator. – Arvutivõrgus: http://www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html (10.01.2014).

väärtpaberitega kauplemise järelevalve.¹⁷⁹ 2001. aastal toimus Saksamaal poliitiline finantsjärelevalve reform, mille tulemusena alustas tööd BaFin.

BaFin-i tegevust reguleerib finantsinspektsiooni seadus (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz*) („FinDAG“).¹⁸⁰ FinDAG § 1 kohaselt on BaFin juriidiline isik ja § 5 Abs. 1 kohaselt on BaFin-i juhtimisorganiteks haldusnõukogu (*der Verwaltungsrat*), direktorite kogu (*das Direktorium*), mis koosneb neljast tegevdirektorist (*der Exekutivdirektor*) ja president (*der Präsident*).¹⁸¹ BaFin-i juhib juhatus (*Leitung der BaFin*), mis koosneb presidendist ja direktorite kogust.¹⁸² Kuigi president kuulub formaalselt juhatuse (*Leitung der BaFin*) koosseisu, ei juhi ega korralda ta BaFin-i igapäevategevust. Presidendi ülesanne on määrata BaFin-i tegevuse strateegiline suund siseriiklikult ja rahvusvaheliselt.¹⁸³ Lisaks on tema pädevuses on järelevalveteostamine direktoraatide tegevuse üle. Presidendi volitused ei laiene järelevalvelisele tegevusele BaFin-i finantsjärelevalve subjektide, milline pädevus on näiteks FI juhatusel ja juhatuse esimehel. Seega sisuliselt täidab BaFin-i president ülesandeid, mis on iseloomulikult FI nõukogule, mitte juhatusele. BaFin-i presidendi ülesanded erinevad ka olulisel määral FI juhatuse esimehe ülesannetest, nagu need on defineeritud FIS §-is 23.

Autor leiab, et BaFin-i presidendi positsioon on mõjutatud Saksa õigusele iseloomulikust joonest, mis paigutab järelevalve eest vastutava isiku tihti järelevalvatavasse organisse, eemärgiga tagada kõrgema juhtorgani informeeritus. Käesoleval juhtumil on eesmärgiks tagada haldusnõukogu (*der Verwaltungsrat*) informeeritus. Kõiki BaFin-i põhikirja järgseid funktsioone täidavad neli direktoraati, mis on allutatud tegevdirektoritele (FinDAS §1 Abs. 2).¹⁸⁴

BaFin-is on siseaudit allutatud presidendile, kes annab koos siseauditi juhiga aru haldusnõukogule (*der Verwaltungsrat*) (FinDAG § 7 Abs. 1, FinDAG § 12 Abs. 5). Haldusnõukogu kinnitab siseauditi põhimääruse, eelarve ja otsustab muud olulised siseauditit puudutavad küsimused (FinDAG § 12 Abs. 2). Lisaks kiidab haldusnõukogu heaks majandusaasta aruande ning vajadusel vabastab ametist juhatuse liikme, tuginedes nii siseauditi raportitele kui ka riigikontrolli aruannetele (FinDAS § 4 Abs. 2). Seega on organisatoorsete meetmetega eraldatud siseaudit ülejäänud organisatsioonist. Presidendi kui iseseisva ja järelevalvava organi funktsioonist tulenevalt ei ole tal motivatsiooni mõjutada siseauditi tööd, nagu on seda FI juhatusel. Vastupidi – president ja haldusnõukogu vajavad oma tegevuses võimalikult sõltumatut ning adekvaatset siseauditit. Vastasel juhul on häiritud

179 Wymeersch, E. (Viide 49), p 296.

180 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz. – Arvutivõrgus:
http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Gesetz/findag_130605_aktuell.html?nn=2818510
(19.01.2014).

181 FinDAG § 5 Abs. 1 „*Organe der Bundesanstalt sind das Direktorium, der Präsident oder die Präsidentin und der Verwaltungsrat.*“

182 FinDAG § 6 Abs. 1

183 FinDAG § 6 Abs. 3 „*Der Präsident oder die Präsidentin bestimmt die strategische Ausrichtung der Bundesanstalt als Allfinanzaufsicht national und international.*“

184 Vt Satzung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht („FinDASa“) §1 Abs. – Arvutivõrgus:
http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Satzung/satzung_bafin.html (10.10.2014).

mõlema suutlikkus oma ülesannete täitmiseks. Seega näeb BaFin-i mudel ette nn „topelt tule müüri“ tagamaks BaFin-i tegevuse õiguspärasus. Lähtuvalt Saksamaa ja Eesti finantsjärelevalve asutuste juhtorganite funktsioonidest võib teha järelduse, et Saksamaa mudeli puhul on erinevalt Eesti mudelist tagatud siseauditi sõltumatus ja objektiivsus läbi siseaudit allutamise auditeeritavast eraldiseisvale tasemele.

3.2.4 Soome finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Soomes riiklik Finantsjärelevalveasutus (*Finanssivalvonta*) („FIN FSA“)¹⁸⁵ loodi 1. jaanuaril 2009. aastal peale endise finantsjärelevalveasutuse (*Rahoitustarkastus*) ja Soome kindlustusjärelevalve asutuse (*Vakuutusvalvontavirasto*) ühinemist. FIN FSA tegutseb koostöös Soome keskpangaga. FIN FSA siseaudit on organisatoorselt eraldatud auditeeritavatest ja asetatud organisatoorselt positsioonile, mis tagab siseauditi töö objektiivsuse ja sõltumatuse. FIN FSA pädevus, organisatoorne struktuur ja toimimine on reguleeritud sarnaselt Eestile eraldiseisvas finantsinspeksiooni seaduses – Laki Finanssivalvonta („FIN LF“).¹⁸⁶ Täpsemad FIN FSA protseduurilised reeglid on sätestatud FIN LF § 8 alusel finantsjärelevalveasutuse töökorras (*Finanssivalvonnan työjärjestys*) („FIN FSA Reeglid“).¹⁸⁷

Kuigi Soome finantsjärelevalveasutus ei ole organisatoorselt ülesehitatult FI-ga identselt, vaid sarnaneb oma ülesehituslikult struktuurilt ja olemuselt Saksamaa mudelile, kus on sisuliselt kolmetasandiline juhtimisstruktuur, siis on siseaudit siiski eraldatud auditeeritavatest läbi erinevate juhtorganite tööjaotuse. FI nõukogu pädevusele Soome FIN FSA-s vastab sisuliselt FIN FSA nõukogu (*Finanssivalvonnan johtokunta*).¹⁸⁸

Kui analüüsida FIN LF-is sisalduvaid nõukogu ülesandeid, siis on selge, et nõukogul on sisuliselt koordineeriv finantsinspeksiooni tegevuse üle. FIN FSA nõukogu on määratud koordineerima järelevalvelisi ülesandeid (FIN LF § 7). Järelevalvelised ja halduslikud küsimused kuuluvad samuti nn kolmanda tasandi organile, milleks Eesti mudeli puhul oleks Eesti Pank koos rahandusministeeriumiga. FIN LF § 8 lg 2 kohaselt nimetab parlamentaarne järelevalve nõukogu FIN FSA nõukogu liikmed ja asendusliikmed ning määrab ühe isiku nõukogu esimeheks ja ühe isiku nõukogu esimehe aseesimeheks.

Võrdluseks Eesti mudeliga koosneb FI nõukogu FIS § 8 lg 1 kohaselt kuuest liikmest, kellest kaks on liikmed ametikoha järgi tulenevalt FIS § 8 lg-st 2 (s.o. rahandusminister ja Eesti Panga president). Nõukogu nimetatavatest liikmetest pooled nimetab ja kutsub tagasi

185 Soome finantsjärelevalve regulaator Finanssivalvonta. – Arvutivõrgus: <http://www.fin-fsa.fi/fi/Pages/Default.aspx> (10.01.2014).

186 Laki Finanssivalvonta. – Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080878> (12.12.2013).

187 Finanssivalvonnan työjärjestys. – Arvutivõrgus: http://www.fin-fsa.fi/fi/Fiva/Documents/Finanssivalvonnan_tyojarjestys.pdf (10.01.2014).

188 Kuigi soome keelest võiks mõisteühendi „*Finanssivalvonnan johtokunta*“ tõlkida ka kui juhatus, siis oleks selline tõlge autori meelest lugejat eksitav, kuna sisulise pädevuse poolest vastab viimase pädevus siiski nõukogu tunnustele. Seetõttu on autor sõnaühendi „*Finanssivalvonnan johtokunta*“ eesti keelse vastena kasutanud mõistet finantsinspeksiooni nõukogu.

rahandusministri ettepanekul Vabariigi Valitsus ja pooled Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga Nõukogu (FIS § 8 lg 3).

FIN FSA nõukogu ei tegele igapäevase finantsjärelevalvega ja ei osale üksikute finantsjärelevalve alaste otsuste vastuvõtmisel. FIN FSA nõukogu koosneb viiest liikmest ja asendusliikmes, kes ei tohi kuuluda või olla töötaja juhatuses (FIN LF § 9 lg 1). FIN FSA nõukogu põdevuses on otsustada FIN FSA üldise strateegia üle, määratleda konkreetsed tegutsemise eesmärgid ja otsene ja järelevalveline kooskõla seatud strateegiate ja eesmärkidega (FIN LF § 10 lg 2). Samuti on FIN FSA nõukogu pädevuses otsustamine selle üle, milliseid printsiipe FIN FSA oma rahvusvahelises koostöös järgib (FIN LF § 10 lg 3) ja osaleda finantsjärelevalvega hõlmatud asutuste koostöö arendamisel (FIN LF § 10 lg 4). Samuti on nõukogul ulatuslik halduspädevus, mis ei seonu igapäevase finantsjärelevalvega (FIN LF § 10).

FI juhatuse pädevusele Soome FIN FSA-s vastab sisuliselt FIN FSA juhatuse esimees (*Johtaja*), koos üldise sekretäri (*Sisäinen tarastus*), kommunikatsiooniüksusega (*Viestintä*), juhatuse nõuniku (*Johdon neuvonantaja*) ja haldusüksusega (*Hallintoyksikkö*). FIN FSA-d juhib juhatuse esimees (FIN LF § 10), kelle pädevuses on FIN FSA igapäevane juhtimine ja otsuste vastu võtmine küsimustes, mis ei kuulu nõukogu pädevusse (FIN LF § 12 lg 1). Samuti on juhatuse esimehel õigus värvata ja vabastada ametist FIN LF töötajaid, välja arvatud vanem töötajaid (FIN LF § 12 lg 5). Juhatusele ei ole antud (erinevalt Eesti mudelist) õigust vabastada ja ametisse nimetada siseaudiitorit. FIN FSA organisatoorses struktuuris¹⁸⁹ on siseaudit (*Sisäinen tarastus*) aruandekohustuslik nõukogu eest, mis on sisulise funktsionaalsuse poolest FIN FSA kõrgeimaks juhtorganiks. Selline organisatoorne struktuur on kooskõlas rahvusvaheliselt üldtunnustatud standarditega ja tagab siseauditi efektiivse töö, sõltumatus ja objektiivsuse. Seega ei vasta Eesti Finantsinspektsiooni siseauditi ülesehitus funktsionaalselt ka Soome finantsjärelevalveasutuse siseauditile.

3.2.5 Luksemburgi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Luksemburg on oma territooriumi väiksusest hoolimata üks EL-i finantskeskusi, mille finantsjärelevalvealane regulatsioon on üks arenenumaid Euroopas. Luksemburgis teostab finantsjärelevalvet Finantssektori järelevalve komisjon (*Commission de surveillance du secteur financier*) („CSSF“),¹⁹⁰ mis on asutatud 23. detsembril 1998. aastal 23. detsembri 1998. aasta seadusega finantssektori järelevalve komisjoni loomise kohta käesolevaks ajaks tehtud muudatustega (*Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'elle a été modifiée*)¹⁹¹ („CSSF Loi“)¹⁹² CSSF Loi

189 Finanssivalvontan organisaatio. - Arvutivõrgus:
http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Fiva/Organisaatio/Documents/Fiva_organisaatio.pdf (10.01.2014).

190 Luksemburgi finantsjärelevalve regulaator Commission de surveillance du secteur financier. – Arvutivõrgus:
<http://www.cssf.lu/de/> (10.12.2013).

191 Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'elle a été modifiée. – Arvutivõrgus:
http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Lois_reglements/Legislation/Lois/L_231298_cssf_upd120713.pdf (12.12.2013).

art. 1 kohaselt on CSSF täieõiguslik juriidiline isik (vastupidiselt FI-le). CSSF Loi art. 4 kohaselt on Luksemburgi finantsjärelevalveasutus kahetasandilise juhtimisstruktuuriga sarnaselt FI-le. CSSF Loi art. 9 lg 1 kohaselt on CSSF-i kõrgeimaks juhtorganiks nõukogu (*La direction*). CSSF Loi art. 10 lg 1 kohaselt koosneb nõukogu ühest üld-direktorist (*Directeur général*) ja kahest kuni neljast direktorist (*Directeurs*). Sisuliselt vastab üld-direktori pädevus ja positsioon FI puhul nõukogu esimehele ja tema pädevusele ja direktorite pädevus ja positsioon FI nõukogu liikmete pädevusele ja positsioonile.

CSSF siseauditi määratluse kohaselt: „*L'audit interne est une activité indépendante qui couvre le contrôle, le conseil et l'évaluation de l'ensemble des processus, fonctions et opérations de la CSSF. Elle suit le développement et la tenue à jour de l'ensemble des instructions d'organisation interne dont elle contrôle le respect. Le contrôle de l'adéquation des règles d'organisation interne porte aussi bien sur leur efficacité que sur leur respect*“ ehk siseaudit on iseseisev tegevus, mis katab kogu CSSF-i protsessid funktsioonide ja operatsioonide kontrolli, nõustamise ja hindamise. Siseaudit jälgib kogu selliste sisemise organisatsiooni juhiste ja kontrolli arendamist ja uuendamist, mille täitmise üle ta teostab järelevalvet. Sisemise organisatsiooni reeglite järgimise kontroll hõlmab kontrolli nii nende reeglite efektiivsuse kui ka täitmise üle.¹⁹³ CSSF siseaudit (*Audit interne*) on organisatoorselt aruandekohustuslik CSSF kõrgeima juhtorgani eest, tagades seeläbi siseauditi töö sõltumatus ja iseseisvuse.¹⁹⁴ Sellest ülesehitusest on selgelt näha erinevused võrreldes Finantsinspektsiooni siseauditi ülesehitusega.

3.2.6 Austria finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Austrias teostab integreeritud asutusena finantsjärelevalvet alates 1. aprillist 2002. aastast finantsjärelevalveasutuse seaduse (*Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz*) („FMABG“)¹⁹⁵ alusel asutatud Finantsturgude järelevalveasutus (*Finanzmarktaufsicht*) („FMA“),¹⁹⁶ mis võttis iseseisva asutusena üle järelevalvelised tegevused, mis varasemalt teostati Rahandusministeeriumi ja Väärtpaberituru järelevalveasutuse (*Bundeswertpapieraufsicht*) pool.¹⁹⁷ Seega teostati Eestis sarnaselt Austriale enne ühtse finantsjärelevalveasutuse loomist finantsjärelevalvet Rahandusministeeriumi järelevalve all.

Vaadeldes FI ja FMA järelevalvelisi pädevusi, siis ühtib FI järelevalvealane pädevus FMA pädevusega – FMA teostab järelevalvet krediidasutuste, kindlustustegevuse,

192 Luksemburgi mudeli puhul on osa finantsjärelevalvest antud ka Luksemburgi keskpanga pädevusse. Erinevalt FI-ist ei kuulu FMA pädevusse väärtpaberituru järelevalve, mis Luksemburgis on teostatud *Commissariat aux Assurances* poolt.

193 Autori tõlge.

194 Commission de surveillance du secteur financier organigramme. – Arvutivõrgus: http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Images/organigramme_14062013.pdf (12.12.2013).

195 Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz. – Arvutivõrgus: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001456> (10.12.2013).

196 Austria finantsjärelevalve regulaator Finanzmarktaufsicht. – Arvutivõrgus: <http://www.fma.gv.at/de/startseite.html> (12.12.2013).

197 Wymeersch, E. (Viide 49), lk 296.

investeeringufondide, kogumispensionide jne üle.¹⁹⁸ FMABG art. 1 kohaselt on Austria finantsjärelevalveasutus FMA iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik (sarnasel nt Luksemburgi finantsjärelevalveasutusele CSSF ja erinevalt FI-ist, millel puudub juriidilise isiku staatus). FMABG art. 4 kohaselt on FMA-l kahetasandiline juhtimisstruktuur, mis koosneb nõukogust (*der Vorstand*) ja juhatusest (*der Aufsichtsrat*). FMA nõukogu koosneb kahest liikmest, kes määratakse ametisse Austria presidendi poolt Austria Valitsuse ettepanekul viieks aastaks.¹⁹⁹ FMA nõukogu vastutab kogu tegevuse juhtimise eest ja FMA äritehingute eest, olles FMA kõrgeimaks juhtorganiks.²⁰⁰ FMA juhatus koosneb juhatajast (*dem Vorsitzenden*), juhataja asendajast (*dem Stellvertreter*) ja neljast lisaliikmest (*weiteren Mitgliedern*).²⁰¹ FMA-s asub siseaudit organisatoorselt eraldi juhatusest ja on organisatoorse struktuuri järgi aruandekohustuslik kõrgeimale juhtorganile.²⁰² Seeläbi on tagatud kõrgeima juhtorgani informeeritus Austria finantsjärelevalveasutuse tegevusest ja siseaudiitor saab teostada oma järelevalvet sõltumatult ja objektiivselt.

3.2.7 Šveitsi finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Kuigi Šveits ei kuulu EL-i liikmesriikide hulka on Šveits kahtlemata üks maailma finantskeskusi, mille finantsjärelevalveasutuse praktikat võib pidada üheks parima praktika esindajaks maailma mastaabis.²⁰³ Šveitsis teostab riiklikku finantsjärelevalvet Šveitsi finantsturgude järelevalve organ (*Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht*) („FINMA“),²⁰⁴ mis on loodud Šveitsi föderaalsete finantsturu järelevalveasutuse seaduse (*Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht*) („FINMAG“)²⁰⁵ alusel. FINMAG art. 4 lg 2 alusel on FINMA iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik. FINMA eesmärgid ja järelevalve alane pädevus ühtib FI vastavate eesmärkidega ja pädevusega.²⁰⁶ FINMA organisatoorne ülesehitus on võrreldes teiste, seni töös käsitletud finantsjärelevalveasutustega huvitav seetõttu, et FINMA-s on kolme astmeline juhtorganite struktuur. FINMAG art. 8 kohaselt on juhtorganiteks nõukogu²⁰⁷ (*der Verwaltungsrat*), juhatus (*die Geschäftsleitung*) ja audiitor/kontrollikoda (*die Revisionsstelle*). Sealjuures ei tähista audiitor/kontrollikoda antud kontekstis siseauditi funktsiooni. Siseaudit on tähistatud kui siseauditi (*Interne Revision*).

198 FMABG art. 1.

199 FMABG art. 5 lg-d 1 ja 2.

200 FMABG art. 6 lg 1.

201 FMABG art. 8 lg 1

202 Finanzmarktaufsicht organigramm. – Arvutivõrgus: <http://www.fma.gv.at/de/ueber-die-fma/organisation/organigramm.html> (10.12.2013).

203 Wymeersch, E. (Viide 49), lk 302.

204 Šveitsis on neli ametlikult tunnustatud riigikeelt: saksa, prantsuse, itaalia ja romanši. Käesolevas töös on autor tuginenud FINMA saksa keelsele regulatsioonile ja esitanud tähtsamad FINMA organite nimed ja ülesehituse struktuuri lähtuvalt saksa keelsest versioonist.

205 Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht. – Arvutivõrgus: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052624/index.html> (10.12. 2013).

206 FINMAG art. 3 ja 4.

207 Keeleliselt võimalik tõlkida ka kui juhatus, kuid autor lähtub tõlkimisel funktsionaalsusest ja selles, milline on vastava organi pädevus.

FINMAG art 12 sätestab auditi kui organi funktsiooni FINMAS-s, mille kohaselt: „*Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist die externe Revisionsstelle und erstattet dem Verwaltungsrat und dem Bundesrat über das Ergebnis ihrer Prüfung Beric*“ ehk Föderaalne auditikoda on välisaudit, mis tagab nõukogu liikmetele ja föderatiivsele nõukogule enda auditi aruannete tulemused. Seega koosneb FINMA organisatoorselt ka välisauditist, mis olles eraldatud FINMA igapäevasest juhtimisest, peaks andma nõukogule hea ülevate organisatsioonis toimuvast. Nõukogu pädevuses (sarnaselt FI-le) on määrata üldine FINMA strateegiline juhtimine ja selle eesmärgid,²⁰⁸ otsustada FINMA tegutsemise kõige olulisemad küsimused,²⁰⁹ teostada järelevalvet juhatus üle²¹⁰ ja kehtestada siseauditi üksus ja tagada sisemise kontrolli toimimine. Seega on FINMA nõukogul sarnane pädevusulatus võrreldes FI nõukoguga. Oluline erinevus seisneb siseauditi üksuse korraldamise ja kehtestamise pädevuses. FI-s on siseaudit juhatusel kui auditeeritavale allutatud, kuid FINMA-s on siseauditi üksus jäetud kõrgeima juhtorgani pädevusse. FINMA juhatuse pädevus on samuti võrreldav FI juhatuse pädevusega. FINMA juhatust juhib juhatuse esimees (*Direktorin*), kes nimetatakse ametisse nõukogu poolt. Juhatus tegeleb FINMA igapäevase juhtimisega ja üksikotsuste langetamisega.²¹¹ Siseaudit on organisatoorselt asetatud eraldi FINMA üldisest juhtimisest ja nõukogu alluvusse, millel puudub igapäevane järelevalvealane funktsioon.²¹² Seega ei saa siseaudiitor või siseauditi üksus olla mõjutatud ka juhatuse suvast. Sõltumatuse garantiiks on ka siseauditi üksuse töö kinnitamine nõukogu poolt erinevalt FI organisatoorsest süsteemist, kus siseauditi töökorralduse kinnitab juhatas.

3.2.8 Läti finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Autor peab käesoleva töö objektiivsuse huvides vajalikuks analüüsida ka ühe sellise Euroopa Liidu finantsjärelevalveasutuse siseauditit, mille puhul finantsjärelevalveasutus on erinevalt FI-st üles ehitatud ühetasandiliselt ehk omades ühte juhtorganit. Autor leiab, et *per se* allumine juhatusel ei muuda siseauditi funktsiooni iseenesest sõltuvaks ehk siseauditi positsioon organisatsioonis on äärmiselt oluline, kuid veelgi olulisem on sisuliselt hinnata, kas teatud ülesehituse korral on siseauditi üksusel võimalik talle pandud ülesandeid objektiivselt ja sõltumatult täita.

Lätis teostab riiklikku finantsjärelevalvet Finants- ja kapitalituru komisjon (*Finanšu un kapitāla tirgus komisijas*) („FKTK“),²¹³ mis tegutseb finants- ja kapitalituru komisjoni seaduse (*Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums*) („FKTKL“)²¹⁴ alusel. FKTKL art. 13 lg

208 FINMAG art. 9 lg 1 p a.

209 FINMAG art. 9 lg 1 p b.

210 FINMAG art. 9 lg 1 p d.

211 FINMAG art. 9 lg 1 p e.

212 Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht organigramme. – Arvutivõrgus: <http://www.finma.ch/d/finma/organisation/organigramme/Seiten/default.aspx> (10.12.2013).

213 Läti finantsjärelevalve regulaator Finanšu un kapitāla tirgus komisijas. – Arvutivõrgus: <http://www.fktk.lv/> (10.10.2013).

214 Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums. – Arvutivõrgus: kättesaadav <http://likumi.lv/doc.php?id=8172> (12.01.2014).

1 kohaselt juhib FKTK-d juhatus²¹⁵ (*Komisijas padome*). Seega on Läti süsteemis finantsjärelevalveasutus ühetasandiline, vastupidiselt FI kahetasandilisele juhtimisstruktuurile. Organisatoorselt puudub Lätis kõrgeim juhtorgan ehk nõukogu. Järgnevalt peab autor vajalikuks analüüsida juhatuse ülesehitust selleks, et hinnata, kas FKTK-s on siseauditi osakond sõltumatu ja objektiivne või kuidas võiks mõjutada ühetasandiline juhtimisstruktuur siseauditi positsiooni. Vastavalt FKTKL art. 13 lg 2 koosneb juhatus viiest liikmest: juhatuse esimees (*Komisijas priekšsēdētāja*), juhatuse aseesimees/aseesinaine (*Komisijas priekšsēdētāja vietnieks*) ja kolm juhatuse liiget, kes on komisjoni osakondade direktorid (*Komisijas departamentu direktori*). Komisjoni osakondade direktorite alluvuses on FKTK igapäevane töö. Siseaudit ja kvaliteedi juhtimise osakond (*leikšējā audita un kvalitātes vadības daļa*) on organisatoorselt seotud juhatuse esimehega ja mitte osakondade direktoritega.²¹⁶ Kuivõrd autorile ei ole teada, mil määral osaleb juhatuse esimees igapäevases juhtimises, siis ei saa autor ka võtta absoluutset seisukohta siseauditi objektiivsuse ja sõltumatuse osas. Samas on selge, et siseauditi üksus on antud juhul allutatud kõrgeimale juhtimistasandile ja juhtimistasandi ehk juhatuse sees ka juhatuse esimehele. Seega võib siseauditi allutamine ja sidumine ka juhatusega olla piisav siseauditi üksuse sõltumatuse ja iseseisvuse tagamiseks, kuid üksnes juhul, kui juhatuse esimees, kellele siseaudit raporteerib ei ole ise auditeeritavaks. Antud mudeli puhul leiab autor, et pigem on sõltumatus tagatud, kuivõrd juhatuse esimehe üle teostab täiendavat järelevalvet Läti riigikogu ja Finantsministeerium.²¹⁷ Seega allumine juhatusele ei pruugi tähendada, et siseauditi objektiivsus ja sõltumatus on riivatud. Oluline on see, kas juhatus ise on auditeeritavaks ja kas juhatus saab sisuliselt mõjutada auditi tulemusi.

3.2.9 Leedu finantsjärelevalve siseauditi ülesehitus

Leedu finantsjärelevalve siseaudit on erinev võrreldes seni töös käsitletud Euroopa finantsjärelevalveasutustega seetõttu, et Leedus teostab FI-le sarnast finantsjärelevalvet Leedu keskpank (*Lietuvos Bankas*). Seega ei ole Leedus, erinevalt teistest seni käesolevas töös käsitletud EL-i riikidest, loodud iseseisvat finantsjärelevalveasutus, vaid finantsjärelevalve alaseid funktsioone täidab Leedu keskpank.²¹⁸ Leedu keskpank on loodud Leedu pangaseaduse (*Lietuvos banko įstatymas*) („LBI“)²¹⁹ alusel. LBI art. 2 lg 1 kohaselt on Leedu keskpank sarnaselt Eesti Pangale ja erinevalt FI-st täieõiguslik juriidiline isik. Seega on finantsjärelevalve teostajal Leedus juriidilise isik staatus tänu finantsjärelevalve funktsiooni

215 Autori tõlge. Võimalik ka tõlkida kui nõukogu, kuid funktsionaalsuse aspektis oleks siinkohal õige tõlkida kui juhatus.

216 Finanšu un kapitāla tirgus komisijas struktura. – Arvutivõrgus: http://www.fktk.lv/lv/komisija/par_mums/2011-09-01_struktura/ (10.12.2013).

217 FKTKL art. 14.

218 Riikliku finantsjärelevalvet teostavad riigi keskpankana ka Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia jt, kuid kuivõrd antud riikide kohta ei olnud autoril võimalik saada objektiivse informatsiooni finantsjärelevalveasutuste siseauditi korralduse osas, siis autor ka neid pikemalt käesolevas töös ei käsitlenud.

219 Lietuvos banko įstatymas. – Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415958&p_tr2=2 (10.12.2013).

õiguslikule sidumisele riigi keskpangaga.²²⁰ LBI art. 8 lg 2 kohaselt teostab Leedu keskpank riiklikku finantsjärelevalvet. Leedu keskpanga juhivad viie liikmeline nõukogu, mis koosneb juhatuse esimehest, kahest aseesimehest ja kahest nõukogu liikmest.²²¹ Nõukogu pädevus on sarnane Eesti Panga pädevusele²²² ja finantsjärelevalve osas teostab Leedu keskpanga nõukogu järelevalvet juhatuse (*Direktorius*) üle. Läti keskpanga igapäevane juhtimine on hallatud viie teenistuse, kolme osakonna ja kolme autonoomse üksuse poolt. Siseauditi üks (*Vidaus audito skyrius*) on organisatoorselt allutatud nõukogule.²²³ Kuna nõukogu igapäeva otsuste tegemisel ei osale sh. konkreetsete järelevalve alaste otsuste tegemisel, siis võib järeldada, et siseaudit paikneb organisatoorselt kõige kõrgema juhtorgani alluvuses ja on oma tegevuses lahutatud siseauditi subjektidest.

3.2.10 Portugali finantsjärelevalve siseauditi üleshitus

Sarnaselt Leedu finantsjärelevalvele on ka Portugalis riiklik finantsjärelevalve Portugali keskpanga (*Banco de Portugal*) pädevuses. Portugali keskpanga tegevust reguleerib Portugali keskpanga loomise seadus (*Lei Orgânica do Banco de Portugal*) („LOBP“).²²⁴ LOBP art. 1 kohaselt on Portugali keskpank avalik-õiguslik juriidiline isik sarnaselt Eesti Pangale. Sarnaselt FI-le on Portugali keskpank iseseisva ja sõltumatu eelarve ja halduspädevusega organisatsioon (LOBP art. 1). Portugali keskpanga järelevalvealane funktsioon on reguleeritud LOBP artikliga 17, mille kohaselt teostab Portugali keskpank järelevalvet krediitiasutuste ja teiste finantsasutuse ja üksuste üle, mis seaduse alusel kuuluvad Portugali panga järelevalve alla. Seega on Eesti mõistes Finantsinspektsiooni ülesanded antud riigi keskpanga pädevusse. Portugali keskpangal on erinevalt FI-st ja ka Eesti Pangast neli organit: president (*o governador*), juhatuse nõukogu (*o conselho de administração*) ja audiitorite nõukogu (*o conselho de auditoria*) ja nõuandev organ (*o conselho consultivo*) (LOBP art. 27). Audiitorite nõukogusse kuulub kolm liiget, kes nimetatakse ametisse Portugali rahandusministri poolt. Võrrelduna FI-ga kus siseaudiitori ametisse nimetamine on antud auditeeritavate ehk juhatuse ja juhatuse esimehe pädevusse, tagab Portugali keskpanga mudel audiitorite sõltumatus auditeeritavatest nende ametisse nimetamise protseduur. Sealjuures on Portugali audiitorite nõukogu funktsionaalselt siseauditi ja mitte välisauditi funktsiooniga organ. Audiitorite nõukogu pädevus on sätestatud LOBP art. 43, mille kohaselt on audiitorite nõukogu pädevuses mh kontrolli teostamine Portugali keskpanga tegevuse ja seaduste ning regulatsioonide rakendamise üle. LOBP art. 43 (e) kohaselt annab audiitorite nõukogu informatsiooni ja juhivad juhatuse tähelepanu auditi pädevusse kuuluvates küsimustes. Portugali keskpanga presidendile on antud esindusfunktsioon ja igapäeva järelevalve teostamises president ei osale

220 Autor käsitles käesoleva töö punktis 1.1.3 Eesti Panga ja Finantsinspektsiooni vahelist seost ja leidis, et seadusandja selge eesmärk oli siduda FI Eesti Pangaga üksnes otstarbekuse kaalutlustel, mistõttu on kaheldav Eesti Panga juriidilise isiku staatuse edasi kandmine FI-le.

221 LBI art 10 lg 1.

222 LBI art 11.

223 Lietuvos banko įstatymas struktūra. – Arvutivõrgus: http://www.lbank.lt/struktura_1

224 Lei Orgânica do Banco de Portugal. – Arvutivõrgus: <http://www.bportugal.pt/PT/OBancoeoEurosistema/MissaoFuncoes/LeiOrganica/Documents/LeiOrganicaOut2013.pdf> (10.12.2013).

(LOBP art. 28 jj). Seega nimetatakse ja vabastatakse audiitorite nõukogu liikmed ametist sõltumatu isiku poolt.

3.3 Vahekokkuvõte

Analüüsides siseauditi organisatoorset ülesehitust Eesti Pangas kui avaliku sektori üksuses AudS § 12 lg 1 tähenduses, on autor jõudnud järeldusele, et FI kui funktsionaalselt avaliku sektori üksuse siseaudit erineb olulisel määral Eesti Panga siseauditi ülesehitusest. Eesti Pangas allub siseaudit kõrgeimale juhtorganile, mis tagab siseauditi organisatoorse sõltumatuse ja objektiivsuse. Autori hinnangul aitab selline siseauditi ülesehitus efektiivselt tagada Eesti Panga sisemist stabiilsust ja annab Eesti Pangast välja signaali kui asutusest, kus organisatoorne ülesehitus tagab efektiivse juhtimise. Seevastu on FI siseaudit allutatud auditeeritavale nii siseaudiitori ametisse nimetamise ja vabastamise protseduuri kui ka tegevuse osas, mis on vastuolus siseauditi objektiivsuse ja sõltumatuse nõudega.

Oluliselt erinev on ka FI siseauditi ülesehitus võrreldes 2013. aastal täielikult reformeeritud KOV üksuste siseauditi ülesehitusega, kus siseaudit on allutatud kõrgeimale juhtorganile ning siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine on antud organi kätte, mis teostab järelevalvet üksuse igapäevase tegevuse üle.

Analüüsides AudS-is sätestatud tingimustel avaliku sektori huviüksusteks (AudS § 13 lg 1) olevate krediidasutuste siseauditi organisatoorset ülesehitust, mille üle FI ka järelevalvet teostab jõudis autor järeldusele, et FI siseaudit on oluliselt erinev võrreldes krediidasutuste siseauditiga. Samas leidis autor, et ei ole põhjendatud erinevate reeglite kohaldamine avaliku ja erasektori siseauditile ja siseauditi definitsioon ei anna võimalust kujundada siseauditit avalikus sektoris erinevalt võrreldes erasektoriga.

EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikat analüüsis on autor jõudnud järeldusele, et FI siseauditi ülesehitus, kus siseaudit ei allu kõige kõrgemale juhtorganile on tavapäratu ja erandlik ka EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste praktikas. Töös analüüsitud EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutused on siseauditi organisatoorselt allutanud kõige kõrgemale juhtorganile, kellele siseaudit on kohustatud oma tegevusest raporteerima.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja kas FIS § 18 lg 3 punkt 9 ning selle alusel vastu võetud Finantsinspektsiooni siseauditi läbiviimise korraks olev Reglement on kooskõlas põhiseaduse ja audiitortegevuse seadusega ning kas need vastavad töös analüüsitud Euroopa Liidu liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikale. Magistritöö kirjutamise aluseks võttis autor hüpoteesi, mille kohaselt FIS § 18 lg 3 punkt 9 ning selle alusel vastu võetud Reglement ei ole kooskõlas põhiseaduse, audiitortegevuse seaduse ja EL-i liikmesriikide ning Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikaga.

Hüpoteesi kontrollimiseks võttis autor esmalt vaatluse alla FI õigusliku positsiooni muutumise ajaks, et teha kindlaks FI paiknemine Eesti ja EL-i õiguses. FI-st, mis loodi 2002. aastal Eesti ühtse finantsjärelevalveasutusena on tänaseks saanud osa EL-i ühtsest finantsjärelevalve süsteemist. Seega ei ole FI enam pelgalt Eesti haldusorgan, vaid oluline osa EL-i finantsjärelevalvelisest arhitektuurist, kuuludes selle mikrotasandi järelevalve alla koos teiste EL-i liikmesriikidega.

Analüüsi tulemusena jõudis autor järeldusele, et kuigi FI õiguslik positsioon on ajas oluliselt muutunud ja FI osatähtsus EL-i finantsstabiilsuse tagamisel oluliselt kasvanud, on FI organisatoorne ülesehitus, sh siseauditi ülesehitus ja eesmärk püsinud ajas muutumatuna. FI loodi seadusandja poolt Eesti Panga juures asuva asutusena, kuid seadusandja on FIS-i eelnõus selgesõnaliselt väljendanud soovi mitte siduda FI-d Eesti Panga õiguslikult, vaid üksnes otstarbekuse kaalutlustel administratiivselt. FI loomist käsitlevatest materjalidest nähtuvalt ei tekitanud FI loomisel vaidlusi mitte kolme erineva järelevalveasutuse, s.o Eesti Panga Pangainspektsiooni, Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsenud Kindlustusinspektsiooni ja Väärtpaberiinstitutsiooni ühendamise vajalikkus, vaid uue loodava finantsjärelevalveasutuse institutsionaalne alluvus ja organisatoorne ülesehitus.

Institutsionaalse alluvuse küsimuses on õiguskirjanduses leitud, et FI on kahe õigussubjekti – Eesti Vabariigi ja Eesti Panga ühisasutus. Autor on töös analüüsinud FI õigusvõime küsimust ja jõudnud järeldusele, et FI-l puudub õigusvõime, sh võime olla tsiviilõiguste- või tsiviilkohustuste kandjaks. FI on küll loodud avalikes huvides ja täidab avalikust huvist kantud ülesandeid, kuid FI ei ole seadusandja poolt loodud avalik-õigusliku juriidilise isikuna. FI ülesanne on olla valvuriks, kes teostab Eesti finantssektoris järelevalvet eesmärgiga tagada finantssektori stabiilsus, usaldusväärsus ja läbipaistvus, et seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Seega on FI Eesti õigusruumis enneolematu ja omapärase struktuuriga haldusorgan, mis käesolevaks ajaks kuulub EL-i finantsjärelevalve süsteemi.

Autor on analüüsinud FI kuulumist EL-i finantsjärelevalve süsteemi ja jõudnud järeldusele, et uus EL-i finantsjärelevalve süsteem eesotsas Euroopa Pangandusjärelevalve Asutusega ei teosta järelevalvet EL-i liikmesriikide finantsjärelevalveasutuse organisatoorse ülesehituse üle. Seega peab siseriikliku finantsjärelevalveasutuse organisatoorne ülesehitus, sh siseauditi ülesehitus, olema *per se* sellise struktuuriga, mis tagaks siseauditi sõltumatuse ja objektiivsuse.

Hüpoteesi kontrollimisel lähtus autor töö esimeses osa kindlaks tehtud FI õiguslikust positsioonist. Töö teises osas keskendus autor õiguslikule analüüsile, mille eesmärgiks oli

teha kindlaks, kas FIS § 18 lg 3 punkt 9 ning selle alusel vastu võetud Reglement on kooskõlas põhiseaduse ja audiitortegevuse seadusega.

Autor jõudis järeldusele, et FI loomisel ei pööranud seadusandja rõhku FI siseauditi organisatoorsele ülesehitusele ja FI siseauditit puudutavate FIS-i sätete põhiseadusele vastavusele. FI loomisel ei saanud seadusandja hinnata FIS § 18 lg 3 punkti 9 ja Reglemendi vastavust AudS-ile, kuna AudS jõustus alles 2010. aastal, ehk ligi kaheksa aastat pärast FI loomist. FIS-i vastuvõtmise ajal oli Eesti osa Euroopast, kuid veel mitte EL-i liikmesriik. FI siseauditit puudutavad sätted FIS-is on püsinud muutumatuna alates FI loomisest, mis iseenesest ei pruugi viidata nende sätete arhailisusele või õigusvastasusele, kuid kindlasti on oluline hinnata nende asjakohasust ja õiguspärasust muutunud olustikus.

Kehtiv õigus ei reguleeri FI siseauditi organisatoorset ülesehitust, vaid määratleb üksnes juhatuse kui FI organi, kes on pädev kinnitama FI siseauditi korra. FIS § 18 lg 3 punkti 9 kohaselt kinnitab FI siseauditi tegemise korra juhatus. FIS § 18 lg 3 reguleerib juhtimise ja korraldamisega seotud küsimusi, mistõttu on autor leidnud, et siseaudit ei saa kuuluda FI juhatuse juhtimise ja korraldamisega seotud küsimuste valdkonda, kuid FIS § 18 lg 3 punkti 9 alusel on FI juhatus võtnud 10. septembri 2008. aasta otsusega vastu FI siseauditi tegemise korra, milleks on töös põhjalikult analüüsitud Reglement. FIS § 18 lg 3 punkti 9 alusel juhatusele antud õigus kinnitada FI siseauditi kord tähendab, et FI juhatusel on võimalik sisuliselt vabalt kujundada see, millisel viisil ja millises ulatuses toimub siseauditi läbiviimine FI-s ning vastavalt mõjutada seda, milline informatsioon jõuab FI nõukogule kui organile, kes peab FI juhatuse üle FIS § 7 lg 1 kohaselt järelevalvet teostama.

FI juhatuse õigus kinnitada FI siseauditi tegemise kord (FIS § 18 lg 3 punkti 9) on vastuolus AudS § 70 lg 1 punktiga 1, mille kohaselt tuleb siseauditi korraldamisel ja läbiviimisel lähtuda IIA Standarditest. Seega on vastuolu Standarditega käsitletava ka vastuoluna AudS-iga. Standardite punkti 110 kohaselt peab siseauditi korra kiitma heaks kõrgeim juhtimisorgan, milleks FI organisatoorses juhtimisstruktuuris on nõukogu, mitte juhatus. Autor on analüüsinud AudS-i kohaldumist FI siseauditile ja leidnud, et kuna FI on funktsionaalselt avaliku sektori üksus, kuid ei ole avaliku sektori üksus AudS § 12 lg 1 tähenduses, siis oleks vajalik muuta finantsinspeksiooni õiguslikku staatust selliselt, et FI muutuks avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks. Selle tarvis oleks vaja muuta FIS § 4 lg-t 1 selliselt, et Finantsinspeksioon oleks avalik-õiguslik juriidiline isik, mille juhtimisorganid tegutsevad ja esitavad aruandeid FIS-is sätestatud korras. Sellise muudatuse tulemusena muutuks FI automaatselt avaliku sektori üksuseks audiitortegevuse seaduse § 12 lg 1 tähenduses, mis muudaks FI siseauditile kohustuslikuks avaliku sektori üksuse siseauditile kehtestatud nõuded. Alternatiivselt oleks võimalik lisada AudS § 12 lg 1 loetellu ka FI, kuna puudub põhjus miks peaks riikliku finantsjärelevalve teostaja siseauditile mitte kehtima siseauditi nõuded ja siseaudiitori kutsequalifikatsioon.

Siseaudit kui sõltumatu infoallikas peaks kujutama endast peamist informatsiooni, mida FI nõukogu saab oma tegevuse efektiivseks teostamiseks ning mis võimaldaks FI nõukogul ka sisuliselt teostada kontrolli FI juhatuse tegevuse üle. FI juhatuse poolt vastu võetud Reglement suunab siseauditi raporteerimise kohustuse nõukogu asemel juhatusele ning sisuliselt võtab nõukogult ära olulise vahendi teostamiseks efektiivset ja objektiivset kontrolli

juhatuse üle. Autor on töös jõudnud järeldusele, et Reglemendist ei tulene FI siseaudiitorile mingisugust kohustust anda informatsiooni auditi tulemustest FI nõukogule kui FI kõrgeimale juhtorganile. Selline raporteerimiskohustus on vastuolus Standarditega ja seeläbi ka AudS-iga. Samas on FI nõukogu Reglemendi kohasel FI organisatsioonis ainus, kes ei ole auditi subjektiks ja kelle tegevus ei ole auditi objektiks.

Olukord, kus FI siseauditi teostamise korra kinnitab FI juhatus ning Reglemendi kohaselt allub FI siseaudit juhatusele, olles samaaegselt ka auditeeritavaks, suurendab väga tugevalt informatsiooni asümmeetriat, kus FI juhatuse võimaliku omavoli suhtes puudub FI nõukogul kui kõrgemal juhtorganil igasugune informatsioon ja seega ka võimalus reageerida. Kuigi haldusakti adressaadil on õigus pöörduda halduskohtu poole FI haldusaktide tühistamiseks, ei saa FI organisatoorne struktuur olla ühegi menetluse esemeks ning kohtuotsusega ei ole võimalik muuta FI puudulikku organisatsioonisisest järelevalvemehhanismi sõltumatuks ja efektiivseks. Seega, isegi kui mõni tulevikus FI suhtes algatatud kohtuvaidlus saaks positiivse lahendi ja kõrvaldaks mõne FI konkreetse tegevuses leitud rikkumise, ei muudaks see asjaolu, et FI siseaudit ei ole kooskõlas sõltumatuse ja objektiivsuse printsiibiga.

Autor on töö tulemusena jõudnud järeldusele, et FI siseauditi puhul ei ole tagatud siseauditi organisatsiooniline sõltumatus ja objektiivsus, kuna siseaudit ei allu nõuete kohaselt FI nõukogule kui kõrgeimale juhtorganile, vaid FI juhatusele, kes ise on siseauditi subjektiks ja kelle tegevus on siseauditi objektiks. Seega on Reglemendi punktid, mis allutavad siseauditi auditeeritavale vastuolus AudS § 68 lg-ga 1, mille kohaselt peab siseaudiitor olema oma tegevuses objektiivne. Organisatoorse sõltumatuse puudumise tulemusena ei ole FI nõukogule, kelle seadusjärgne kohustus on kontrollida FI juhtimist, tagatud efektiivse kontrolli teostamiseks vajalik informatsioon. Siseaudiitor ei saa olla oma töös iseseisev ning objektiivne, kui isikule, kelle üle ta järelevalvet teostab on antud õigus suunata järelevalvet ja muuhulgas välistada võimalus üldse teatud valdkondade üle järelevalvet teostada. Autor on töös leidnud, et analoogiliselt ei oleks võimalik käsitleda õiguskantslerit või riigikontrolöri iseseisvatena, kui näiteks justiitsministeeriumil oleks võimalik otsustada, mille üle neil on võimalik kontrolli teostada ning teada ka eelnevalt ette, kas kontrolli kavatakse teostama hakata.

Võrreldes FI siseauditi organisatoorset ülesehitust Eesti avaliku sektori üksustes Eesti Panga ja KOV üksuste näitel jõudis autor järeldusele, siseauditi allutamine auditeeritavatele on erandlik ka avaliku sektori üksustes. Samuti on erinevalt FI-st siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine Eesti Panga ja KOV üksuste puhul antud auditeeritavatest eraldiseisvate isikute või organite kätte. Autor leidis, et oluliselt erinev on ka krediitiasutuste kui avaliku sektori huviüksuste siseaudit, kus seadusandja on seaduse tasandil näinud krediitiasutuste siseauditile ette organisatoorsed meetmed tagamaks siseauditi sõltumatust ja objektiivsust. Kuna FI teostab järelevalvet ka krediitiasutuste sisekontrollisüsteemi seadusele vastavuse üle, siis on eriti kummaline olukord, kus järelevalve teostaja enda sisekontrollisüsteem on vastuolus AudS-iga ja antud sektori tavapärase praktikaga.

Samuti tekitab selline FI siseauditi ülesehitus huvide konflikti, kuna FI siseaudiitor on potentsiaalses huvide konfliktis kõikide FI-s tegutsevate isikutega, peale FI nõukogu liikmete. Huvide konfliktina määratleb IIA mistahes suhet, mis ei ole või näib mitte olevat kooskõlas

organisatsiooni, antud juhul FI huvidega. Viidatud huvide konfliktis võimaldab FI organisatoorne struktuur FI juhatusel määrata ise reeglid, mille alusel peab toimuma siseauditi läbiviimine, kontrollida faktiliselt siseaudiitori tegevust ning siseaudiitori tegevusega mittenõustumisel on juhatusel Reglemendi kohasel õigus siseaudiitor ametist vabastada. Samas on Reglemendi reguleerimisalast teadlikult jäetud välja huvide konflikti juhtumite menetlemine.

Kallutatud organisatsioonisisene struktuur võib olla toonud kaasa järelevalveasutuse toimimise, mis ei ole kõige efektiivsem ning on õigusvastane. Eelnev omakorda võib häirida terve Eesti finantssektori toimimist ja kahjustada ühtse finantsjärelevalve teostamist EL-is. Praegusel olukorral on negatiivne mõju avalikkusele ja finantsteenuste lõpptarbijatele. Küsimus sellest, kes valvab valvurit, on eriti kõrgendatud tähtsusega FI kui erilist liiki järelevalveinstitutsiooni puhul, mille tegevuse õiguspärasusest on huvitatud ja mõjutatud kogu laiem avalikkus.

Autor on FIS § 18 lg 3 punkti 9 ning selle alusel vastu võetud Reglemendi põhiseadusele vastavuse analüüsis leidnud, et praegune korraldus, kus siseauditi tegevuse korralduse ja siseauditi poolt läbi viidavad auditid otsustab siseaudiitor juhatuse esimehe nõusolekul ning kogu siseauditi tegevus allub juhatusele, toob kaasa olukorra, kus on võimalikud korduvad ning süstemaatilised rikkumised, sest nõukogu, kes peaks haldusorgani siseselt tagama juhatuse üle kontrolli, on võimalik tasalülitada läbi tema teabest ilma jätmise. Nõukogu ja siseaudiitori koostoime peab tagama *ex ante* aktiivse tegutsemise, mis välistab riigivõimu omavoli isikute suhtes. FIS § 18 lg 3 punkt 9 ja Reglement mõlemad tekitavad olukorra, kus *ex ante* kontrolli enam ei eksisteeri ning olemas on ainult piiratud *ex post* kontroll. Eelnev on aga vastuolus PS §-iga 13, mille kohaselt kaitseb seadus igauht riigivõimu omavoli eest.

Töö autor on põhiseaduse §§ 13 ja 14 analüüsis jõudnud järeldusele, et õiguste kohtulik kaitse on lünkadeta ja efektiivne ainult juhul, kui organi enda struktuur loob *per se* eelduse, et organisatsioon ei korda sama viga tulevikus. FIS § 18 lg 3 punkti 9 on vastuolus põhiseaduse §§ 13 ja 14 kuna loob eelduse halduse omavoliks läbi selle, et FI haldusvälistele isikutele suunatud haldusaktid, milleks FIS § 55 kohaselt on ettekirjutused, otsused või korraldused, võivad siseauditi juhatusele allumise tõttu rikkuda haldusakti adressaatide õigusi. Põhiseaduse §§ 13 ja 14 funktsionaalsesse kaitsealasse peab mahtuma kaitse selle eest, et haldusorgani struktuurne ülesehitus ei võimaldaks reprodutseerida haldusorgani poolseid vigu. PS §§ 13 ja 14 funktsionaalse mõttega on vastuolus see, kui eksisteerib regulatsioon, mis võimaldab ja soodustab korduvat haldusorgani õiguse vastast käitumist. Autor on jõudnud töös järeldusele, et sellisel juhul muutub võimalik kohtulik kaitse ainetuks ning isikule ei ole tagatud reaalne kaitse riigi omavoli eest. Riigil on kohustus tagada kaitse haldusorgani rikkumise eest ulatuslikumalt kui ainult võimaldades isikul esitada kaebust halduskohtusse.

Eelnevast tulenevalt peab autor vajalikuks asendada Reglemendi sätted, mis võimaldavad FI juhatusel juhtida teda ennast auditeerivat siseauditi osakonda sätetega, mis kehtestaksid sõltumatu, erapooletu auditeerimiskorra, piiraksid seeläbi riigi omavoli ning taastaksid FI-ga kokkupuutuvate isikute põhiseaduslike õiguste järgimise kui õigusriigile kohase olukorra. Eelkõige tuleb tagada, et siseaudit alluks funktsionaalselt nõukogule, kellel peab olema õigus

ametisse nimetada siseaudiitor ning määrata kindlaks siseauditi tegemise kord, kooskõlas audiitortegevuse seaduse ning parima auditeerimise praktikaga.

Töö teise eesmärgina analüüsis autor FIS § 18 lg 3 punkti 9 ning selle alusel vastu võetud Reglemendi vastavust töös käsitletud EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikale. Hüpoteesi kontrollimiseks analüüsis autor erinevate finantsjärelevalveasutuse organite funktsioone võrrelduna FI juhtorganite funktsioonidega.

Pidades silmas konkreetse uuritava finantsjärelevalveasutuse organite funktsioone ja siseauditi paiknemist organisatsiooni tasandil leidis kinnitust, et siseauditi korra kinnitamine auditeeritava poolt ja siseauditi allutamine auditeeritavale ei ole tavapärane praktika uuritud EL liikmesriikide ja Šveitsi puhul. Näiteks on Rootsi finantsjärelevalveasutuses, mille organisatoorne struktuur sarnaneb oma kahetasandilise juhtimisstruktuuri poolest kõige rohkem FI-le, siseaudit allutatud erinevalt FI-st otse nõukogule. Sarnaselt on see ka Ühendkuningriigis jt riikides. Erinev oli ka uuritud riikide finantsjärelevalveasutuse auditi aruandekohustus. Näiteks on Soome puhul siseaudit aruandekohustuslik nõukogu eest erinevalt FI-st, mille puhul on siseaudit Reglemendi kohaselt aruandekohustuslik juhatuse eest. Samuti ei osutunud tavapäraseks praktikaks siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine auditeeritava poolt. Seega jõudis autor järeldusele, et FIS § 18 lg 3 punkt 9 ja selle alusel vastu võetud Reglement ei vasta EL-i liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikale.

Kokkuvõtvalt on autor käesolevas töös jõudnud järeldusele, et FIS § 18 lg 3 punkt 9 ja selle alusel vastu võetud Reglement ei ole kooskõlas põhiseadusega ja audiitortegevuse seadusega ning ei vasta EL-i ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste siseauditi praktikale. Regulatsioon, kus FI juhatus kinnitab ise siseauditi tegemise korra, mis võimaldab juhatusel allutada kogu siseaudiitori tegevus juhatusele või juhatuse esimehele ning mitte raporteerida nõukogule rikub põhiseadusega kaitstud õigust olla kaitstud riigi omavoli eest (PS § 13). Lisaks ei ole loodud tõhusaid meetmeid hoidmaks ära põhiõiguste ja vabaduste rikkumist (PS § 14). FI siseauditi ülesehitus, kus siseaudit ei allu kõige kõrgemale juhtorganile on tavapäratu ja erandlik ka EL-i ja Šveitsi finantsregulaatorite praktikas. Töös analüüsitud EL-i ja Šveitsi finantsjärelevalveasutused on siseauditi organisatoorselt allutanud kõige kõrgemale juhtorganile, kellele siseaudit on kohustatud oma tegevusest raporteerima.

Conformity to the internal audit standards by the Estonian Financial Supervision Authority and the interplay with Estonian law and with the practices of the European financial supervision authorities

Abstract

Well before the economic crisis of 2007 – 2008 began, the European Parliament highlighted significant failures in the European Union's ("EU") financial supervision of the integrated financial markets. Thereafter, in September 2009 the European Commission issued a proposal to replace the EU's existing supervisory architecture with a European system of financial supervisors. The new supervisory architecture consists of three (3) European Supervisory Authorities – a European Banking Authority, a European Securities and Markets Authority, and a European Insurance and Occupational Pensions Authority.

These reforms were undertaken because the integration of financial supervisory authorities within Europe into a single platform within EU was necessary; the only other alternative was a more restrictive single market. The most important shift which took place was a feature of the proposal of the European Commission on 12 September 2012 for a single supervisory mechanism for banks in the euro zone. Under the new single mechanism, ultimate responsibility for specific supervisory tasks related to the financial stability of all euro area banks will be held by the European Central Bank ("ECB"). The author of this paper has concluded that national financial supervisors including the Estonian Financial Supervision Authority ("EFSA") will continue to play an important role in day-to-day supervision of the European market, preparing and implementing ECB decisions.

Upon institution of the reforms to financial supervision that the EFSA brought about, it became an integrated part of the EU's financial supervision architecture. As a result, the EFSA is now not only an administrative body of Estonia, but it also is a part of the EU's financial supervision system and its organisational infrastructure, including the structure of the internal audit, must be conducted in accordance with Estonian law as well as in accordance with the best practices of the European Union financial supervision authorities.

The EFSA was established in 2002. Since its establishment, the mission and objective of the EFSA has remained static. Pursuant to Section 3 of the Estonian Financial Supervision Authority's Act ("FSAA") the objective of financial supervision is to enhance the stability, reliability, transparency and efficiency of the financial sector, to reduce systemic risks and to promote the prevention of abuse by the financial sector for illegal criminal purposes, with a view to protecting the interests of clients and investors by safeguarding their financial resources, and thereby supporting the stability of the Estonian monetary system.

The EFSA is an agency with autonomous competence and a separate budget, which operates at Eesti Pank. The directing bodies of the EFSA act independently. As a practical matter, this means that the EFSA does not possess independent legal personality and it conducts financial supervision in the name of the state.

The purpose of this thesis is to establish whether Section 18 (3) (9) of the FSAA and the procedures for conducting an internal audit of the EFSA promulgated under this Section are in fact written in accordance with the Constitution of the Republic of Estonia and with the

Auditors Activities Act and whether they comply with the generally accepted auditing practices of the European Union and Switzerland financial supervision authorities.

The hypothesis this thesis presents is as follows: the internal auditing function of the EFSA neither complies with the Constitution of the Republic of Estonia and with the Auditors Activities Act nor the best practices of the European Union financial supervision authorities. As a result, the internal auditing unit of the EFSA is to a significant extent incapable of carrying out its function, which is to independently review and assess the legality of the EFSA's activities and decisions.

The author first concentrated on the legal status of the EFSA, and second analysed how the legal position of the EFSA developed during the brief history of this institution. The aim of the first part of the thesis is to examine why the legislator has not given independent legal personality to the EFSA, and what kind of legal problems this has created as a result thereof.

The second part of this thesis concentrates on the organisational structure of the internal audit of the EFSA. Pursuant to Section 18(3) (9) of the FSAA, the procedures for conducting internal audits of the EFSA are established by the management board of the EFSA. Pursuant to Section 18 (1) of the FSAA, the management board shall manage and organise the activities of the EFSA. The management board is charged with adopting all resolutions relating to the performance of the obligations of the EFSA and performing all obligations and exercising all rights which, pursuant to the FSAA, are not within the competence of the supervisory board, the chairman of the supervisory board or the chairman of the management board. In essence, the FSAA acts as a giant catch-all, holding responsibilities not specifically assigned within Section 18(3) (9).

Pursuant to Article 1 of the EFSA charter relating to the conduction of internal audits (the "Charter") was drawn up in accordance with the principles and guidelines of the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing. The International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing in turn are based on the International Professional Practices Framework. Pursuant to Article 2 of the Charter, internal auditing is to be an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve EFSA's activities. The internal audit creates value by helping the EFSA to accomplish its objectives by assessing the EFSA's management, control and governance processes. The mission of the internal auditor of the EFSA is to help the management board of the EFSA to accomplish its objectives in the best way possible at a reasonable cost.

Pursuant to Article 5 of the Charter, the only governing body outside the scope of the assessment and review of the internal audit is the supervisory board of the EFSA. The objective of an audit is to review all main and supportive operational systems, processes, actions, functions and activities of EFSA, except activities of the EFSA's supervisory board. The subjects of interest of the audit are all of the EFSA's officials, including all members of the management board, interns, trainees and all other employees, excluding members of the EFSA's supervisory board. Pursuant to Section 7 (1) the supervisory board of the EFSA is the highest governing body of the EFSA.

For all intents and purposes, an internal audit is to be conducted by the EFSA which controls and monitors the activities of the management board of the EFSA. There is no other internal

control mechanism that oversees or monitors the management board of the EFSA on a daily basis. Pursuant to Article 13 of the Charter, an internal audit of EFSA consists of one internal auditor who has three roles: (i) head of the internal audit function; (ii) leader of the audit; and (iii) internal auditor.

Further, pursuant to Article 6 of Charter, the internal auditor is directly subordinate to the management board of the EFSA and reports of his activities directly to the management board. In addition, pursuant to Article 7 of the Charter, the internal auditor is to be appointed and removed by the management Board of the EFSA. Lastly, pursuant to Article 11 of the Charter, the management board approves the planned auditing investigations and pursuant to Article 10 of the Charter the internal auditor may commence *ad hoc* investigations only if the chairman of the management board gives his approval for such an investigation.

Consequently, the internal auditor is *de facto* and *de jure* under the full control of the management board of the EFSA which effectively decides when and how an internal audit is carried out and who specifically performs the internal auditing function. In the author's opinion, this is a conflict of interest. It harms the independence and objectivity of the internal auditor of the EFSA. However, the Charter does not establish a procedure for addressing situations where a conflicts of interest exists.

The Charter does not establish any formal interaction between the supervisory board (whose role is to monitor the activities of the management board) as the highest governing body of the EFSA, and the internal audit. Additionally, the Charter does not prescribe any formal procedures explaining how the supervisory board should or should not direct or influence the activities of the internal auditor or how the reports of the internal auditor could be referred to the supervisory board.

The author has determined that according to the year book of 2010 of the EFSA the auditor undertake an annual review and then present an overview of his findings to the supervisory board regarding auditor's activities. The author of this thesis has determined that this, in principle, is a good start for establishing lines of communication between the internal audit of the EFSA and the supervisory board, but this in and of itself is not sufficient contact to provide the supervisory board with complete information about the activities of the internal audit and its findings therein.

Pursuant to the Institute of Internal Auditor's ("IIA") International Standards for the Professional Practice of the Internal Auditing ("Standards") the internal audit unit must report its findings to management. IIA's Standards have been incorporated into Estonian Law, Section 70 (2) of the Auditors Activities Act. Effectively, this means that the IIA's Standards form part of Estonian law. Under the Standards the internal audit unit must report to the organisations' highest governance level – the board. Pursuant to other European financial supervision authorities' best practices, the internal audit unit reports to the board and its chairman. This is necessary to avoid conflicts of interests and to ensure that the internal auditing unit is unbiased in conducting its review. Further, according to the best European practices, the internal audit unit should be accountable to the board rather than the management. The author has found that internal auditor's subordination to the highest governing body ensures that the internal auditing unit has as little bias as possible and retains

as much independence as possible under the circumstances. Ideally, the internal auditor would exist without bias and remain fully independent.

For the purposes of ensuring independence, Section 1110 of the Standards states that decisions regarding the appointment and removal of the chief audit executive should be undertaken by the board. However, in the governance structure of the EFSA the equivalent is the supervisory board and not the management of the EFSA.

The appointment of an auditor, including internal auditor, is traditionally made by the governing body whose activities are not within the scope of the audit and consequently do not have the potential conflict of interest. The author has determined that this also holds true for credit institutions and local governments in Estonia.

The author has determined that the EFSA's internal audit operates under significantly different rules than those recommended by the IIA. Based on the examples of different European Union financial supervision authorities the Charter established, the management board of the EFSA also promulgates significantly different rules regarding the operation of the internal auditing function than other European financial supervision authorities have done.

In Estonia, the internal auditor is to directly and solely report to the management board of the EFSA, despite the fact that one of his activities is to oversee that same management board. As a practical matter, this means that the internal auditor has an inherent potential for bias when he is conducting a review of the activities of the management board. Furthermore, as the chairman of the management board holds sole power to appoint or remove an internal auditor from office, the internal auditor has a personal conflict of interest which is likely to affect his judgement when performing the function of the office- to oversee the activities of the management board. This casts significant doubt upon the internal auditor's opinion as one must question whether or not he is in a position to assess and evaluate the activities of the management board of the EFSA in an impartial and objective manner. The author of this paper cannot avoid the conclusion that this role creates an environment where bias is likely.

Additionally, the internal auditor may not be able to begin investigation into the activities of the management board of the EFSA. According to the Charter, the internal auditing plan is to be approved by the management board- the internal auditor cannot initiate *ad hoc* investigations based on his judgement alone, but must first seek the approval of the chairman of the management board. This means that even when the internal auditor deems it necessary to investigate the management board's activities, the management board has a right to "veto" such investigations or determine the scope of the investigations. The management board is in full control over the scope of any internal audit and can limit it in order to ensure that the auditor only investigates those activities of the management board that it wishes to have audited. This is the antithesis of an independent audit.

One of the main objectives of an internal audit is to provide impartial information to the supervisory board. Regarding the EFSA, the Charter does not call for any regular communication between the supervisory board and the internal auditor. Thus, there is a reasonable basis to conclude that the highest governing body in the EFSA is not in a position

to act on a fully informed basis. Consequently, it is not fully equipped to efficiently monitor the activities of the management board.

In conclusion, this author has determined that the hypothesis as set forth in the introduction was verified to the fullest extent possible. The internal audit of the EFSA is not organizationally or functionally free and independent, and thus cannot carry out its professional activities in the manner in which it is intended, which in turn leads this author to conclude that the internal audit of the EFSA is not in compliance with either the Constitution of the Republic of Estonia nor the Auditors Activities Act.

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/Eriväljaanne, lk 5 – 96.
2. Antsmäe, S. Oma siseaudiitor või siseauditi teenus väljast? – *Raamatupidamise Praktik*, 2013/01.
3. Authority of the House of Lords. The EU Financial Supervisory Framework: an Update, published 21. July 2011.
4. Blair, T. The Reform of Financial Regulation in the U.K. – *Journal of International Banking Law*, 1998/2.
5. Busuioc, M. Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking in a Tight Rope. – *European Law Journal*. 2013/01, pp 111 – 125.
6. Commission of the European Communities. European Financial Supervision. Brussels, 27.5.2009 COM(2009) 252 final – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/C-2009_715_en.pdf
7. Crocket, A. Why Is Financial Stability a Goal of Public Policy? – *Journal Proceedings* 1997.
8. Dragomir, L. European Prudential Banking Regulation and Supervision: The Legal Dimension – Routledge, May 7, 2010.
9. EBA Guidelines on Internal Governance. Arvutivõrgus: http://www.eba.europa.eu/documents/10180/103861/EBA-BS-2011-116-final-EBA-Guidelines-on-Internal-Governance-%282%29_1.pdf
10. Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009.
11. Etverk, J. Measuring performance audit effectiveness: the case of Estonia. Master thesis. Tartu: University of Tartu Faculty of Social Sciences Department of Public Administration, 2002.
12. Euroopa Liidu kõrgeimate riiklike kontrolliasutuste juhtide kontaktkomitee. INTOSAI Auditstandardite Euroopa Rakendussuunised. – *Auditistandardite ad hoc* grupp Luxembourg, 1998.
13. Euroopa Parlamendi 12. septembri 2013. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus, millega Euroopa Keskpangale antakse eriülesanded seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga (COM(2012)0511 – C7-0314/2012 – 2012/0242(CNS)).
14. Euroopa Parlamendi 13. septembri 2011. aasta resolutsioon Auditi poliitikavaldkonna ja kriisi õppetundide kohta (2011/2037(INI). – Arvutivõrgus: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:051E:0001:0008:ET:PDF>

15. European Commission. Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union, press release 12 September 2012. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm?locale=en
16. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2009. – Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/index.php?id=12641>
17. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2010. – Arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/index.php?id=12641>
18. Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu 630 SE I. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003674823
19. Florina, P. A., Ludovica, B., Leonica, B. Challenges Of Internal Audit In The Current Crisis. – Annals of Faculty of Economics, University of Oradea, Faculty of Economics, 2013/1, pp 1354 – 1362.
20. Goodhart, C. A. E. The Emerging Framework of Financial Regulation, Introduction: Financial Regulation. – Central Banking Publications, 1998.
21. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica, 2005, nr. 3, lk 187 – 199
22. Kaido, K. Audiitori õiguslik vastutus. Bakalaureusetöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli õigusakadeemia, 2013.
23. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006.
24. Linnas, R. Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas. – Riigikogu Toimetised, 2009, nr 20, lk 140 – 149.
25. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012.
26. Mark, M. jt (toim). Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003.
27. Masciandro, D., Quity, M. Regulation the regulators: the changing face of financial supervision architectures before and after the crisis. – European Company Law 2009/5, pp187 – 196.
28. Masera, R. Reforming financial systems after the Crisis: a comparison of the EU and USA. – PSL Quarterly Review 2010 vol 63, pp 299 – 362.
29. Mersch, Y. A regime change in supervision and resolution. – Speech at European Supervisor Education (ESE) Conference, Frankfurt, 26 September 2013.
30. Muudatusettepanekute loetelu Finantsinspektsiooni seaduse eelnõule. 630 SE II-1. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=010650019

31. Nieto, M. J., Quintyn, M. Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the new European System of Financial Supervisors. – IFM Working Paper, 2009/7. – Arvutivõrgus: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23072.0>
32. Ojasalu, T. Kõrgemate kontrolliasutuste sõltumatus. – *Juridica*, 2010, nr. 9, lk 687 – 658.
33. Patrikis, E. T. Role and Functions of Authorities: Supervision, Insolvency, Prevention and Liquidation. International Bank Insolvencies. Kluwer Law International, The Hague 1999.
34. Perrut, D. Financial Regulation after the “subprime” crisis: what has been learned and what reforms made? – *European issues* 2012/3, pp 1 – 13.
35. Powell, A. Basel II and Developing Countries: Sailing through the Sea of Standards. – World Bank Policy Research Working Paper, 2004, pp 1 – 51. – Arvutivõrgus: <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3387>
36. Rahvusvahelise Siseauditit Instituudi siseauditi definitsioon. – Arvutivõrgus: <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/?search%C2%BCdefinition>
37. Riigikontroll. Audiitori oskussõnastik avaliku sektori audiitorile. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Auditis%C3%B5naraamat/tabid/123/language/et-EE/Default.aspx> (12.12.2013).
38. Riigikontrolli. Riigikontrolli strateegia aastateks 2010 – 2013. Avaldatud 26. veebruar 2010.
39. Seletuskiri audiitortevuse seaduse eelnõu juurde. 488 SE III. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=624587&u=20140208120427>
40. Siibak, K. Finantssektori turvameetmete süsteem ja riikliku finantsjärelevalve õiguslik korraldus. Magistritöö, Tartu 2002.
41. Stewart, J., Subramaniam, N. Internal audit independence and objectivity : emerging research opportunities. – *Managerial auditing journal* 2010/4, pp 328 – 360.
42. Zirnask, V. 2008. aasta finantskriis: veel üks sündmus, mille järel pole maailm enam endine. – *Diplomaatia* 2008/10, Nr 62. – Arvutivõrgus: <http://www.diplomaatia.ee/artikkel/2008-aasta-finantskriis-veel-uks-sundmus-mille-jarel-pole-maailm-enam-endine/>
43. The high-level group on financial supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière, Brussels, 25 February 2009. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf
44. The Institute of Internal Auditors. Kvaliteedi hindamise käsiraamat siseauditi üksusele. – Arvutivõrgus https://www.auditortevus.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=d0b35c40-505c-4779-84fd-bf9d513a3f2e&groupId=10240

45. Varul, P. jt (toim). Tsiviilõiguse üldosa. Tallinn: Juura 2012.
46. Wymeersch, E. Europe's new financial regulatory bodies. – Journal of Corporate Law Studies 2011/10, pp 443 – 462.
47. Wymeersch, E. The structure of financial supervision in Europe: about single financial supervisors, twin peaks and multiple financial supervisors. – European Business Organization Law Review 2007/8, pp 237 – 306.

Euroopa Liidu liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste organogrammid

48. Commission de surveillance du secteur financier organigramme. – Arvutivõrgus: http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Images/organigramme_14062013.pdf
49. Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht organigramme. – Arvutivõrgus: <http://www.finma.ch/d/finma/organisation/organigramme/Seiten/default.aspx>
50. Finanssivalvontan organisaatio. – Arvutivõrgus: http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Fiva/Organisaatio/Documents/Fiva_organisaatio.pdf
51. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas struktura. – Arvutivõrgus: http://www.fktk.lv/lv/komisija/par_mums/2011-09-01_struktura/
52. Finanzmarktaufsicht organigramm. – Arvutivõrgus: <http://www.fma.gv.at/de/ueber-die-fma/organisation/organigramm.html>
53. Lietuvos banko įstatymas struktura. – Arvutivõrgus: http://www.lbank.lt/struktura_1

Euroopa Liidu Liikmesriikide ja Šveitsi finantsjärelevalveasutuste veebileheküljed

54. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. – Arvutivõrgus: http://www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html
55. Commission de surveillance du secteur financier. – Arvutivõrgus: <http://www.cssf.lu/de/>
56. Financial Conduct Authority. – Arvutivõrgus: <http://www.fca.org.uk/>
57. Finansinspektionen. – Arvutivõrgus: <http://www.fi.se/>
58. Finanssivalvonta. – Arvutivõrgus: <http://www.fin-fsa.fi/fi/Pages/Default.aspx>
59. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas. – Arvutivõrgus: <http://www.fktk.lv/>
60. Finanzmarktaufsicht. – Arvutivõrgus: <http://www.fma.gv.at/de/startseite.html>
61. Lietuvos banko įstatymas. – Arvutivõrgus: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415958&p_tr2=2

Auditistandardid

62. Lima deklaratsioon avaliku sektori auditi põhimõtetest. – Viin, september 1998.
63. Rahvusvaheline Kõrgemate Kontrolliasutuste Organisatsioon – INTOSAI. Auditistandardid. – Välja antud auditistandardite komitee INTOSAI XVI kongressil (1992) Washingtonis, Ühendriikides, koos INTOSAI XV kongressil (1995) Kairos, Egiptuses tehtud täiendustega.

64. Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut. Rahvusvahelised siseauditeerimise standardid. – Arvutivõrgus: inglise keeles: <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20English.pdf>, eesti keeles: <https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Estonian.pdf>
65. The Insitute of Internal Auditors. IPPF – Practice Guide. Interaction with the Board. 2011.

Kasutatud õigusaktide loetelu

Siseriiklikud õigusaktid

66. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216 ... RT I, 06.12.2010, 12.
67. Eesti Panga põhikiri. – Arvutivõrgus: <http://www.eestipank.ee/eesti-pank/eesti-panga-pohikiri>
68. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 06.02.2014, 15.
69. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 22.11.2013, 3.
70. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 12.07.2013, 4.
71. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
72. Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498 ... RT I, 23.12.2011, 13.
73. Tartu Ülikooli seadus. – RT I 1995, 23, 333 ... RT I, 30.05.2012.
74. Advokatuuri seadus. – RT I 2001, 36, 201 ... RT I, 21.12.2012, 4.
75. Riigikontrolli seadus. – RT I 2002, 21, 117 ... RT I, 29.12.2012, 13.
76. Riigikontrolli seadus. – RT I, 29.12.2012, 13 ... RT I, 29.12.2012, 13.
77. Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 03.07.2013, 10
78. Audiitortegevuse seadus. – RT I 2010, 9, 41 ... RT I, 23.12.2013, 16.
79. Krediidiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349 ... RT I, 23.12.2013, 30.
80. Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390 ... RT I, 06.02.2014, 14.
81. Riigieelarve seadus. – Vastu võetud 19.02.2014 ... RT I, 13.03.2014, 2.
82. Vabariigi Valituse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 27.12.2013, 33.
83. Finantsinspektsiooni siseauditi tegemise kord (Reglement) (Versioon 3.0). Kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10. septembri 2008 otsusega nr 1.1-7/51.

Euroopa Liidu õigusaktid

84. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (Lissaboni lepingu redaktsioonis). – ELT C 83, 30.03.2010, lk 47 – 199.
85. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/43/EÜ, 17. mai 2006, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit

- ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ. – L 157/87, 9.6.2006, lk 87 – 107.
86. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/48/EÜ, 14. juuni 2006, krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (uuestisõnastamine). – ELT L 177, 30.6.2006, lk 1 – 247.
87. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/49/EÜ, 14. juuni 2006, investeerimisühingute ja krediitiasutuste kapitali adekvaatsuse kohta (uuestisõnastamine). – L 177/201, 30.6.2006, lk 201 – 255.
88. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/78/EÜ. – L 331/12, 15.12.2010, lk 12 – 47.
89. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1094 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/79/EÜ. – L 331/48, 15.12.2010, lk 48 – 83.
90. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095 /2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberituru järelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ. – L 331/84, 15.12.2010, lk 84 – 119.
91. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 549/2013, 26 juuni 2013, Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta. – ELT L 174, 26.06.2013, lk 1–727.
92. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287/63, 29.10.2013, lk 63 – 89.

Välisriigi õigusaktid

93. Arbetsordning för Finansinspektionen. – Arvutivõrgus:
http://www.fi.se/upload/10_Om%20FI/10_Verksamhet/S%C3%A5%20stys%20FI/2012/arbetsordning%281004915%29ny.pdf
94. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht. – Arvutivõrgus:
<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052624/index.html>
95. Finanssivalvonnan työjärjestys. – Arvutivõrgus: http://www.fin-fsa.fi/fi/Fiva/Documents/Finanssivalvonnan_tyojarjestys.pdf
96. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums. – Arvutivõrgus: kättesaadav
<http://likumi.lv/doc.php?id=8172>

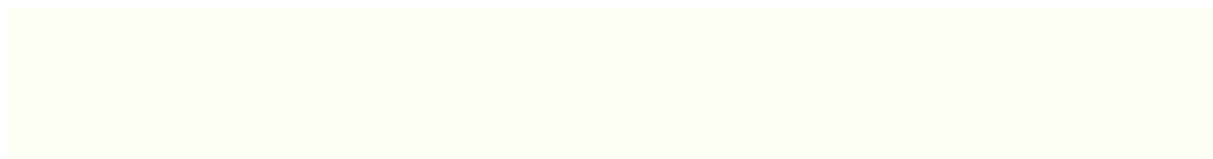
97. Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz. – Arvutivõrgus:
http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/DE/Gesetz/findag_130605_aktuell.html?nn=2818510
98. Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz. – Arvutivõrgus:
<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001456>
99. Laki Finanssivalvonta. – Arvutivõrgus:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080878>
100. Lei Orgânica do Banco de Portugal. – Arvutivõrgus: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/LeiOrganica/Documents/LeiOrganicaOut2013.pdf>
101. Loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'elle a été modifiée. – Arvutivõrgus:
http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Lois_reglements/Legislation/Lois/L_231298_cssf_upd120713.pdf

Kasutatud kohtupraktika loetelu

102. RKHKo 13. novembrist 2002 nr 3-3-1-54-02
103. RKKKo 25. oktoobris 2006 nr 3-1-1-68-06
104. RKHKo 19. novembrist 2004 nr 3-3-1-54-04
105. RKPJKo 17. veebruaris 2002 nr 3-4-1-1-03
106. RKPJKo 25. maist 2008 nr 3-4-1-4-08

Lisa

Lisa 1. Finantsinspektsiooni siseauditi tegemise kord (Reglement) (Versioon 3.0). Kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10. septembri 2008 otsusega nr 1.1-7/51.



KINNITATUD
Finantsinspektsiooni juhatuse
10.09.2008 otsusega nr. 1.1-7/51

Finantsinspektsiooni
SISEAUDITI TEGEMISE KORD (REGLEMENT)^{1 2}
(Versioon 3.0)

¹ Inglise keelne vaste: a charter.

² Varasemad sõnastused on kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 27.02.2002 otsusega nr. 11 – 8 ja muudetud Finantsinspektsiooni juhatuse 17.11.2004 otsusega nr .54-4.

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	4
2.	Siseaudiiti mõiste	5
3.	Siseaudiitori missioon.....	5
4.	Siseaudiiti eesmärk	6
5.	Siseaudiiti ulatus (objekt ja subjekt)	7
6.	Siseaudiitori positsioon organisatsioonis	7
7.	Siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine.....	7
8.	Siseaudiitori sõltumatus	7
9.	Siseaudiitori ausus ja erapooletus	8
10.	Siseaudiitori õigused.....	8
11.	Siseaudiitori kohustused	9
12.	Siseaudiitori eriülesanne	11
13.	Siseaudiitori rollid	11
14.	Siseaudiitori tegevuse planeerimine.....	11
	14.1. Planeerimise lähtealused	11
	14.2. Strateegiline plaan	12
	14.3. Kvartali tööplaan.....	12
15.	Auditi protsess	13
16.	Auditi (menetluse) planeerimise põhimõtted	14
17.	Auditi (menetluse) alustamine.....	16
18.	Auditi (menetluse) läbiviimine	17
19.	Riskihaldus siseaudiiti valdkonnas	17
20.	Auditi (menetluse) meetodid/tehnikad	18
21.	Auditi (menetluse) tulemuste esitamine.....	20
22.	Siseaudiitori ettepanekute ja soovitude täitmise tagamine ja järelevalve	21
23.	Siseaudiitori tegevuse aruandlus.....	21
	23.1. Aruandluse eesmärk	21
	23.2. Tegevusaruande koostamine, esitamine ja arutelu	21
24.	Seire	22
25.	Kvaliteedi tagamine	22
	25.1. Auditi (menetluse) järelevalve	22
	25.2. Sisehindamine	23
	25.3. Enesehindamine	23
	25.4. Välishindamine	25
26.	Koostöö välisaudiitoritega	25
27.	Dokumenteerimine	25
	27.1. Dokumenteerimise põhimõtted ja kord	25
	27.2. Dokumentaaltõendid	26
	27.3. Auditi (menetluse) kava	27
	27.4. Tööpaberid	28
	27.5. Protokoll.....	28
	27.6. Auditi (menetluse) aruanded	29
	27.7. Auditi (menetluse) aruannete klassifikatsioon	29
	27.8. Auditi (menetluse) toimik	32
28.	Nõuded teabe kaitstusele.....	34
29.	Sõnaseletused	34
30.	Lisad.....	36
	30.1. Siseaudiiti protsessivoog	36
	30.2. Siseaudiitori tööplaan kvartaliks	37
	30.3. Auditi (menetluse) kava	40

30.4.	Finantsinspektsiooni siseaudiitori tegevuse sisehindamise aruanne.....	43
30.5.	Finantsinspektsiooni siseauditite enesehindamise aruanne	49
30.6.	Finantsinspektsiooni siseaudiitori tegevuse enesehindamise aruanne.....	53
30.7.	Auditi toimiku sulgemise akt	58

1. Sissejuhatus

Käesolev reglement on koostatud Finantsinspektsiooni seaduse §18 lg3 p9 alusel eesmärgiga:

- kehtestada ja dokumenteerida siseauditi funktsiooni toimimise põhiprintsiibid;
- kirjeldada siseauditi funktsiooni olemus;
- kehtestada ja dokumenteerida siseaudiitori pädevus siseauditi funktsiooni täitmisel;
- kehtestada ja dokumenteerida siseauditi funktsiooni täitmise tulemuste mõõtmise alused;
- tagada auditite ühetaolisus ja kõrge kvaliteet.

Reglement on välja töötatud lähtudes „*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*” põhimõtetest ja juhistest, mis omakorda tuginevad Board of Directors of The Institute of Internal Auditors (The Global IIA) poolt 2007.a. juulikuus heaks kiidetud „*International Professional Practices Framework (IPPF)*”.

Käesoleva Reglemendiga või seadusega reguleerimata siseauditi aspektides lahendi leidmisel lähtutakse Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi kehtestatud “*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*” (edaspidi: siseauditi standardid).

Käesolev reglement ei reguleeri huvide konflikti juhtumite menetlemise korraldust.

Käesolev Reglement on dokument, mis kuulub pidevale täiendamisele ja muutmisele, sõltuvalt siseauditi standardite ja praktika arengust.

Käesoleva reglemendi protsessihaldur on siseaudiitor.

2. Siseauditi mõiste³

Siseaudit on sõltumatu ja objektiivne, kindlustandev ning nõustav tegevus Finantsinspektsiooni tegevuse täiustamiseks. Siseaudit loob väärtust aidates süsteemse ja hästi korraldatud hindamise ja parendamistegevusega kaasa Finantsinspektsiooni eesmärkide saavutamisele, hinnates Finantsinspektsiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, kontrollikeskkonna ning riskijuhtimise seisundit ja tehes ettepanekuid nende parendamiseks.

Siseauditi funktsioon jaguneb hindavaks ja nõustavaks.

Siseaudiitor annab hindava tegevusega juhatusele erapooletu hinnangu protsessidele, süsteemidele, tegevustele ja muudele hindamise objektidele või subjektidele, loomaks põhjendatud kindlustunde, et Finantsinspektsiooni eesmärgid saavutatakse ja ülesanded täidetakse.

Siseaudiitor nõustava tegevuse raames teeb juhatusele ettepanekuid ja annab soovitusi Finantsinspektsiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, kontrollikeskkonna ja riskijuhtimise edendamiseks.

3. Siseaudiitori missioon

Finantsinspektsiooni siseaudiitori missioon on aidata Finantsinspektsiooni juhatusel saavutada Finantsinspektsioonile seatud eesmärgid parimal võimalikul moel mõistlike kuludega.

³ The IIA sõnastus ESAÜ tõlkes: „Siseaudit on sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja nõustav tegevus, mis on suunatud organisatsiooni tegevuse täiustamiseks ja väärtuse loomiseks. Ta aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja organiseeritud lähenemist, hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli ja juhtimise kultuuri tõhusust.”

4. Siseauditi eesmärk

Siseauditi eesmärk on luua väärtust auditite ja menetluste abil andes juhatusale ülevaadet Finantsinspeksiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, kontrollikeskkonna ja riskijuhtimise seisundist ning tehes juhatusale ettepanekuid olukorra parendamiseks.

Siseauditi eesmärgi saavutamiseks siseaudiitor: 1. analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, kontrollikeskkonna ja riskijuhtimise seisundit. 2. Nõustab juhatust, vastavalt juhatuse esitatud tellimustele või enda initsiatiivil, vajaduse tekkimisel.

Siseauditi eesmärgi saavutamiseks siseaudiitor:

- analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri ning kontrollikeskkonna ja sisekliima seisundit;
- analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni juhtimisprotsesside ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist ja rakendatud juhtimismudeli kohasust;
- analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni organisatsiooni ülesehitust (struktuur) ja selle kohasust;
- analüüsib ja hindab töökorraldust ja sooritusi Finantsinspeksioonis, sh. analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni järelevalvelist tegevust ja finants-majandustegevust;
- analüüsib ja hindab Finantsinspeksiooni eesmärkide ja prioriteetide seotust ja kooskõla Finantsinspeksiooni missiooni, FIS-is sätestatud üldise eesmärgi ja eriseadustes sätestatud ülesannetega;
- tuvastab, analüüsib, mõõdab ja hindab Finantsinspeksiooni avatust eri välis- ja siseriskidele, mis võivad ohustada Finantsinspeksiooni eesmärkide saavutamist ning missiooni ja seaduslike ülesannete täitmist;
- analüüsib ja hindab petturluse, väärkasutuse ja raiskamise tõkestamiseks loodud kontrollimeetmete adekvaatsust ja toimimist;
- menetleb petturluse, väärkasutuse, raiskamise, ametialase lohakuse ja vaegsoorituse ning huvide konflikti juhtumeid;
- nõustab juhatust ja Finantsinspeksiooni ametnikke nende tellimisel või omal algatusel;
- osaleb Finantsinspeksiooni eetilise-moraalse keskkonna kujundamisel.

5. Siseauditi ulatus (objekt ja subjekt)

Siseauditi objektiks on kõik Finantsinspektsiooni põhitegevuse ja tugitegevuse süsteemid, protsessid, toimingud, funktsioonid ja tegevused, v.a. nõukogu tegevus.

Siseauditi subjektiks on Finantsinspektsiooni kõik ametnikud, sh juhatuse liikmed, stažöörid, praktikandid ning mistahes lepingulised töövõtjad, kuid mitte nõukogu liikmed.

Finantsinspektsioonis ei ole subjekte ega objekte, mis on väljas siseaudiitori tegevuse ulatusest.

6. Siseaudiitori positsioon organisatsioonis

Siseaudiitor allub ja annab oma tegevusest aru vahetult Finantsinspektsiooni juhatuse esimehele.

7. Siseaudiitori ametisse nimetamine ja ametist vabastamine

Finantsinspektsiooni siseaudiitori nimetab ametisse ja vabastab ametist Finantsinspektsiooni juhatus juhatuse esimehe ettepanekul.

8. Siseaudiitori sõltumatus

Siseaudiitor on oma ametialases tegevuses organisatsiooniliselt ja töökorralduslikult vaba ja sõltumatu.

Juhatus kohustus on toetada siseaudiitorit viisil, mis võimaldab temal saavutada parim võimalik koostöö auditeeritava ja saavutada auditi või menetluse eesmärk ilma kõrvalise vahelesegamise ja takistusteta.

Siseaudiitor on kohustatud avalikustama tema ametialast sõltumatust kahjustavad juhtumid auditi või menetluse kavas või aruandes, kui ilmnevad asjaolud, mis viitavad siseaudiitori sõltumatuse tegelikule või näilisele kahjustamisele.

9. Siseaudiitori ausus ja erapooletus

Siseaudiitor peab oma ametialases tegevuses olema aus, erapooletu ja eelarvamuste vaba ning hoiduma huvide konflikti olukorrast.

Juhatuse kohustus on toetada siseaudiitorit aususe ja erapooletuse nõuete järgimisel, hoidudes asetamast siseaudiitorit olukorda, kus ta ei saa jääda ausaks ja erapooletuks ametialaste otsustuste tegemisel või satuks huvide konflikti olukorda.

10. Siseaudiitori õigused

Siseaudiitoril on siseauditi eesmärgi saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks õigus:

- teha oma tööd vabalt ja sõltumatult, sh algatada *ad hoc* auditeid, kui selleks on siseaudiitori hinnangul vajadus, kooskõlastades selle eelnevalt juhatuse esimehega;
- piiranguteta juurdepääsuks mistahes põhi- ja tugitegevuse (siseteenused) teabele;
- piiranguteta juurdepääsuks Finantsinspeksiooni valduses, kasutuses ja käsutuses olevale varale selle olemi, otstarbekuse ja seisundi tuvastamiseks;
- küsitleda auditite ja menetluste käigus Finantsinspeksiooni töötajaid, sh juhatuse liikmeid, stažööre ja praktikante ning lepingupartnereid ulatuses, mis on siseaudiitori hinnangul vajalik siseauditi ülesannete täitmiseks;
- küsitleda auditite ja menetluste käigus järelevalvesubjektide esindajaid ulatuses, mis on siseaudiitori hinnangul vajalik siseaudiitori ülesannete täitmisel, teavitades sellest eelnevalt juhatuse esimeest;
- osaleda juhatuse või teistel koosolekutel ja nõupidamistel, kus arutatakse ja otsustatakse Finantsinspeksiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri, riskijuhtimise, kontrollikeskkonnaga, kvaliteedijuhtimisega ja siseauditiga seonduvat;
- iseseisvalt kavandada tööplaanis oleva auditi ulatus ja läbiviimine;
- iseseisvalt või juhatuse esimehega nõu pidades otsustada menetluse või auditi tulemuste konfidentsiaalseks tunnistamine;
- keelduda ülesannete täitmisest, mis põhjustaksid huvide konflikti või ebakompetentsuse olukorra esinemise;

- kohtumiseks juhatuse esimehega või juhatuse liikmega kohe, kui selleks on siseaudiitori hinnangul vajadus ning juhatuse esimehel või juhatuse liikmel võimalus;
- pidevale enesetäiendamisele ulatuses, mis võimaldab täita siseaudiitori ametiülesandeid rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtete ja juhiste kohaselt;
- teha juhatuse esimehele ettepanek kaasata asjatundjaid auditite läbiviimiseks, kui see on vältimatu ja seda võimaldab Finantsinspeksiooni kinnitatud eelarve;
- teha juhatuse esimehele ettepanek delegeerida auditi toimingute sooritamine auditi läbiviimiseks kaasatavatele lepingulistele töötajatele, ekspertidele ja konsultantidele;
- pidevale kutse- ja ametialasele enesetäiendusele vastavalt Finantsinspeksioonis kehtivatele koolituspõhimõtetele ja kooskõlas Siseaudiitorite Rahvusvahelise Instituudi ametialase pideva arengu põhimõtetega;
- iseseisvalt kohtuda Finantsinspeksiooni siht- ja huvirühmade esindajatega siseaudiitori tegevuseks vajaliku teabe saamiseks;
- avaldada Finantsinspeksiooni aastaaruandes siseaudiitori tegevuse kokkuvõtte.

11. Siseaudiitori kohustused

Siseaudiitori kohustuseks on juhatusele õigeaegse ja objektiivse informatsiooni edastamine Finantsinspeksiooni missiooni täitmist, eesmärkide saavutamist ja ülesannete täitmist takistada võivate ohtude ja riskide, esinevate probleemide ja juhatuse tähelepanu vajavate asjaolude kohta ning nõuannete andmine olukorra parandamiseks.

Siseaudiitor on kohustatud:

- püüdlema siseauditi tegevuse kavandamisel ja korraldamisel Siseaudiitorite Rahvusvahelise Instituudi (*The IIA*) siseauditi tunnus-, tegevus- ja täitevstandardite põhimõtte võimalikult täiuslikuma, kuid väikesele organisatsioonile kohase otstarbekusega järgimise poole;
- juhinduma oma tegevuses Eesti Vabariigis kehtivast õigusnormistikust, käesolevast Reglemendist, Finantsinspeksiooni strategiast, siseauditi funktsiooni planeerimise alustest, siseaudiitori strateegilisest plaanist, siseaud juhatuse kinnitatud siseaudiitori tööplaanist ja teistest sisenormidest;
- järgima Finantsinspeksiooni üldist ja siseaudiitori eetikakoodeksit;

- rakendama ametiülesannete täitmisel teadmisi, hoolikust ja oskusi, mida põhjendatult eeldatakse kogunud ja asjatundlikult siseaudiitorilt;
- seirama regulaarselt Finantsinspektsiooni riskijuhtimise süsteemi ja hindama seda;
- algatama *ad hoc* auditi või menetluse kohe vajadusel ilmnemisel, teavitades sellest juhatuse esimeest ja esitades juhatuse esimehele kooskõlastamiseks *ad hoc* auditi või menetluse kava;
- etendama aktiivset rolli Finantsinspektsiooni organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri ning kontrollikeskkonna arendamisel ja sisekliima parandamisel;
- etendama aktiivset rolli Finantsinspektsiooni kvaliteedijuhtimise süsteemi arendamisel;
- kasutama eraldatud ressursse tõhusalt ja otstarbekohaselt;
- hoiduma ülesannete ja funktsioonide täitmisest, milleks puudub vajalik ameti-, kutse ja erialane ettevalmistus ning kogemus;
- tegelema pidevalt enesetäiendamisega, et täiustada vilumust ning olla teadlik siseauditi standardite, protseduuride ja tehnikate täiendustest ja arengust;
- regulaarselt suhtlema juhatuse esimehega ja juhatuse liikmetega ning osakonnajuhatajatega, et selgitada välja vastastikused ametialased huvid ning vahetada teavet;
- regulaarselt jälgima juhatusele edastatud auditi tulemusena tehtud ettepanekute ja antud soovitude rakendamise käiku ja tulemuslikkust;
- taotlema juhatuse esimehelt juhatuse koosolekul siseauditi tulemuse arutelu, kui siseaudiitori hinnangul juhatuse on aktsepteerinud jääkriski tasemel, mis kujutab ohtu Finantsinspektsioonile;
- teavitama juhatuse esimeest kohe tema sõltumatuse mõjutamise või selle katse juhtumist;
- võimaluse korral hoiduma täitmast mitte auditi alaseid funktsioone ja ülesandeid, mis on siseauditi hindamise all ning võivad kahjustada siseaudiitori ametialast erapooletust;
- esitama juhatuse esimehele 1 kord kvartalis kirjaliku aruande siseaudiitori tööplaani täitmise ning Finantsinspektsiooni oluliste riskivaldkondade ja probleemide kohta;
- perioodiliselt hindama, kas Reglement on kooskõlas „*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*” põhimõtete ja juhistega ning sobiv väikesele organisatsioonile;
- koordineerima oma tööd Finantsinspektsiooni välisaudiitorite ja -nõustajatega, et vältida töö dubleerimist.

On ilmne, et siseaudiitoril ei ole võimalik kõiki põhitöö kohustusi üheaegselt võrdses mahus asjakohase kvaliteedi ja pühendumusega täita. Seetõttu määratakse siseaudiitori kohustuste täitmise prioriteetid, ulatus ja sisu põhisuunad kindlaks siseauditi töö planeerimise alustes ja strateegias ning täpsustatakse igaks kvartaliks siseaudiitori tööplaaniga.

12. Siseaudiitori eriülesanne

Finantsinspektsiooni siseaudiitori vastutusallas on huvide konflikti ennetamise valdkond, sh. huvide konflikti juhtumite menetlemine.

13. Siseaudiitori rollid

Finantsinspektsiooni siseaudiitor täidab sisuliselt kolme põhirolli: 1. siseauditi funktsiooni juht, 2. auditi juht ja 3. siseaudiitor. Siseauditi funktsiooni ja auditite juhtimine on siseaudiitori ülesanne.

Siseaudiitor juhib siseauditi funktsiooni ja auditeid vastavalt rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtetele ja soovitudele.

14. Siseaudiitori tegevuse planeerimine

Siseaudiitori tegevuse planeerimise alusdokumendid on Finantsinspektsiooni strateegia, siseauditi planeerimise lähtealused ja siseauditi strateegiline plaan.

14.1. Planeerimise lähtealused

Siseaudiitori koostatav ja juhatuse kinnitatav dokument "Siseauditi planeerimise lähtealused" määrab siseauditi kvartali plaani koostamise lähtealused, sh auditite ja menetluste perioodilisuse.

14.2. Strateegiline plaan

Siseaudiitori koostatav ja juhatuse kinnitatav siseauditi strateegiline plaan määrab siseauditi strateegilise eesmärgi ning prioriteetid, tegevused ja indikatiivsed tähtajad 3 järgneva aastaks.

Siseauditi strateegiline plaan koostatakse lähtudes Finantsinspeksiooni missioonist, Finantsinspeksioonile FIS-is seatud eesmärgist ja sätestatud ülesannetest, Finantsinspeksiooni FI strateegiast, siseauditi planeerimise lähtealustest, sise- ja väliskeskkonnas toimunud muutustest, riskihindamise tulemustest ning juhatuse esimehe juhistest.

Siseaudiitor vastutab siseauditi strateegilise plaani koostamise ja pideva uuendamise eest.

Siseauditi strateegilist plaani muudetakse Finantsinspeksiooni strateegia muutumise järgselt.

14.3. Kvartali tööplaan

Siseaudiitori koostatav ja juhatuse kinnitatav siseaudiitori tööplaan kvartaliks määrab siseaudiitori tegevused tegevusvaldkondade lõikes, indikatiivsed tähtajad ja prognoositava ajaressursikulu.

Siseaudiitori tööplaan kvartaliks koostatakse lähtudes siseauditi funktsiooni planeerimise lähtealustest, strateegilisest plaanist, seire tulemustest ja juhatuse esimehe juhistest.

Siseaudiitori kvartali tööplaani koostamisel arvestatakse:

- Eelmiste menetluste läbiviimise aega ja tulemusi;
- Riskihindamise tulemusi, sh juhtimis- ja organisatsioonikultuuri seisundit, olulisi muutusi Finantsinspeksiooni tegevuskeskkonnas, põhi- ja tugitegevuses (siseteenustes), programmides, protsessides ja süsteemides ning muudatusi võtmeisikute koosseisus;
- Olemasolevaid ja kaasatavaid ressursse.

Siseaudiitori kvartali tööplaani vormi näidis on esitatud lisas 2.

Siseaudiitori kvartali tööplaani eelnõu koostab siseaudiitor, kes esitab selle juhatuse esimehele kooskõlastamiseks ja juhatusele kinnitamiseks.

15. Auditi protsess

Siseauditi protsess on jagatud etappideks, etapid omakorda sammudeks. Protsess koosneb järgmistest etappidest: kavandamine, läbiviimine, tulemuste vormistamine, tulemuste avaldamine, hindamine ja järelkontroll.

Etapid koosnevad järgmistest sammudest:

- **Kavandamine:** Teabe kogumine, riskihindamine, kava koostamine, kava kooskõlastamine;
- **Läbiviimine:** auditi/menetluse ulatuse tutvustamine auditeeritavatele, teabe ja tõendusmaterjali kogumine, teabe analüüs ja hindamine, hinnangute kujundamine;
- **Tulemuste vormistamine:** õiendi või aruande koostamine, tulemuste arutelu auditeeritavaga, memo koostamine;
- **Tulemuste avaldamine:** memo esitamine juhatusele ning memo, aruande või õiendi avalikustamine Livelink'is, arvestades vastavale informatsioonile kehtivaid juurdepääsuõigusi;
- **Hindamine:** enesehindamine ja sisehindamine;
- **Järelkontroll.**

Siseauditi protsess on graafiliselt esitatud lisas 1.

16. Auditi (menetluse) planeerimise põhimõtted

Iga üksik audit (menetlus) planeeritakse riskipõhiselt või probleemikeskselt.

Siseaudiitor juhindub auditi planeerimisel rahvusvaheliste siseauditi standardite nõuetest ja soovitudest ning peab auditi planeerimisel arvesse võtma järgmisi asjaolusid:

Finantsinspektsiooni eesmärk – auditi planeerimine peab olema suunatud Finantsinspektsiooni missiooni täitmisele, eesmärgi saavutamisele ja ülesannete täitmisele kaasa aitamisele.

Ülevaade auditi objektist – auditi planeerimisel tuleb saada värskem ülevaade ja vajalik ettekujutus auditi ulatusse jäävatest muutustest Finantsinspektsiooni struktuuris, protsesside toimimises, koosseisudes, personalis ja sisemises töökorralduses.

Auditi eesmärkide püstitamine – tuleb selgelt sõnastada auditi peamine eesmärk ja vajadusel alameesmärgid.

Auditi ulatus – tuleb läbi mõelda, milline on auditi ulatus sõltuvalt eesmärgist ja olemasolevatest või saadavatest ressurssidest.

Auditi läbiviimise viis – tuleb läbi mõelda, milliseid auditi meetodeid/tehnikaid kasutatakse, et eesmärk olemasolevate ressursside piires parimal moel saavutada.

Riskitase – identifitseerida ja hinnata riskide mõju, millega auditi objekti puhul tuleb arvestada. Süsteemi osad, mis on kõrge riskiastmega või tundlikumad, peaksid siseaudiitori poolt saama enam tähelepanu.

Juhi vajadused – juhatuse esimehe eelistus ehk huvi protsesside, tegevuste, süsteemi osa(de) jms suhtes peaks kajastuma auditeerimise strateegias.

Eelmiste auditite tulemused – auditi planeerimisel tuleb arvesse võtta eelmiste auditite tulemused.

Siseaudiitorite isiklik kogemus – siseaudiitor võib auditi läbiviimisel tugineda varasemale kogemusele.

Juhi toetus – juhatuse esimehe avatud toetamisel vähenevad kulutused auditile (nii materiaalsed kui moraalsed), kuna töötajaid pole vaja veenda probleemi esinemises ega siseauditi vajaduses samalaadsete probleemide ärahoidmiseks tulevikus.

Tõestusmaterjali kättesaadavus – juhul kui tõestusmaterjali kättesaadavus osutub tõeliseks probleemiks ja sellest tulenevalt siseaudiitor ei saa oma tööülesandeid normaalselt täita, tuleb sellele probleemile viidata ka lõpparuandes.

Olulisus – tuleb arvestada auditi teema ja objekti olulisust.

Auditi läbiviimiseks kasutada olev aeg – auditi kavandamisel tuleb arvestada asjaoluga, et mida rohkem aega on võimalik kasutada, seda põhjalikumalt saab auditit läbi viia, kuid mida rohkem aega kulutatakse ühe süsteemi osa auditeerimiseks, seda vähem jääb aega mõne teise süsteemi osa auditeerimiseks.

Auditi läbiviimiseks kasutada olevad isikud – tuleb arvestada teadmiste, kogemuste ja oskustega, mis on siseaudiitoril või Finantsinspektsiooni töötajatel või välistel ekspertidel, keda on võimalik kaasata.

Auditiga hõlmatud töötajate töökoormus – vajalik on arvestada Finantsinspektsiooni töötajate töökoormust ja nende kättesaadavust, et vältida auditi ajalist venimist ja suhete pingestumist siseaudiitori ja teiste töötajate vahel.

Hinnang sisekontrolli süsteemile ja kontrollikeskkonnale – sisekontrolli süsteemi ja kontrollikeskkonda hinnatakse läbi kontrollimeetmete toimivuse ja olemasolu ning ametnike suhtumise.

Auditi kava kinnitab siseaudiitor. Siseaudiitor esitab auditi kava eelnõu enne kinnitamist tutvumiseks ning ettepanekute ja soovitude saamiseks juhatuse esimehele ja juhatuse liikmetele.

17. Auditi (menetluse) alustamine

Siseaudiitoril on õigus alustada kvartali tööplaanis olevat auditit (menetlust) ajal, kui see on tema hinnangul mõistlik töö paremaks korraldamiseks ja ressursside tõhusamaks kasutamiseks. Siseaudiitoril on õigus alustada ja läbi viia üheaegselt mitut auditit (menetlust).

Ad hoc auditi või erakorralise menetlust alustamise otsustab siseaudiitor juhatuse esimehe ettepanekul või iseseisvalt vajaduse ilmnemisel, kooskõlastades selle juhatuse esimehega.

Siseaudiitor teavitab auditi algusest auditiga (menetlusega) hõlmatava üksuse juhti (auditi objekti eest vastutavat isikut) e-kirjaga võimalikult vara enne auditi algust.

Teavituskirjas tuleb näidata ära auditi (menetluse) läbi viimise alus, eesmärk, ulatus, põhiküsimused, ajakava, audiitorid, auditiga hõlmatavad isikud ja vajaminevate dokumentide esialgne loetelu.

Siseaudiitor võib etteteatamise nõude täitmisest erandina loobuda kiireloomuliste auditite (*ad hoc audit*) ja erakorralise ülesannete täitmisele asumisel või põhjendatud kahtluse korral, et auditist või menetlusest auditeeritavale etteteatamine võib kaasa tuua tõendite hävitamise, varjamise või võltsimise juhtumi ning seeläbi ohustada auditi või menetluse eesmärgi saavutamist.

18. Auditi (menetluse) läbiviimine

Siseaudiitor tutvustab auditi (menetluse) kava e-kirjaga või vahetul kohtumisel kõigile auditiga hõlmatud isikutele. Teavitamise eesmärk on aidata kaasa auditi (menetluse) õnnestumisele ja vähendada häired auditeeritava igapäevatoos.

Siseaudiitor juhindub auditi (menetluse) tegemisel rahvusvaheliste siseauditi standardite nõuetest ja soovitudest, käesolevast Reglemendist ja auditi kavast.

Auditi (menetluse) läbiviimisel tuleb keskenduda seatud eesmärgi saavutamisele. Auditi (menetluse) kõigis etappides tuleb arvestada tehtud riskihinnanguga, et tagada tegelemine ainult süsteemi oluliste osadega, mis on otseses seoses hinnatud riskidega, ning koguda uut infot tulevikus tehtava uue riskihinnangu tarvis.

Siseaudiitor peab auditi (menetluse) läbi viimisel koguma teabe ja tõendusmaterjali, mis on:

- **Küllaldane;** (Küllaldane teave on faktiline, adekvaatne ja veenev teave, millega tutvumisel arukas inimene jõuab audiitoriga samadele järeldustele.)
- **Usaldusväärne;** (Usaldusväärne teave tugineb faktilistel tõenditel, on objektiivne ja on kogutud asjakohaste tööalaste tehnikate abil.)
- **Asjakohane;** (Asjakohane teave toetab audiitori tööalaseid tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi ning on kooskõlas auditi (menetluse) eesmärkidega.)
- **Kasulik.** (Kasulik teave aitab organisatsioonil oma eesmäärke saavutada.)

Siseaudiitor vastutab, et auditi (menetlus) viiakse läbi vastavuses rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtetele ja nõuetele, Reglemendiga ja auditi kavale.

19. Riskihaldus siseauditi valdkonnas

Siseaudiitor juhindub siseauditi funktsiooni riskijuhtimisel dokumendist "Finantsinspektsiooni riskihalduse põhialused".

Siseaudiitor hindab iga auditi (menetluse) riske ja kajastab riskihindamise tulemused auditi (menetluse) kavas.

20. Auditi (menetluse) meetodid/tehnikad

Siseaudiitor valib auditi tegemiseks kasutatavad vajalikud meetodid ja tehnikad vastavalt auditi eesmärgile, ulatusele ja objektile. Siseaudiitor võib valida auditi tegemiseks ühe meetodi või tehnika või vajadusel meetodite kompleksi.

Järgnevalt on esitatud valim peamistest, kuid mitte kõigist siseauditi tegemisel kasutatavatest meetoditest.

Tegevuse taasesitus - tegevuse või arvutuse kordamisega saab audiitor hinnata tehingu töötlemise täpsust ja korrektsust ning tulemuse usaldusväärsust.

Ristküsitlus – ühe asjaolu või objekti kohta arvamuse hankimine erinevatelt isikutelt. Omades ühest allikast infot teatud asjaolu või tehingu kohta, saab saadud info tõesust kontrollida, vastandades seda teisest allikast saadud infoga sama asjaolu või tehingu kohta. Mida sõltumatum on osapool, kes infot kinnitab, seda usaldusväärsemad on tulemused, kuid antud tehnika rakendamist võib raskendada selle kõrge subjektiivsus.

Vaatlus – olukorra, toimingute või isiku tegevuse jälgimine selle toimumise kohal. Vaatlus on hea meetod selgitamiseks välja, kuidas on töötajate poolt mugandatud tööülesannete täitmist ning prognoosimaks rutiinist tingitud kahjude tekkevõimalusi. Antud meetodi puuduseks on asjaolu, et vaadeldav töötaja ei pruugi vaatluse hetkel käituda tavapäraselt ning tehtavad järeldused ei pruugi olla väga objektiivsed.

Andmebaaside võrdlemine - kahe erineva andmebaasi andmete võrdlemisel. Andmebaaside võrdlemine on eriti oluline valdkondades, kus erinevuste tekkimine kahe andmegrupi vahel on tõeäoline ja süsteemid keerulised.

Intervjuerimine – Teabe kogumine spetsiaalselt kavandatud küsimuste esitamise teel. Parim meetod hoidmaks kokku auditi läbiviimiseks kuluvat aega ja saamaks vahetut informatsiooni.

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

Aruannete ja uurimuste lugemine - kõikvõimalike aruannete lugemine, mis uuritavat objekti ja selle probleeme võiksid iseloomustada. Aruannetest võib ka selguda, et puudustele on eelnevalt tähelepanu juhitud, kuid mingit tegevust antud puuduste kõrvaldamiseks ei järgnenud.

Sõltumatu osapoolte kinnitus - kasutatakse selleks, et saada teiselt osapoolt kinnitust teatud faktide kohta.

Matemaatilised mudelid - on finantskontrolli atribuudiks - juhul kui auditi ulatus on piisavalt suur, võib kaaluda matemaatilise mudeli rakendamist ja selle kasutamist auditi tulemusi toetava materjalina. Matemaatilise mudeli kasutamine eeldab, et audiitor suudab seda koostada, samuti on tähtis mõista, et mudelite kasutamine väiksemahuliste tööde korral ei ole soovitatav, sest nende koostamine eeldab teatud kulutusi, mis majanduslikult ennast ei õigusta.

Küsitluste läbiviimine - efektiivne meetod olukordades, kus teatud tegevus on sarnane ja korduv Finantsinspektsiooni erinevates osades.

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

Fookusgrupp – spetsiaalselt kavandatud auditi huviorbiidis oleva huvirühma esindajate küsitamine, intervjuerimine või diskussioon tuvastamiseks huvirühma arvamusi, ootusi, hinnanguid ja arusaamu.

Ekspertarvamus – tellitakse arvamus või hinnang mingi probleemi, asjaolu vms kohta vastava valdkonna parimalt teoreetikust või praktikust asjatundjalt.

Ekspertpaneel – asjatundjate nõupidamine ühe või mitme probleemi või hüpoteesi arutamiseks, lähteülesannete täpsustamiseks, eksperthinnangu saamiseks jne.

Tegevuse taasesitus – audiitor viib läbi tegevuse, mida väidetavalt on läbi viidud või mille puhul eeldati, et selline tegevus on läbi viidud.

Otsustusahela analüüs – selgitatakse välja otsuste aluseks olev teave, selle kasutamine otsuste tegemisel, et veenduda otsuse asjakohasuses, õigsuses ja kasulikkuses.

21. Auditi (menetluse) tulemuste esitamine

Siseaudiitor juhindub auditi (menetluse) tulemuste esitamisel rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtetest ja juhistest ning käesolevast Reglemendist.

Siseauditi tulemused esitatakse alati kirjalikult vahearuaruande, eelaruaruande, aruande või õiendi ja memo vormis. Siseauditi tulemused esitatakse üldjuhul täiendavalt ka suuliselt.

Auditi (menetluse) aruanne, vahearuaruande, eelaruaruande, õiend ja memo peavad olema täpsed, objektiivsed, üheselt mõistetavad, täielikud ja õigeaegsed.

Siseaudiitor saadab auditi (menetluse) aruande, vahearuaruande, eelaruaruande või õiendi tutvumiseks ja allkirjastamiseks juhatuse esimehele või auditiga hõlmatud valdkonna eest vastutavale juhatuse liikmele ja auditiga hõlmatud struktuuriüksuse juhile.

Siseaudiitor arutab auditi (menetluse) järeldusi, hinnanguid, ettepanekuid ja soovitusi auditiga (menetlusega) hõlmatud valdkonna eest vastutava juhatuse liikmega ja struktuuriüksuse juhiga.

Siseaudiitor saadab auditi (menetluse) memo juhatuse esimehele ja juhatuse liikmetele arutamiseks ja vajalike juhtimisotsuste tegemiseks.

Juhatus arutab siseaudiitori memos auditi (menetluse) tulemusena esitatud ettepanekuid ja soovitusi mõistliku aja jooksul.

22. Siseaudiitori ettepanekute ja soovitude täitmise tagamine ja järelevalve

Siseaudiitori ettepanekute ja soovitude täitmise või täitmata jätmise otsustamine on juhatuse pädevuses.

Siseaudiitori ettepanekute ja soovitude täitmise kontroll on siseaudiitori kohustus. Siseaudiitori ettepanekute ja soovitude täitmise kontroll on protsess, mille käigus siseaudiitor hindab juhatuse astunud sammude kohasust, õigeaegsust ja piisavust.

Järelkontrolli iseloomu, ulatuse ja ajastuse otsustab siseaudiitor. Siseaudiitor juhendub ettepanekute ja soovitude täitmise kontrollil rahvusvaheliste siseauditi standardite nõuetest ja juhistest.

23. Siseaudiitori tegevuse aruandlus

23.1. Aruandluse eesmärk

Siseaudiitori esitatavate aruannete eesmärk on anda juhatuse esimehele ja juhatusele regulaarselt teavet siseauditi eesmärkide saavutamise, ülesannete täitmise, õiguste ja kohustuste realiseerimise takistuste, oluliste riski- ja kontrolliprobleemide, Finantsinspektsiooni juhtimiskultuuri olukorra ja muude oluliste asjaolude kohta.

23.2. Tegevusaruande koostamine, esitamine ja arutelu

Siseaudiitor esitab tegevusaruande kvartali tööplani täitmise kohta juhatuse esimehele iga kvartali kohta hiljemalt aruendekvartalile järgneva kuu 10-k kuupäevaks.

Siseaudiitori tegevusaruandes tuleb välja tuua olulised riskid, tööalased tähelepanekud ja soovitusel, mis peavad informeerima juhatuse esimeest ja juhatust mistahes olulistest kõrvalekalletest võrreldes kinnitatud tööplaanide ja eelarvetega, ebaseaduslikud teod, raiskamine, pettus, ametialane saamatus, huvide konflikti ilmingud ning nende põhjustest.

Juhatuse ülesanne on tutvuda siseaudiitori tegevusaruandega ja otsustada, millised asjakohased abinõud siseaudiitori olulisemate tähelepanekute ja soovitude osas rakendada.

24. Seire

Seire on küllaldase, asjakohase, olulise, usaldusväärse ja õigeaegse teabe kogumise protsess, mille käigus õpitakse tundma Finantsinspektsiooni sise- ja väliskeskkonda, neis toimuvaid muutusi, avatust sise- ja välisriskidele ning riske, mis seavad ohtu Finantsinspektsiooni missiooni täitmise, eesmärkide saavutamise ja ülesannete täitmise. Seire tulemusena tehakse ettepanekud oluliste ja väärtust loovate auditite algatamiseks.

25. Kvaliteedi tagamine

Siseaudiitor peab pidevalt hoolitsema oma ametialase, erialase ja kutsealase arengu eest. Siseaudiitor koostab vajadusel kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi, mis hõlmab siseauditi funktsiooni kõiki aspekte. Kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi eesmärk on aidata siseaudiitoril täiustada oma tegevust ja hoida auditite kvaliteeti mõistlikult tasemel.

Kvaliteedi tagamine koosneb järgmistest osistest:

- Järelevalve;
- Sisehindamine;
- Enesehindamine;
- Välishindamine.

25.1. Auditi (menetluse) järelevalve

Auditi (menetluse) järelevalve peab tagama auditi eesmärkide saavutamise, töö kõrge kvaliteedi ja auditi objektiivsed tulemused.

Järelevalve on pidev protsess. Auditi (menetluse) järelevalve jaguneb enesekontrolliks ja sisejärelevalveks.

Siseaudiitor peab enesekontrolli käigus kontrollima:

- teostatud auditite vastavust rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtetele ja juhistele;
- auditi leidudest ja tähelepanekutest järelduste tegemise loogilisust ja kohasust;
- järelduste ja hinnangute tõestusmaterjaliga tõendamise piisavust;
- auditi kavast ja ajagraafikust kinnipidamist;
- ettepanekute kohasust ja piisavust;
- auditi tulemuslikkust.

Siseaudiitori tegevuse üle teostab sisejärelevalvet juhatuse esimees.

Juhatuses teostab järelevalvet kontrollides:

- auditi kavast ja ajagraafikust kinnipidamist;
- auditi leidudest ja tähelepanekutest järelduste tegemise loogilisust ja kohasust;
- järelduste ja hinnangute tõestusmaterjaliga tõendamise piisavust;
- ettepanekute kohasust ja piisavust;
- auditi tulemuslikkust.

25.2. Sisehindamine

Siseauditi funktsiooni sisehindamine viiakse läbi soovitavalt 1 kord aastas arenguveestluste käigus kooskõlas rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtete ja juhistega.

Siseaudiitori sisehindamise viib läbi juhatuse esimees.

Juhatuses koostab sisehindamise aruande vastavalt lisas 4 olevale näidisele.

25.3. Enesehindamine

Enesehindamise eesmärk on analüüsida toimunud auditeid (menetlusi) ja tuvastada olulised kõrvalekalded tegelikkuse ja kavandatu vahel, et parandada siseauditi tegevuse kvaliteeti ja tulemuslikkust järgmistel tööperioodidel.

Enesehindangu käigus hinnatakse järgmisi elemente:

- tulemuste strateegiline kvaliteet ehk kas auditi eesmärk saavutati. Selle hindamise objekt on auditi põhjendatus, auditi ajastamine, auditi peamise sõnumi selgus, auditi mõjude hindamine, auditi mõjude ja hinna vahekord.
- Tulemuste tehniline kvaliteet. Selle hindamise objekt on tähelepanekute ja leidude seonduvus auditi eesmärgi ja ulatusega, mõistete defineerimine, hüpoteeside tõendatus, riskide hinnatus, tähelepanekute argumenteerimine, tähelepanekute kogumiseks kasutatud normide kooskõla õigusnormidega, tähelepanekute kogumiseks kasutatud normide aktsepteerimine auditeeritava poolt.
- Aruanne. Selle hindamise objekt on sõnumi seondumine visandatud probleemiga, järelduste seondumine auditi küsimustega, keelekasutus, graafika, illustratsioonid, kokkuvõtte kvaliteet.
- Protsessi kvaliteet. Selle hindamise objekt on suhtlus auditeeritavaga, eetika koodeksi järgimine, auditi juhtimine ja teostus, sisene ekspertiis, suhe teiste asjaosalistega ja nende roll, kvaliteeditagatiste funktsioneerimine.
- Planeeritud ja tegelikud kestused. Selle hindamise objekt on olulised kõrvalekalded kavandatud ajast ja selle põhjused.
- Planeeritud ja tegelikud kulutused. Selle hindamise objekt on olulised kõrvalekalded kavandatud ressurssidest ja selle põhjused.

Siseaudiitor viib auditi (menetluse) enesehindamise läbi hiljemalt 2 nädala jooksul arvates auditi (menetluse) aruande allkirjastamisest. Siseaudiitor koostab sisehindamise aruande vastavalt lisas 5 olevale näidisele.

Siseaudiitor viib tegevuse enesehindamise läbi vähemalt 1 korra aastas.

Siseauditi funktsiooni enesehindamise küsimustikud koostab siseaudiitor kooskõlas rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtete ja juhistega, vastavalt lisas 6 olevale näidisele.

25.4. Välishindamine

Siseauditi funktsiooni välishindamine viiakse läbi soovitatavalt 1 kord 5 aasta jooksul kooskõlas rahvusvaheliste siseauditi standardite põhimõtete ja juhistega. Välishindamise viib soovitatavalt läbi The IIA Global, The IIA UK & Ireland, The IIA mõne teise rahvusliku koja või Eesti Siseaudiitorite Ühingu (ESAÜ) liige või mõni teine siseauditi hindamise tunnustatud ekspert, kellel on küllaldane ettevalmistus, kogemus ja üldtunnustatud pädevus siseauditi funktsiooni hindamiseks.

26. Koostöö välisaudiitoritega

Siseaudiitor hoidub võimaluse korral välisaudiitorite töö dubleerimisest.

Välisaudiitoritel on juurdepääs siseauditi õienditele, memodele, tööpaberitele ja aruannetele juhatuse esimehe või siseteevuste valdkonna eest vastutava juhatuse liikme igakordse nõusoleku korral nende lubatud ulatuses.

Siseaudiitoril on piiramatult juurdepääs välisaudiitori aruannetele, aruannete lisadele, kirjavahetusele juhatuse ja välisaudiitori vahel jt. siseauditi tegevuseks vajalikele dokumentidele ja teabele.

Välisaudiitorite ettepanekud ja soovitused on siseaudiitori tähelepanu all.

27. Dokumenteerimine

27.1. Dokumenteerimise põhimõtted ja kord

Finantsinspektsiooni siseauditi funktsiooni eesmärgid ja protseduurid, normistik ja kõik olulised toimingud dokumenteeritakse.

Levinumad dokumendivormid on:

- tööplan;
- auditi (menetluse) kava;
- õiend;
- memo (erinevat tüüpi);
- küsimustik (erinevat tüüpi);
- protokoll (erinevat tüüpi);
- muud tööpaberid;
- dokumentaaltõendid.

Siseauditi funktsiooni töödokumendid jagunevad auditi dokumentideks ja teisteks dokumentideks. Auditi dokumendid jagunevad dokumentaaltõenditeks ja tööpaberiteks. Auditi dokumendid koondatakse auditi toimikusse, teised dokumendid koondatakse üldistesse asjaajamistoimikutesse.

Siseauditi funktsiooni dokumentatsioon koostatakse, vormistatakse ja hoitakse kooskõlas Finantsinspektsiooni asjaajamise korraga, arvestades käesolevas Reglemendis sätestatud ja siseauditi funktsiooni teisi eri vajadusi.

27.2. Dokumentaaltõendid

Auditi (menetluse) käigus hangitud dokumentaaltõendid võivad olla nii koopiaid originaaldokumentidest kui originaaldokumendid, graafikud, tööplaanid, küsitlused, usutluste märkmed, protokollid, ajakirjanduse väljavõtted jt dokumendid, mis kirjeldavad konkreetse auditi (menetluse) kulgu ja tõendavad järelduste ja hinnangute kohasust ja piisavust.

Auditi (menetluse) dokumentaaltõendid, va. suuremahulised digitaaldokumendid, mis on FILL-is või Internetis, säilitatakse auditi (menetluse) toimikus. Kõik dokumentaaltõendid, v.a. FILL-is või Internetis olevad, peavad olema nummerdatud.

Auditi käigus kasutatud originaaldokumendid, mis kuuluvad tagastamisele auditiga hõlmatud struktuuriüksusele, tagastatakse neile esimesel võimalusel.

27.3. Auditi (menetluse) kava

Auditi (menetluse) kava on auditi lõplik planeerimisdokument. Auditi kava koostab ja kinnitab siseaudiitor, kooskõlastades selle juhatuse esimehega ja juhatuse liikmetega.

Auditi (menetluse) kavas peab olema võimalik, vajadusel, teha muudatusi enne auditi algust või selle käigus. Põhjendatud vajaduse ilmnemisel esitab siseaudiitor taotluse auditi kava muutmiseks juhatuse esimehele. Auditi kava muudatuse kinnitab või jätab selle kinnitamata juhatuse esimees.

Auditi (menetluse) kava peab sisaldama auditi (menetluse) kohta järgmist informatsiooni:

- nimetus ja number;
- ülesande alus;
- uurimisobjekt (menetluse subjekt);
- peamine probleem;
- eesmärk;
- peamised küsimused;
- olulisus;
- väljund;
- oodatav mõju;
- metoodika;
- olulised piirangud;
- hõlmatav ajavahemik;
- audiitorid (menetlejad), sh näidata ära auditi (menetluse) juht ja ülesannete jaotus nende vahel;
- hõlmatavad struktuuriüksused või töötaja;
- auditi alguse ja lõpu aeg;
- kavandatav ressursid inimtundides ja rahas, kui auditiks kulub raha lisaks siseaudiitori palgale;
- riskihindamise tulemused.

Auditi (menetluse) kava esitatakse lisa 3 olevas vormis.

27.4. Tööpaberid

Siseaudiitor peab koostama auditi (menetluse) käiku dokumenteerivad tööpaberid. Need peavad kajastama läbi viidud toiminguid; olulisemaid leide ja tähelepanekuid; olulisemaid dokumentaaltõendeid ning toetama aruandes või õiendis kajastatavaid järeldusi, hinnanguid, ettepanekuid ja soovitusi.

Tööpaberite arv, ülesehitus, ja sisu oleneb auditi (menetluse) iseloomust ning nende sisu ja vormi otsustab siseaudiitor. Siseaudiitoril on õigus jätta mõningaid tööpabereid koostamata, lähtudes otstarbekuse ja ratsionaalsuse printsiipidest.

Kõik tööpaberid peavad olema nummerdatud, allkirjastatud audiitori (menetleja) poolt, varustatud kuupäevaga ja vajadusel allkirjastatud ka auditeeritava (menetletava) poolt.

Auditi (menetluse) tööpaberid säilitatakse auditi (menetluse) toimikus. Toimikud on hoiul siseaudiitori juures kuni arhiveerimiseni. Ligipääs neile on ainult juhatuse esimehe volitatud isikutel. Siseaudiitor ei võimalda tööpaberite sisuga auditiga mitte hõlmatud isikutel tutvuda ja neid ei avalikustata. Erijuhud otsustavad juhatuse esimees ja siseaudiitor ühiselt.

Siseaudiitor hoiab auditi (menetluse) kava, aruande või õiendi, memo ja enesehindamise aruande FILL-is, vastavalt Finantsinspektsiooni dokumendihalduse korraldusele.

27.5. Protokoll

Protokollis peab olema kajastatud auditi (menetluse) käigus kogutud oluline teave arutelude, ütluste ja vestluste – kaasa arvatud telefonivestlused, koosolekud ja küsitlused – kohta, mis on aluseks järelduste tegemisel ja hinnangute andmisel, ettepanekute ja soovitude tegemisel, riskide hindamisel ja tulevaste auditite kavandamisel, peab olema protokollitud ja kajastatud auditi tõendite toimikus.

Protokoll peab olema koostatud ja korrektselt vormistatud kohe pärast intervjuud, nõupidamist või arutelu ja lisatud auditi (menetluse) toimikusse.

Protokolli koostab, allkirjastab ja selle õigsuse eest vastutab siseaudiitor või protokollija. Olulistes küsimustes, kontrollimaks vastastikust arusaamist ja tagamaks faktitäpsus, kooskõlastatakse protokoll eelnõu kohe pärast intervjuu või koosoleku toimumist kõigi asjaosalistega või volitatud esindajatega ning allkirjastatakse kõigi osapoolte esindajate poolt.

27.6. Auditi (menetluse) aruanded

Aruanne on auditi (menetluse) käigu ja tulemuste esitamise lõppdokument, mis kajastab koos oluliste, küllaldaste, asjakohaste ja kasulike järelduste, hinnangute, ettepanekute ja soovitusetega.

Õiend on lihtsustatud struktuuriga ja lühendatud vormis koostatud aruanne.

Memo on auditi (menetluse) tulemuste kokkuvõtva esitamiseks või siseaudiitori töö tulemuste ja tähelepanekute esitamiseks koostatud dokument.

“Punane memo” ehk “Kuuma liini raport » (*red-line-report*) on eri liiki memo, mis on koostatud kiireloomuliste ja tähtsate sõnumite edastamiseks juhatuse esimehele, juhatuse liikmele või ametnikule, kelle ametiülesanded võimaldavad kõige kiiremini reageerida “Punases memos” esitatud ettepanekutele. “Punane memo” trükitakse punasele paberile.

“Punase memo” adressaat on kohustatud viivitamatult võtma tarvitusele abinõud ohu kõrvaldamiseks, kahju vältimiseks või rikkumise tõkestamiseks.

27.7. Auditi (menetluse) aruannete klassifikatsioon

Aruanded jagatakse tasemetesse ja märgistatakse järgnevalt, et siseaudiitori sõnumi adressaat saaks lihtsalt õige ülevaate olukorra:

- **Tase A – Kriitiline** (kontrollikeskkond ei ole tõhus ega mõjus, juhtimis- ja kontrollisüsteeme ei ole või need on olulises ulatuses sisse seadmata või need ei toimi, juhtimiskultuuri tase on madal ning esinenud on olulised kahju juhtumid või esineb vältimatult realiseeruv varalise või mainekahju kahju oht);

- **Tase B – Mitterahuldav** (kontrollikeskkond ei ole tõhus ega mõjus, juhtimis- ja kontrollisüsteeme ei ole või need on olulises ulatuses sisse seadmata või need ei toimi, juhtimiskultuuri tase on madal ning eksisteerib märgatava varalise või mainekahju oht);
- **Tase C – Vajab parandamist** (kontrollikeskkond vajab olulist parandamist, juhtimis- ja kontrollisüsteemid on olemas, kuid ei toimi või need on olulises ulatuses sisse seadmata, juhtimiskultuuri tase on madal, kuid varalise või mainekahju kahju oht ei ole vältimatu);
- **Tase D – rahuldav** (kontrollikeskkond on rahuldav, juhtimis- ja kontrollisüsteemid on asjakohased ja toimivad, juhtimiskultuuri tase on rahuldav, kuid on mõningaid parandamist vajavaid aspekte);
- **Tase E – hea** (kontrollikeskkond on tõhus ja mõjus, juhtimis- ja kontrollisüsteemid on asjakohased ja toimivad, juhtimiskultuuri tase on hea, kuid on üksikuid täiustamist või arendamist vajavaid aspekte).

Auditi (menetluse) aruannete tasemete määramise otsustab siseaudiitor. Soovitavad kriteeriumid tasemete määramisel otsustuse tegemisel on järgnevad.

Tase A:

- Tõendid oluliste pettusejuhtumite kohta;
- Finantsjuhtimise puudumine;
- Juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudumine;
- Juhtimiskontrollide (kontrollerite) puudumine;
- Tegevuskontrollide (kontrollerite)puudumine,
- Märkimisväärsete tegevusriskide esinemine;
- Juhtimisprotsess ei toimi olulises ulatuses;
- Andmeturbe süsteemide ja meetmete puudumine;
- Kriitiliste süsteemide või andmete hävimine või kahjustumine;
- Usaldusväärseuse kadumine või oluline kahjustumine avalikkuse silmis;
- Eelmise “Tase B”-auditiga võrreldes ei ole toimunud olukorra või seisundi paranemist.

Tase B:

- Tõendid oluliste pettuse-, raiskamise või väärkasutuse juhtumite kohta;
- Olulised vajakajäämised finantsjuhtimises ja raamatupidamises;

- Juhtimiskontrollide (kontrollerite) puudumine ja/või olulise juhtimisinfo oluline puudumine;
- Olulised vajakajäämised tegevuskontrollides (kontrollerites);
- Riskijuhtimise poliitika puudumine ja/või riskijuhtimise puudumine;
- Olulised vajakajäämised andmeturbe süsteemides või meetmete puudumine olulises ulatuses;
- Varasemate auditite ettepanekute ja soovitude olulises osas rakendamata jätmine;
- Juhtimiskultuur on madal;
- Kontrollikeskkond on ebarahuldav;
- Juhtimisprotsessis on olulised vajakajäämised;
- Eelmise "Tase C"-auditiga võrreldes ei ole toimunud olukorra või seisundi paranemist

Tase C:

- Tõendid pettusejuhtumite, raiskamise või väärkasutuse kohta;
- Vajakajäämised finantsjuhtimises ja raamatupidamises;
- Vajakajäämised juhtimiskontrollides (kontrollerites) ja/või olulise juhtimisinfo osaline puudumine;
- Vajakajäämised tegevuskontrollides (kontrollerites);
- Riskijuhtimise poliitika mittevastavus ja/või puudused riskijuhtimises;
- Vajakajäämised andmeturbe süsteemides või osaline meetmete puudumine ulatuses;
- Varasemate auditite ettepanekute ja soovitude ebaadekvaatne rakendamine
- Juhtimiskultuur vajab mõningast parandamist;
- Kontrollikeskkond vajab mõningast parandamist;
- Juhtimisprotsessis mõningast parandamist.

Tase D:

- Tõendid pettusejuhtumite kohta puuduvad;
- Juhtimiskontrollid (kontrollerid) on olemas ja toimivad;
- Otsustajatel on vajalik juhtimisteave, kuid otsuseid ei tehta mõningatel juhtudel teabepõhiselt ja õigeaegselt;
- Tegevuskontrollid (kontrollerid) on olemas ja toimivad ning ei esine lahknevust olulistes tegevusprotseduurides;

- Andmeturbe süsteemid ja/või meetmed tagavad teabe säilimise, kasutamise ja hoidmise nõuete kohaselt;
- Varasemate auditite olulised ettepanekud ja soovitused on tähtajaks täidetud;
- Juhtimiskultuur ja kontrollikeskkond on head;
- Juhtimisprotsessis toimib.

Tase E:

- Tõendid pettusejuhtumite kohta puuduvad;
- Juhtimiskontrollid (kontrollerid) on olemas, toimivad ja tagavad missiooni täitmise, eesmärkide saavutamise ja ülesannete täitmise;
- Otsustajatel on asjakohane, usaldusväärne, täielik, õigeaegne ja küllaldane juhtimisteave ning otsuseid tehakse teabepõhiselt ja õigeaegselt;
- Tegevuskontrollid (kontrollerid) on olemas ja toimivad ning ei esine lahknevust olulistes tegevusprotseduurides;
- Vajakajäämised andmeturbe süsteemides või meetmetes puuduvad;
- Varasemate auditite ettepanekud ja soovitused on tähtajaks täidetud;
- Juhtimiskultuur ja kontrollikeskkond on head;
- Juhtimisprotsessis toimib.

Käesolevate kriteeriumite nimistu ei ole norm, vaid abistava tähendusega loend.

27.8. Auditi (menetluse) toimik

Siseaudiitor avab iga auditi (menetluse) tarbeks toimiku. Toimik peab üldjuhul moodustama auditi (menetluse) käiguga seotud dokumentide täieliku kogumi. Toimiku ülesehitus peab tagama dokumentide lihtsa leitavuse.

Auditi (menetluse) käigus hangitud kõik dokumentaaltõendid, v.a. digitaaldokumendid, mille väljaprintimine ei ole otstarbekas, ja koostatud tööpaberid peavad sisalduma toimikus, et kindlustada auditi kõrge kvaliteet, lihtsustada auditi kestel kogutud dokumentide jälgimine ja võimaldada hiljem arusaamine auditi tegelikust käigust.

Auditi (menetluse) toimik peab olema varustatud järgnevate andmetega:

- toimiku number,
- viide auditi (menetluse) alusele;
- auditi (menetluse) nimetus,
- menetleja nimi,
- avamise ja sulgemise aeg (pp.kk.aaaa).

Auditi (menetluse) toimiku struktuur on järgmine:

Peatükk 1 – Sisukord – sisaldab peatükis 19 sisalduvate kõigi dokumentide loendit.

Peatükk 2 - Memod– sisaldab kõiki memosid, mis koostatakse auditi (menetluse) käigus auditi (menetluse) järelduste, hinnangute, ettepanekute ja soovitude edastamiseks juhatuse esimehele ja liikmetele.

Peatükk 3 – Aruanne – sisaldab aruande ja selle eelnõu kõik versioonid, saadud vastulaused ja märkused, vajadusel ka kooskõlastatud soovitude rakendamise ajagraafiku.

Peatükk 4 – Kava ja kava eelnõu – sisaldab kava ja kava eelnõu kõiki versioone.

Peatükk 5 – Kirjavahetus sisaldab kõik memod, resolutsioonid, korraldused ja e-kirjad, mis on koostatud, saadud ja vahetatud seoses ülesande kavandamisega, muutmisega, järelevalvega, hindamisega, järelauditiga ja järgmiste võimalike ülesannete algatamisega.

Peatükk 6 - Tööpaberid – sisaldab kõiki tööpabereid, mis koostatakse auditi käigus, va protokollid ja memod.

Peatükk 7 – Dokumentaaltõendid – sisaldab kõiki dokumentaaltõendeid originaalidena või koopiatena, va. suuremahulised digitaaldokumendid, mis on FILL-is või Internetis. Peatükk 7 – Dokumentaaltõendid – võib asuda ka eraldi toimikus, kui dokumentaaltõendite maht on küllaldaselt suur.

Peatükk 8 – Enesehindamine – sisaldab kõiki dokumente, mis on seotud enesehindamisega.

Peatükk 9 – Sisehindamine - sisaldab kõiki dokumente, mis on seotud sisehindamisega.

Peatükk 10 – Välis hindamine - sisaldab kõiki dokumente, mis on seotud välise hindamisega.

Peatükk 11 – Ettepanekute täitmise järelevalve - sisaldab kõiki dokumendid, mis on seotud auditi ettepanekute ja soovitude täitmise järelevalve protsessiga, sh järelauditiga.

Siseaudiitor suleb auditi (menetluse) toimiku aktiga kohe, kui ta on veendunud vajaduse puudumises omapoolseks järelevalveks auditi tulemuste ellu rakendamisel või järelauditiks,

kuid mitte hiljem, kui on sätestatud Finantsinspektsiooni asjaajamise korras.

Toimiku sulgemise akt peab sisaldama toimiku numbrit, auditi (menetluse) nimetust, toimiku sulgemise kuupäeva, kinnituse toimiku terviklikkuse kohta või viite dokumentide asumise kohta mujal ja dokumentide arvu toimikus. Vt. näidist lisa 7.

Kõige esimene dokument suletud toimikus on auditi toimiku sulgemise akt.

Suletud toimik antakse arhiivi vastavalt Finantsinspektsiooni asjaajamiskorrale.

28. Nõuded teabe kaitstusele

Siseaudiitor korraldab asjaajamise viisil, mis tagab teabe kaitstuse Eesti Vabariigis õigusnormistikuga ja Finantsinspektsioonis sisenormistikuga kehtestatud nõutaval määral.

Siseaudiitor kannab isiklikku vastutust auditi käigus varutud ja koostatud dokumentide kaitstuse ja neis sisalduva või muul viisil talle teatavaks saanud ametialase informatsiooni konfidentsiaalsuse säilitamise eest, vastavalt Finantsinspektsiooni seaduses ja Finantsinspektsiooni asjaajamiskorras sätestatud korrale.

29. Sõnaseletused

Ad hoc audit - kiireloomuline plaaniväline auditiülesanne, mille algatab juhatuse esimees, juhatus või siseaudiitor.

Finantsaudit (*financial audit*) – analüüsib ja annab hinnangu raamatupidamis- ja finantsaruannetele ning nendega seotud teabe õigsusele.

Juhtimisaudit (management audit) – analüüsitakse ja hinnatakse Finantsinspektsiooni juhatuse, struktuuri ja organisatsioonikultuuri tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohte.

Järeldaudit – audit, mis on läbi viidud selleks, et hinnata, kas ja kuivõrd asjakohaselt, tõhusalt ja õigeaegselt on Finantsinspektsiooni juhatus astunud samme auditi tulemusel antud soovitude ellurakendamiseks.

Plaaniline audit – audit, mis on kavandatud tavalise planeerimisprotsessi tulemusena tulenevalt siseauditi strateegilisest plaanist, riskihindamise ja seire tulemusest ja juhatuse esimehe suunistest ning on kajastatud siseaudiitori kvartaliplaanis.

Tulemusaudit (*performance audit*) – auditeeritava tegevuse säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamine.

Tegevusaudit (*operational audit*) – analüüsitakse ja hinnatakse Finantsinspektsiooni kitsamaid alategevusi.

Turvaaudit (*security audit*) – Süsteemide ja tegevuste sõltumatu läbivaatus ja uurimine süsteemi juhtimisvahendite adekvaatsuse kontrolliks, kehtestatud turvapoliitika ja protseduuride järgimise tagamiseks, turvamurrete avastamiseks ning juhtimise, turvapoliitikasse ja protseduuridesse vajalike muudatuste sisseviimiseks.

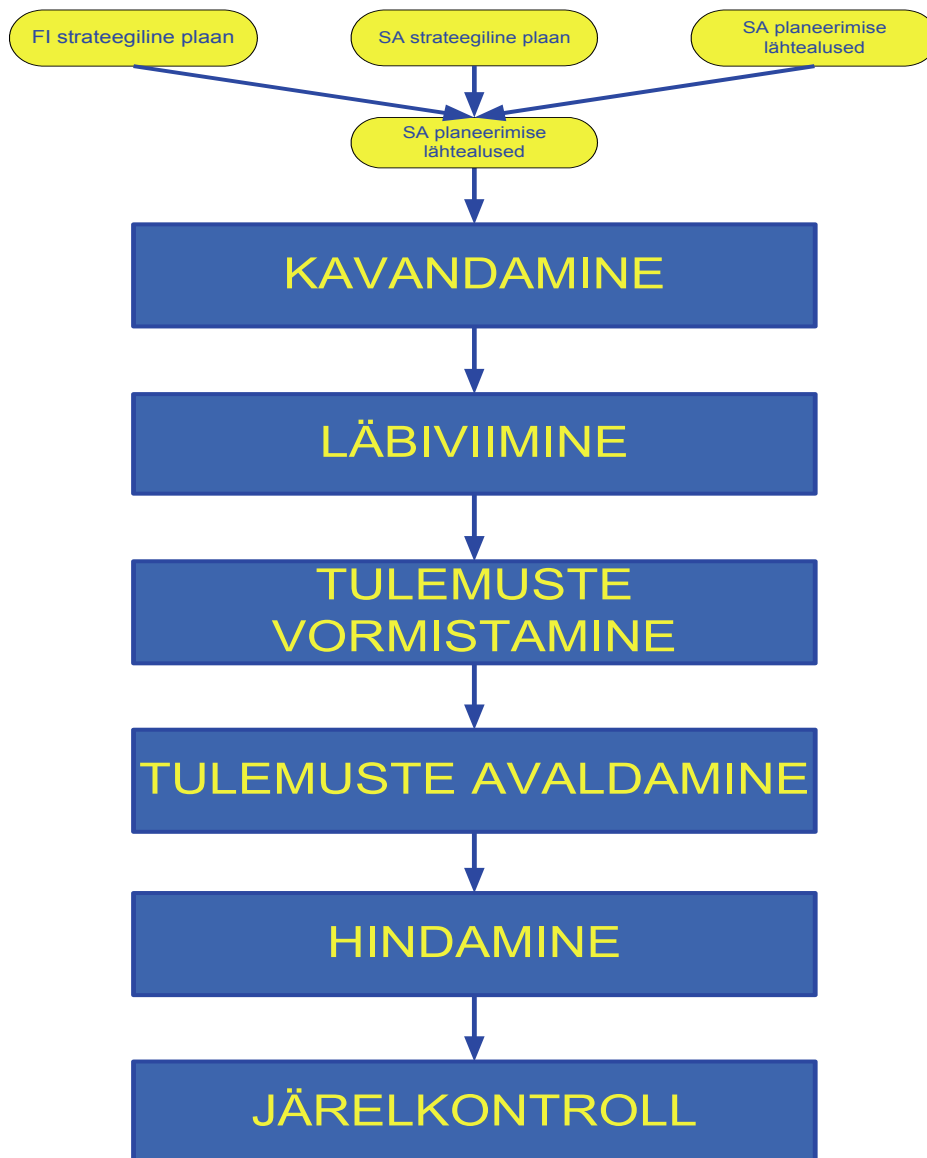
Vastavusaudit (*compliance audit*) – analüüsitakse ja hinnatakse Finantsinspektsiooni tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele, eeskirjadele ja juhenditele ning kehtivatele seadustele ja teistele õigusaktidele.

30. Lisad

30.1. Siseauditi protsessivoog

Lisa 1

Finantsinspektsiooni siseauditi voodiagramm



30.2. Siseaudiitori tööplaan kvartaliks

Kinnitatud FI juhatuse

.....2008

otsusega nr.

Siseaudiitori tööplaan 2008. aasta II kvartal

I Tegevused tähtsuse järjekorras^{4 5}

1. Audit 1 (80 h)
2. Audit 2 (16 h)
3. Menetlus 1. (16 h)
4. Tegevus 1. (24 h)

⁴ Tähtsamate tegevuste ajaressursi osakaal tegevustele kuluvast ajaressursist on X%.

⁵ Menetluste ajaressursi osakaal tegevustele kuluvast ajast on Y%.

II Kõik ülesanded funktsioonide lõikes

Nr	Ülesanne	Eesmärk	Väljund	Tähtaeg/ ajaresurss
1.	Planeerimine			
1.1.	Siseaudiitori II kv tööplaani koostamine			
1.2.	Finantsinspektsiooni siseauditi funktsiooni strateegia aastateks 2004 - 2006			
2.	Siseauditi töökorralduse ja metoodika väljatöötamine			
2.1.	Siseauditi reglemendi muutmine			
3.	Siseauditid ja menetlused			
3.1.	FI tegevuse kohta järelevalvesubjektidelt tagasiside küsimise kontseptsioon			
3.2.	Ülevaade juhatuse 2003.a. II kv kuni 2004.a. II kv otsuste täitmisest.			
4.	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemine			
4.1.	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemine			
5.	Juhatuse nõustamine			
6.	Aruannete koostamine			
6.1.	Siseaudiitori 2004 I kv aruande koostamine			
6.2.	2004.a. II kv huvide konflikti vältimise deklaratsioonide esitamise ja täitmise aruande koostamine			
7.	Kvaliteedi tagamine			

8.	Koolitus- ja enesetäiendus			
9.	Arendustegevus			
10.	Riskihalduse sisekoolituse läbi viimine			
11.	Riskihalduse enesehindamise mudeli loomine			
12.	Muud ülesanded			
12.1.	Tegevus Z			
12.2.	Spetsifitseerimata tööaeg, sh sisekommunikatsioon, teabeotsing ja töötlemine ning seire (Riskide seire, kontrolli- ja juhtimissüsteemide seire, juhtimisprotsesside seire, infoturbe seire, pettuse, väärkasutuse ja raiskamise seire)			
	Tunde kokku		Töötunde kvartalis kokku	Kavandata- vaid tunde kokku

Märkused:

1. Planeerimisel tähtaegade lõikes lähtutakse põhimõttest, et juhatus otsustab ainult auditite, aruannete ja olulisemate memode või juhendite tähtajad. Ülejäänute hilisemaks tähtajaks on vaikumisi kvartali lõpu kuupäev.
2. Tööplaanis olev ajaressurss on määratud indikatiivsena ja eksperthinnanguliselt.
3. Siseaudiitor on palgata puhkusel 14. – 16. 04. 2004.

Koostas:

Raivo Linnas,

Siseaudiitor

08.04.2004

30.3. Auditi (menetluse) kava

Auditi (menetluse) nimetus “Ülevaade juhatuse 2003.a. II kv kuni 2004.a. II kv otsuste täitmisest” kava

Ülesande alus: Ülesande aluseks on siseaudiitori 2004.a. II kvartali tööplaani p 3.2.

Uurimisobjekt: Uurimisobjektiks on juhatuse vastu võetud otsuste täitevdistsipliin.

Peamine probleem: Juhatus vajab regulaarset sõltumatut tagasisidet vastu võetud otsuste täitmise kohta, kuid siseaudiitor viis vastava menetluse läbi viimati aasta tagasi.

Eesmärk: Selgitada välja, milline on juhatuse vastu võetud otsuste täitevdistsipliin.

Peamised küsimused: menetluse käigus leitakse vastused järgmistele küsimustele:

1. Milline on olukord juhatuse vastu võetud otsuste täitmisel?
2. Kas on probleeme juhatuse vastu võetud otsustuste viimisel vastutajateni ja täitjateni?
3. Milline on olukord juhatuse koosolekul vastu võetud otsuste avalikustamisel?
4. Milline on olukord juhatuse vastu võetud otsustega tutvumisel?

Olulisus: Vaadeldava teema kohta kindla seisukoha kujundamine ning õige ja õiguspärase otsuse vastu võtmine on äärmiselt oluline nii FI siseselt, kui ka FI väliselt, sest on otseselt seotud FI seadustest tulenevate ülesannete täitmise suutlikkusega. Laiemalt on see seotud FI usaldusväärusega ja mainega juhtimis- ja organisatsioonikultuuri kaudu.

Väljund: Menetluse väljunditeks on memo juhatuse liikmetele ja õiend. Siseaudiitor annab lühiülevaate enda tehtud ettepanekute täitmise kohta memos.

Oodatav mõju: Menetluse tulemusena on eeldatav, et:

1. juhtimis- ja kontrollimehhanismid täiustuvad (vajadusel);
2. seni ohjamata riskid, mis ohustavad eesmärkide saavutamist ja ülesannete täitmist nõuete kohaselt, saavad ohjatud, kui sellised riskid esinevad;
3. juhtimis- ja organisatsioonikultuuri tase tõuseb, kui see on vajalik eesmärkide paremaks saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks.

Metoodika: Menetluse peamiseks võteteks on juhatuse otsuste ja koosoleku protokollidega tutvumine ning nende võrdlemine tegeliku olukorraga ja võrdlustulemuste analüüsimine. Intervjuusid, küsitlusi ja muid meetodeid ei kasutata.

Oluline piirang: Menetlus keskendub ainult väljundi, mitte mõju tasandi tulemi uurimisele, sest võimaliku mõju hindamiseks on vaadeldav ajavahemik üldjuhul liiga lühike.

Menetlusega hõlmatavad isikud: Ei ole.

Menetlusega hõlmatav ajavahemik: Juhatuse 2003.a. protokollist nr 16 kuni 2004.a. protokollini nr.

Menetluse läbiviija: Siseaudiitor Raivo Linnas.

Menetluse algus: **Menetluse kavandatav lõpp:**

Menetluse kavandatav ajaressursimaht: Raske arvutada, sest menetluse käigus kasutatakse varasemate menetluste ajal tehtud töö tulemusi.

Menetluse riskide hindamise tabel:

Risk	Olemus	Riski real. tõenäosus	Meeskonna võimalus riski vältida	Maandamine
Ajaline risk	Ülesannet ei suudeta lõpetada tähtajaks; ettenägematud lisaülesanded, mistõttu menetluse lõpetamise tähtajad nihkuvad edasi			
Küsitletavate koostöövalmiduse puudumise risk	Küsitletavad ei ole			
Ebakompetentsuse risk	Menetleja ei suuda õigesti näha kõiki asjaolusid või saada kätte täielikku, igakülgset teavet			
Ebaadekvaatsete kriteeriumide sõnastamise risk	Valitud kriteeriumide põhjal ei ole võimalik saavutada ülesande eesmäärke, valitud valed kriteeriumid.			
Eesmärgi saavutamata jäämise risk	Ei suudeta anda piisavalt konkreetset vastust esitatud küsimustele.			
Ülesande laialivalgumise risk	Suure hulga omavahel põimunud info seast ei suudeta olulist valida.			
Töörühma piisava koostöö puudumise risk	Oht, et töörühma liikmed räägivad üksteisest mööda või ei suhtle olulistest küsimustest piisavalt sageli			
Ülesande eesmärgi muutumise risk	Oht, et ülesande käigus muutub juhtkonnal nägemus menetluse eesmärkidest			
Poliitiline ja	Oht, et ülesande objekte			

õiguslik risk	reguleerivad õigusaktid muutuvad menetluse ajal, mistõttu muutuvad normid ja kriteeriumid			
Tehnoloogiline risk	Uute lähenemiste ja lahenduste tõttu ei pruugi järeldused olla pikaajalise väärtusega			
Huvide konflikti risk	Siseaudiitoril võib esineda huvide konflikt			
Juhtkonna huvi vähenemise risk	Juhtkonna huvi võib väheneda seoses muutustega välis- või sisekeskkonnas			

Koostas:
Raivo Linnas
Siseaudiitor

30.4. Finantsinspektsiooni siseaudiitori tegevuse sisehindamise aruanne

.....

Juhatuses esimees täidab sisehindamise aruande vähemalt kord aastas siseaudiitori arenguevestluse protsessi ajal ja esitab sisehindamise aruande siseaudiitorile

Tegevusvaldkond	Tähelepanekud, kommentaarid	Ettepanekud, soovitused, ideed
1 Planeerimine		
1.1 Siseauditi strateegiline planeerimine		
1.2 Siseauditi kvartali tööplaani koostamine		
2 Siseauditi töökorralduse ja metoodika väljatöötamine		
2.1 Töökorraldus		
2.2 Metoodika		
2.3 Dokumentatsioon		
3 Siseauditid ja menetlused		

3.1	Plaanilised auditid ja menetlused		
3.2	<i>Ad hoc</i> auditid ja menetlused		
4 Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemine			
4.1	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemise korraldus		
4.2	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemise mõttekus ja tulemuslikkus		
5 Juhatuse nõustamine			
5.1	Plaanilised nõuanded		
5.2	<i>Ad hoc</i> nõuanded juhatuse tellimisel		
5.3	<i>Ad hoc</i> nõuanded siseaudiitori initsiatiivil		

6 Aruannete koostamine		
6.1	Siseauditi aastaaruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
6.2	Siseauditi kvartali aruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
6.3	Huvide konflikti vältimise deklaratsioonide esitamise ja täitmise aruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
7 Kvaliteedi tagamine		
7.1	Siseauditi kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi väljatöötamise protsess	
7.2	Siseauditi kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi täitmine	
8 Koolitus- ja enesetäiendus		
8.1	Siseauditi alane	

8.2	Juhtimisalane		
8.3	Järelevalve alane		
8.4	Muu		
9 Arendustegevus			
9.1	Siseauditi funktsiooni arendustegevus		
9.2	Inspektsiooni arendustegevus		
10 Seire			
10.1	Riskide seire		
10.2	Kontrolli- ja juhtimissüsteemide seire		

10.3	Juhtimisprotsesside seire		
10.4	Infoturbe seire		
10.5	Pettuse, väärkasutuse ja raiskamise seire		
11	Muud ülesanded		
11.1	Plaanilised ülesanded		
11.2	<i>Ad hoc</i> ülesanded		
12	Teabeotsing ja töötlemine		
13	Spetsifitseerimata tööaeg		

14 Ajaressursi kasutamine		
---------------------------	--	--

Raul Malmstein

Juhatuse esimees

Tallinnas,

30.5. Finantsinspektsiooni siseauditite enesehindamise aruanne

Siseaudiitor täidab enesehindamise aruande auditi etappide kaupa või ühe korraga auditi lõppedes hiljemalt 2 nädala jooksul, arvates auditi aruande allkirjastamisest

Auditi number ja pealkiri:		
1. Tulemuste strateegiline kvaliteet	Tähelepanekud kommentaarid	Ettepanekud, soovitused, ideed
1.1. Auditi põhjendatus		
1.2. Auditi ajastamine		
1.3. Auditi peamise sõnumi selgus		
1.4. Auditi mõju hindamine		
1.5. Auditi mõju ja hinna vahekord		
2. Tulemuste tehniline kvaliteet		

2.1. Tähelepanekute ja leidude seonduvus auditi eesmärgi ja ulatusega		
2.2. Mõistete defineerimine		
2.3. Hüpoteeside tõendatus		
2.4. Riskide hinnatus		
2.5. Kasutatud normide koostõla õigusnormidega		
2.6. Tähelepanekute argumenteerimine		
2.7. Kasutatud normide aktsepteerimine auditeeritavate poolt		
3. Aruanne		

3.1. Järelduste seondumine auditi küsimustega		
3.2. Sõnumi seondumine visandatud probleemiga		
3.3. Keelekasutus		
3.4. Graafika, illustratsioonid		
3.5. Kokkuvõtte kvaliteet		
4. Protsessi kvaliteet		
4.1. Suhted auditeeritava ga		
4.2. Eetikakoodeksi järgimine		

4.3. Auditi juhtimine ja teostus		
4.4. Siseeksperitiis		
4.5. Suhted teiste asjaosalistega ja nende roll		
4.6. Kvaliteeditagatiste funktsioneerimine		
5. Ajaressursi kulu		
5.1. Olulised kõrvalekalded kavandatud tähtaegadest ja ajaressursist ja selle põhjused		
6. Raha kulu		
6.1. Olulised kõrvalekalded kavandatud rahast ja selle põhjused		

Raivo Linnas

Siseaudiitor

Tallinnas,

30.6. Finantsinspektsiooni siseaudiitori tegevuse enesehindamise aruanne

.....

Siseaudiitor täidab enesehindamise aruande korra aastas koos tegevusaruande koostamise protsessiga.

Tegevusvaldkond	Tähelepanekud, kommentaarid	Ettepanekud, soovitused, ideed
1 Planeerimine		
1.1 Siseauditi strateegiline planeerimine		
1.2 Siseauditi kvartali tööplaani koostamine		
2 Siseauditi töökorralduse ja metoodika väljatöötamine		
2.1 Töökorraldus		
2.2 Metoodika		
2.3 Dokumentatsioon		
3 Siseauditid		

3.1	Plaanilised auditid		
3.2	<i>Ad hoc</i> auditid		
4 Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemine			
4.1	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemise korraldus		
4.2	Huvide konflikti deklaratsioonide menetlemise mõttekus ja tulemuslikkus		
5 Juhatuse nõustamine			
5.1	Plaanilised nõuanded		
5.2	<i>Ad hoc</i> nõuanded juhatuse tellimisel		
5.3	<i>Ad hoc</i> nõuanded siseaudiitori initsiatiivil		

6 Aruannete koostamine ja esitamine		
6.1	Siseauditi aastaaruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
6.2	Siseauditi kvartaliaruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
6.3	Huvide konflikti vältimise deklaratsioonide esitamise ja täitmise aruande koostamise protsess ja kasutamise tulemuslikkus	
7 Kvaliteedi tagamine		
7.1	Siseauditi kvaliteedi tagamine ja täiustamine	
8 Koolitus- ja enesetäiendus		
8.1	Siseauditi alane	
8.2	Juhtimisalane	

8.3	Järelevalve alane		
8.4	Muu		
9 Arendustegevus			
9.1	Siseauditi funktsiooni arendustegevus		
9.2	Inspektsiooni arendustegevus		
10 Seire			
10.1	Riskide seire		
10.2	Kontrolli- ja juhtimissüsteemide seire		
10.3	Juhtimisprotsesside seire		

10.4 Infoturbe seire		
10.5 Pettuse, väärkasutuse ja raiskamise seire		
11 Muud ülesanded		
11.1 Plaanilised ülesanded		
11.2 <i>Ad hoc</i> ülesanded		
11.3 Teabeotsing ja töötlemine		
11.4 Spetsifitseerimata tööaeg		
12 Ajaressursi kasutamine		

30.7. Auditi toimiku sulgemise akt

Auditi nr

“.....Auditi pealkiri.....”

toimiku sulgemise akt

Toimiku avamise kuupäev:.....

Toimiku sulgemise kuupäev:.....

Kinnitan käesoleva toimiku terviklikkust.

Toimikus on dokumenti.

.....(Allkiri) Kuupäev.....

Siseaudiitor Raivo Linnas

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Virgi Kobin,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

Finantsinspektsiooni siseauditi kooskõla Eesti õiguse ja Euroopa finantsjärelevalveasutuste praktikaga,

mille juhendaja on Ülle Madise,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni; üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014**