

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ettevõtetmajanduse instituut

Krista Zibo

**PETTUSERISKIGA ARVESTAMINE AVALIKU SEKTORI
INSTITUTSIOONIDE FINANTSAUDITEERIMISEL
RIIGIKONTROLI NÄITEL**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistri kraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendaja: prof. Toomas Haldma

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele
(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud " " 2012. a.

..... õppetooli juhataja

.....
(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....
(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. PETTUSEGA ARVESTAMINE FINANTSARUANNETE AUDITEERIMISEL	9
1.1. Pettuse olemus ja eripära avalikus sektoris	9
1.1.1. Pettuse olemus ja finantsaruande pettused	9
1.1.2. Finantsaruande pettuse eripära avalikus sektoris	19
1.2. Finantsaudiitori ülesanded seoses pettusega ja täiendavad nõuded avalikus sektoris.....	23
1.2.1. Audiitoritele esitatavate nõuete areng seoses pettusega.....	23
1.2.2. Nõuded audiitoritele finantsaruande auditeerimisel seoses pettusega	27
1.2.3. Avaliku sektori finantsauditi erisused	30
1.2.4. Pettusega seotud finantsauditi eripärad avalikus sektoris	35
1.3. Pettuseriski hindamine ja selle mõju auditeerimisele.....	38
1.3.1. Pettuseriski hindamise protseduurid	38
1.3.2. Pettuseriskidele vastavate auditiprotseduuride kindlaksmääramine	43
2. PETTUSERISKIGA ARVESTAMINE RIIGIKONTROLI FINANTSAUDITITES	47
2.1. Riigikontrolli eesmärgid ja ülesanded finantsauditis	47
2.1.1. Riigikontrolli roll finantsauditite tegemisel avalikus sektoris	47
2.1.2. Riigikontrolli finantsauditi eesmärgid	53
2.2. Riigikontrolli finantsauditi metoodika vastavus standarditele seoses pettusega..	55
2.2.1. Riigikontrolli auditikäsiraamatu üldpõhimõtete analüüs ja käsiraamatu täiustamise võimalused	55
2.2.2. Finantsaudiitori ülesanded auditi planeerimisel seoses pettusega ja võimalused planeerimist täiustada	62
2.2.3. Finantsaudiitori ülesanded auditi läbiviimisel seoses pettusega ja võimalused auditi läbiviimist täiustada	70
2.3. Riigikontrolli finantsauditis pettuseriskiga arvestamine	77

2.3.1. Pettuseriski hindamine finantsauditi planeerimisel ja selle täiustamise võimalused.....	77
2.3.2. Pettuseriskidele vastavad auditiprotseduurid finantsauditis ja nende täiustamise võimalused.....	79
2.4. Riigikontrolli finantsauditi arendamise vajadus.....	89
KOKKUVÕTE.....	92
VIIDATUD ALLIKAD	97
Lisa 1. Kasutatud lühendid.....	102
Lisa 2. Riigikontrolli auditikäsiraamatu sisukord	103
SUMMARY	105

SISSEJUHATUS

Auditeeritud finantsaruanded peavad avalikkusele ja teistel finantsaruannete tarbijaile andma kvaliteetset, terviklikku ja usaldusväärset infot. Kuid uue sajandi alguses on finantsaruande pettused muutunud ettevõtetele, valitsustele ja investoritele tõsiseks probleemiks. Pettused õhnestavad kapitaliturgude, organisatsioonide juhtide ja audiitorite usaldusväärset. Leitakse, et audiitorid pole suutnud piisava põhjalikkusega hinnata pettuse riski auditi planeerimisel ning seetõttu pole auditi käigus tuvastanud toimepandud finantsaruande pettusi.

Kuid mitte ainult finantsaruande pettused ei ole viimasel ajal peavalu tekitanud, seda on teinud ka korrupsioon ja riigivara vargused. On keeruline põhjendada, miks just nüüd on päevavalgele tulnud hulgaliselt pettuse- ja korrupsioonijuhtumeid. Üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et organisatsioonide sisekontrollisüsteemid on muutunud nii tugevaks, et pikka aega pole pettust võimalik varjata. Samas pole sisekontrollisüsteemid ja -keskkond osutunud nii tõhusalt toimivaks, et elimineeriks võimaluse pettuse toimepanemiseks. Olgu kontrollisüsteemid nii tõhusad kui tahes, inimesi survestab pettusi toime panema ahnus või vajadus, mida pole võimalik sisekontrollisüsteemide kehtestamise abil välistada. Olelusvõitlus ja soov aina paremaid tulemusi saavutada on eksistentsiaalselt inimestesse kodeeritud.

Ka avaliku sektori audiitoritele on pandud järjest suuremaid ootusi võitlemises pettuste ja korrupsiooniga. Kirjeldatud ootusi lähemalt vaadates selgub, et avalikku sektorit auditeerivatelt audiitoritelt oodatakse erasektorit auditeerivatest audiitoritest enamat. See on põhjendatav ning arusaadav: heaks valitsemise tavaks loetakse ju eesmärgipäraste ja läbipaistvate otsuste tegemist ning kvaliteetse info esitamist, toimetades maksumaksja raha ja varaga heaperemehelikult. Kuna kindlust avalikkusele esitatud info õigsuses muul viisil ei saavutata, kui läbi selle kontrollimise, siis on

ellukutsutud selle elukutse professionaalsed esindajad – avaliku sektori siseaudiitorid ja kõrgeimad kontrolliasutused.

Avaliku sektori finantsaruannete eesmärk on erinev erasektorist. Selle tingivad erinevad tegevuse eesmärgid, erinev tegevuse rahastamine ning aruandekohustuse täitmise erinev sisu. Avaliku sektori finantsaruannetest olulisimaks, millele aruande kasutajad (avalikkus, Riigikogu) kõige enam tähelepanu pööravad, on eelarve täitmise aruanne, kus antakse ülevaade, kuidas avalikku raha on kasutatud. Samas kasutatakse avaliku sektori kohta koostatud finantsaruandeid selleks, et saada infot mitmete näitajate kohta (nt valitsussektori eelarve puudujääk, valitsussektori võlg). See aga tähendab, et aruanded peavad olema korrektsed ja auditeeritud sõltumatu audiitori poolt.

Riigikontroll lähtub oma audititegevuses Riigikontrolli auditikäsiraamatust, mis koosneb Riigikontrolli strateegiast, audiitori eetikakoodeksist, tööplaani koostamise ja auditite korraldamise juhendist, Riigikontrolli auditistandardist, auditistandardi rakendussuunistest (sh finantsauditi rakendussuunistest) ning lisadest.

Riigikontrolli finantsauditite kvaliteedi hindamiseks on Riigikontroll kolmel viimasel aastal tellinud rahvusvaheliselt audiitorbüroolt auditi kvaliteedi ülevaatuse töö, mille tulemusena järeldati, et vaatamata toimunud arengutele on endiselt mitmeid puudujääke. Ühe puudusena tõstatati probleem, et Riigikontrollil puuduvad audititoimingud pettuse riski hindamiseks. 2010. aastal jõustunud audiitoritegevuse seaduse järgi hakkab Riigikontroll alluma Audiitorkogu kvaliteedikontrolli nõudele. Kui tehtud kvaliteedikontrolli tulemusena selgub, et Riigikontrolli auditid ei vasta rahvusvaheliste auditeerimise standardite nõuetele, võib see Riigikontrolli mainet kahjustada. Seega on oluline võimalikult kiiresti puudused likvideerida. Käesolev töö annab oma panuse selle tegemiseks.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on avaliku sektori finantsauditile kehtivate nõuete ja Riigikontrolli finantsauditi meetodika analüüsi tulemusena, anda soovitusi Riigikontrolli auditi meetodika täiustamiseks seoses pettuse riskiga. Töö eesmärk saavutatakse järgmiste uurimisülesannete täitmise kaudu:

- pettuse olemuse ja liikide määratlemine, finantsauditis käsitlevate pettuste defineerimine ja järelduste tegemine arvestades avaliku sektori spetsiifikat;

- avaliku sektori finantsauditi olemuse ja audiitori ülesannete selgitamine seoses pettusega;
- pettuse riski hindamise olemuse ja mõju selgitamine auditi läbiviimisele;
- riigikontrolli auditi metoodika IFACi ja INTOSAI standardite nõuetele vastavuse analüüsimine seoses pettusega;
- ettepanekute tegemine nimetatud standarditele mittevastavuste likvideerimiseks seose pettusega.

Käesolevas magistritöös lähtutakse rahvusvahelistest auditeerimise standardites sätestatud nõudest hinnata finantsaruannete auditi käigus pettuse riski esinemise võimalikkust ning sellest lähtuvalt kavandada auditi protseduurid ja need sooritada, et tuvastada võimalikke väärkajastamisi. Selle nõude täitmiseks on rahvusvahelistes auditeerimise standardites ja INTOSAI avaliku sektori auditistandardites esitatud üldine raamistik, mida tuleb praktikas rakendada. Magistritöös analüüsitakse pettuse olemust ja liike. Selgitatakse, milliseid pettuse riske tuleb avaliku sektori finantsauditis käsitleda tulenevalt avaliku sektori spetsiifikast ja aruandluse eripäradest. Selgitatakse standardites sätestatud minimaalsed kohustuslikud nõuded, mis kehtivad avaliku sektori finantsauditile seoses pettuse riskiga. Analüüsitakse Riigikontrolli finantsauditites kasutatavat metoodikat ja praktikat ning võrreldakse nende vastavust standardites kehtestatud nõuetele. Selleks kasutatakse erialast kirjandust, sh teadusartikleid ning rahvusvahelisi auditeerimise standardeid ja INTOSAI avaliku sektori auditistandardeid ning Riigikontrollis kehtestatud dokumente ja Riigikontrolli auditiaruandeid. Empiiriline osa tugineb dokumendianalüüsile, kaasusanalüüsile ning intervjuudele Suurbritannia ja Taani Riigikontrolli ametnikega.

Magistritöö koosneb kahest osast. Esimeses peatükis käsitletakse pettuse mõistet, olemust ja liike, keskendudes eelkõige finantsaruannete õigsust mõjutavatele pettuse liikidele ning analüüsitakse pettuse eripära avalikus sektoris. Samuti selgitatakse, millised on finantsaudiitori ülesanded seose pettusega ning millised on nõuded ja ootused avaliku sektori audiitoritele seoses finantsauditi ja pettusega. Viimasena, kuid mitte vähemtähtsamana, on töös selgitatud riskide hindamisega seotud aspekte, sh selle mõju auditiprotseduuridele.

Teises peatükis on analüüsitud Riigikontrolli rolli ja eesmärke avaliku sektori finantsaruannete auditeerimisel ning Riigikontrolli finantsauditi metoodika vastavust standardites kehtestatud nõuetele. Kõrvutades kehtivaid nõudeid standardites ja kasutatavat metoodikat ning praktikat on välja toodud kõik olulised vajakajäämised ja soovitused puuduste likvideerimiseks ning Riigikontrolli finantsauditi arendusvajadused.

1. PETTUSEGA ARVESTAMINE FINANTSARUANNETE AUDITEERIMISEL

1.1. Pettuse olemus ja eripära avalikus sektoris

1.1.1. Pettuse olemus ja finantsaruande pettused

Rahvusvaheliste siseauditi standardite (*International Internal Auditing Standards – IIA*) definitsiooni kohaselt on pettus mistahes ebaseaduslik tegu, mida iseloomustab valelikkus, varjamine või usalduse kuritarvitamine. (IIA 2006: 41) Rahvusvahelised auditeerimise standardid (*International Auditing Standards – ISA*) täiendavad eelmist definitsiooni pettuse toimepanija ja olemuse määratlusega: pettus on tahtlik tegu ühe või enama isiku poolt juhtkonna, isikute, kelle ülesandeks on valitsemine, töötajate või kolmandate osapoolte hulgast, millega kaasneb ebaõiglase või ebaseadusliku eelise omandamine kavaluse kasutamise kaudu. (ISA 240 2010: 11)

Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel koostatud Euroopa Ühenduste finantshuvide kaitse konventsioonis artiklis 1 määratletakse pettust kui tahtlikku tegevust või tegevusetust, mis on seotud:

- valede, ebatäpsete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamise või esitamisega, mille tagajärjel vääralt eraldatakse või hoitakse vahendeid, mis sisalduvad Euroopa ühenduste üldeelarves või Euroopa ühenduste või nende nimel hallatavates eelarvetes;
- teabe varjamisega, rikkudes teatavat kohustust, ja millel on samasugused tagajärjed kui eespool märgitud juhul;
- selliste vahendite väärkasutusega ehk nende kasutamisega muuks kui algselt ettenähtud otstarbeks.

On tehtud uurimusi selle kohta, miks inimesed sooritavad pettusi ja milliseid tingimusi on vaja pettuste esinemiseks. Donald Cressey 1950-ndatel tehtud uurimuse tulemusena

presenteeriti tabavalt pettuse kolme võtmetegurit, mis on laialdaselt tuntud ka pettuse kolmnurgana (vt joonis 1). Olulisim järeldus oli, et kõigil pettustel on kolm ühist võtmetegurit, mis moodustavad **nn pettuse kolmnurga** (Bologna *et al.* 2006: 8–9):

- **motivatsioon** (mõnikord kasutatakse ka „surve“ või „ajend“);
- **põhjendus** või õigustus iseenda jaoks;
- teadmised ja **võimalus** panna toime kuritegu.



Joonis 1. Pettuse kolmnurk (Bologna *et al.* 2006: 9).

Tavaliselt põhineb motivatsioon (surve, ajend) rahalistel raskustel, kuid see võib olla sümptomiks ka muule teist tüüpi survele. Paljud finantsaruannete pettused on ajendatud stiimulist, mis on seotud aktsiahinna või tulemusboonuse või mõlemaga. Samuti esineb juhuseid, kus on ahnus ajendanud suhteliselt jõukaid inimesi pettust toime panema. Pettusele võib ajendada ka sotsiaalne või poliitiline olelusvõitlus ideoloogilistel ja egotsentrilistel motiividel. (Bologna *et al.*: 8–10)

Sertifitseeritud Pettuseuurijate Assotsiatsiooni (*Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*) andmetel on 88% tuvastatud kelmidest varasema karistuseta. Millega petturid oma teguviisi õigustavad? Näiteks põhjendatakse, et enamik töötajaid käitub samamoodi või veelgi hullemini, või veendakse endid, et varastatu tagastatakse või makstakse tagasi. Osad leiavad, et keegi ei saa sellest tegevusest kahju (kui tegemist on jõuka organisatsiooniga). Samuti arvatakse, et ollakse ära teeninud suurema tasu või parema kohtlemise ning võetakse asja lahendamine ise käsile. Ka organisatsiooni professionaalsed, lugupeetud ja usaldusväärsed liikmed võivad sooritada pettuse mitmesugustel põhjustel, mis tunduvad neile endile mõistlikud. (Bologna *et al.* 2006: 10)

Võimalus eksisteerib seal, kus järelevalve organisatsiooni varade üle on nõrk. Cressey uurimuse kohaselt on petturitel vaja teadmisi ja võimalusi panemaks toime pettust. Uurimused on näidanud, et organisatsiooni liikmed, kes on sooritanud pettusi, on tavaliselt pikaajalise staažiga selles organisatsioonis. Seletus sellele on, et nad on aastate jooksul üsna hästi õppinud tundma organisatsiooni sisekontrollisüsteemi nõrkusi ja on seetõttu kogunud piisavalt teadmisi, kuidas sooritada kuritegu edukalt. (*Ibid.*: 11) Nende võimaluste vähendamiseks on vajalikud regulatsioonid, süsteemikontrollid, suhete ja suhtumise arendamine ning teadlikkuse tõstmine. (Jones 2004: 3)

Pettuse, kui teguviisi väljendamiseks kasutatakse mitmeid termineid. Kirjanduses on kasutatud termineid **pettus/kelmus** (*fraud*), **korruptsioon** (*corruption*), **vargus** (*theft*), **omastamine** (*defalcation, embezzlement*), **finantskuritegu**, **valgekraeline kuritegu** (*white-collar crime*) jne. Vaatamata sellele, et loetletud terminid viitavad kõik pettusele, ei ole nad juriidilises mõttes ega ka sisu poolest identsed. Näiteks tsiviilseadustiku üldosa seaduse paragrahvis 94 on pettust defineeritud järgmiselt: pettus on isiku tahtlik eksimusse viimine või eksimuses hoidmine temale ebaõigete asjaolude avaldamise teel, eesmärgiga kallutada isik tehingut tegema. Karistusseadustiku paragrahvi 209 kohaselt on kelmus varalise kasu saamise eesmärgil tegelikest asjaoludest teadlikult ebaõige ettekujutuse loomine. Sama seaduse paragrahvis 201 on omastamise mõistet defineeritud kui valduses oleva võõra vallasasja või isikule usaldatud muu võõra vara ebaseaduslikult enda või kolmanda isiku kasuks pööramine. Kõigi eelnimetatud tegevuste ühiseks jooneks on, et tegu on pandud toime vägivallata ning seetõttu kasutatakse Pickett ja Picett poolt nende tegevuste väljendamiseks üldist mõistet valgekraeline kuritegu (Pickett, Pickett 2003: 11).

ACFE jagab pettusi kolme peamisse liiki, mis omakorda jagunevad alamliikideks (Rezaee 2002: 2):

- finantsaruande pettused,
- varade seadusvastane kõrvaldamine/omastamine,
- korruptsioon.

Need kolm liiki on unikaalsed neid iseloomustavate näitajate poolest (vt tabel 1).

Tabel 1. Pettuste liigid ja neid iseloomustavad näitajad

Näitaja	Finantsaruande pettus	Varade omastamine	Korruptsioon
Pettuse toimepanija	Tegevjuhtkond	Töötajad	Kaks osapoolt
Pettuse suurus	1-258 miljonit USA dollarit	93 000 USA dollarit	250 000 USA dollarit
Pettuse toimepanemise sagedus	Kõige harvem: 7,9%	Kõige sagedamini: 92,7%	Keskmise sagedusega: 30%
Motivatsioon	Boonused, aktsiahind	Isiklik surve	Väljakutse, äritegevus
Olulisus	Tõenäoliselt oluline	Tõenäoliselt ebaoluline	Sõltub
Kasusaaja	Ettevõtte ja pettur	Pettur	Pettur
Ettevõtte suurus	Suur	Väike	Sõltub

Allikas: (Bologna *et al.* 2006: 100)

Tabelist 1 on näha, et **kõige enam kahju saadakse finantsaruande pettusega** (keskmiselt 1-258 miljonit dollarit ühe pettusejuhtumi kohta), mille suurus varieerub sõltuvalt uuringust ja aastast. 2004. aasta statistilised andmed näitasid keskmiseks finantsaruande pettuseks 1 miljon dollarit, kuid see oli kõrgem varasematel aastatel (nt 2002. aastal oli sama näitaja väärtus 4,25 miljonit dollarit). Lisaks USA riigi statistikal teostab perioodilisi uuringuid ka audiitorbüroo KPMG, kelle 2003. aastal läbiviidud pettuse uuringus toodi keskmiseks finantsaruande pettuse suuruseks 257,9 miljonit dollarit. (Bologna *et al.* 2006: 101) Finantsaruande pettus on käesolevas töös põhiliselt käsitletav.

Kõige sagedamini esinev pettuse liik on **varade kõrvaldamine**. Üle 92% tuvastatud pettustest kuulub selle pettuse kategooria alla. Teisel kohal on korruptsioon 30% ga. See, et summeerides annavad kolm pettuse liiki suurema väärtuse kui 100%, tuleneb sellest, et osad toimepandud pettused hõlmavad kõiki kolme kategooriat. (Bologna *et al.* 2006: 102) Ka varade kõrvaldamine on finantsaruande auditi ulatuses ning käesoleva töös käsitletav.

Pettuse liigid on oma mõju poolest erinevad – finantsaruande pettusi peetakse organisatsiooni seisukohalt sageli oluliseks; varade kõrvaldamist peetakse tavaliselt finantsaruannete seisukohalt pigem ebaoluliseks, kui oluliseks (kuigi sõltub olukorrast); **korruptsiooni** peetakse sõltuvalt organisatsiooni suurusest või kahju suurusest nii

oluliseks, kui ebaoluliseks. (Bologna *et al.* 2006: 103) Korrupsioon ei kuulu tavapärase finantsaruannete auditi ulatusse, küll aga tuvastatakse auditis seotud osapooled, kellede tegevust analüüsitakse auditis lähemalt.

Nii nagu ACFE jagatud kolmel pettuse liigil on vaid seda liiki iseloomustavad näitajad, nii on ka igat liiki pettuse toimepanemiseks oma skeemid. Alljärgnevalt on kirjeldatud varade kõrvaldamise/omastamise ja korrupsiooni toime panemise olulisemaid viise.

Korrupsioon jaguneb neljaks alakategooriaks: huvide konflikt, pistise andmine/võtmine, illegaalse meelega andmine ja väljapressimine. Huvide konfliktiga on tegemist, kui töötajal või juhil on majandustehingute tegemisel majanduslikke või isiklikke huvisid ja see mõjutab negatiivselt ettevõtte tegevust. Pistise andmist võib tõlgendada kui millegi väärtusliku pakkumist, andmist või vastuvõtmist eesmärgiga mõjutada millegi tegemist või mingit otsust. Illegaalse meelega andmine on sarnane pistisele, kuid seejuures ei pruugi olla kavatsust mõjutada otsuseid vms. Väljapressimine on seevastu pistisele vastupidine tegevus. Väljapressimise puhul nõutakse mingi meelega andmist soovitud eesmärgi saavutamiseks. (Bologna *et al.* 2006: 111–113)

Varade seadusevastane omastamine hõlmab ettevõtte varade vargust ja tihti panevad seda toime töötajad suhteliselt väikestes ja ebaolulistest summades. Siiski võib sellesse segatud olla ka juhtkond, kes suudab tavaliselt paremini varjata või peita omastamisi viisidel, mida on raske avastada. Varade omastamist on võimalik sooritada erinevatel viisidel ja nende hulka kuuluvad (ISA 240 2010: A5):

- laekumiste kõrvaldamine (näiteks mahakantud arvete laekumiste ümbersuunamine isiklikule pangakontole);
- füüsiliste varade või intellektuaalse omandi varastamine (näiteks varude varastamine isiklikuks kasutamiseks või müügiks, tootmisjäätmete varastamine edasimüügiks, kuritahtlik kokkumäng konkurendiga avalikustades tasu eest informatsiooni tehnoloogiliste andmete kohta);
- ettevõtte nende kaupade ja teenuste eest maksuma panemine, mida ei ole saadud (näiteks maksed fiktiivsetele tarnijatele, tarnijate poolt ettevõtte varustajatele

makstud pistised vastutasuks kunstlikult suuremana näidatud hindade eest, maksed fiktiivsetele töötajatele); ja

- ettevõtte varade kasutamine isiklikuks otstarbeks (näiteks ettevõtte varade kasutamine isikliku laenu või seotud osapoole laenu tagatisena).

Varade omastamisega kaasnevad tihti ka valed või eksitavad raamatupidamisandmed või dokumendid varjamaks fakti, et varad puuduvad või neid on näiteks panditud ilma sobiva volitusega. (ISA 240 2010: A5)

Inventari ja muude varade pettuse skeemid ei ole nii levinud, kui raha puudutavad pettused. Töötaja saab kõrvaldada inventari ja muid varasid põhiliselt kahel viisil: neid, kas väärkasutades või varastades. Väärkasutamine puudutab enam inventari, eriti altis on pettustele suur ja/või kallis inventar nagu näiteks masinaid ja seadmeid ning arvutid. Sellisel puhul on tegemist varade isiklikuks otstarbeks kasutamisega. Vahelejäämise korral väidetakse tavaliselt, et tegu oli laenamisega. Varguse toimepanemisel on tegemist lihtsalt vargusega, kus töötaja ei tee isegi katset vargust raamatupidamisandmetes varjata. (Bologna *et al.* 2006: 113–121)

Halvasti toimiv sisekontroll varade üle võib suurendada varade seadusevastast omastamist. Varade seadusevastane omastamine võib esineda, kui eksisteerivad puudused näiteks töökohustuste jaotuses, tippjuhtkonna kulutuste üle järelevalves, varade eest vastutavate töötajate üle järelevalves, varade üle arvepidamises, säilimises ja kaitsmises ning IT süsteemides (ISA 240 2010: A25).

Pettus varieerub sõltuvalt potentsiaalse kelmi positsioonist, ehkki võimalusi on kõikidel tasanditel nii organisatsiooni sees kui ka sellest väljas. Mida kõrgema positsiooniga on töötaja, seda suuremad on tema võimalused sooritada suurte materiaalse väärtustega seotud pettusi.

Rahvusvahelised auditeerimise standarditest ja finantsaruannete auditi eesmärgist lähtuvalt on olulised kaks pettuse tüüpi (ISA 240 2010: 3):

- väärkajastamised, mis tulenevad **varade seadusvastasest omastamisest**; ja
- väärkajastamised, mis tulenevad **pettuslikust finantsaruandlusest**.

Väärkajastamiseks peetakse rahvusvaheliste auditeerimise standardite (edaspidi ka ISA) kohaselt erinevusi avaldatud finantsaruandes oleva kirje summa, klassifitseerimise, esituse või avalikustamise ning rakendatava finantsaruandluse raamistikuga kooskõlas olemiseks nõutava kirje summa, klassifitseerimise, esituse või avalikustamise vahel. (ISA 200 2010: 13)

Väärkajastamised finantsaruannetes võivad tuleneda kas pettusest või veast. Pettust ja viga eristavaks teguriks on see, kas aluseks olev tegu, mille tulemuseks on finantsaruannete väärkajastamine, on tahtlik või tahtmatu. Termin "viga" viitab tahtmatule väärkajastamisele raamatupidamisaruannetes, kaasa arvatud mingi summa või avalikustatava informatsiooni väljajätmisele (kui see oleks tahtlik, oleks tegemist pettusega).

Rahvusvaheliste auditeerimise standardite kohaselt hõlmab pettuslik finantsaruandlus tahtlikke väärkajastamisi, sealhulgas summade või avalikustatava informatsiooni väljajätmisi finantsaruannetest selleks, et petta finantsaruande kasutajaid. (ISA 240 2010: A2).

ACFE (*Sertifitseeritud Pettuseuurijate Assotsiatsioon*) on defineerinud finantsaruande pettust sisuliselt ISA standarditega sarnaselt: oluliste faktide või raamatupidamisandmete tahtlik, kaalutletud mitteavalikustamine või vääresitamine, mis on eksitav ja kui aruande lugeja arvestab, et kogu informatsioon on avalikustatud, võib see mõjutada lugeja arvamust või otsuseid. (Rezaee 2002: 2)

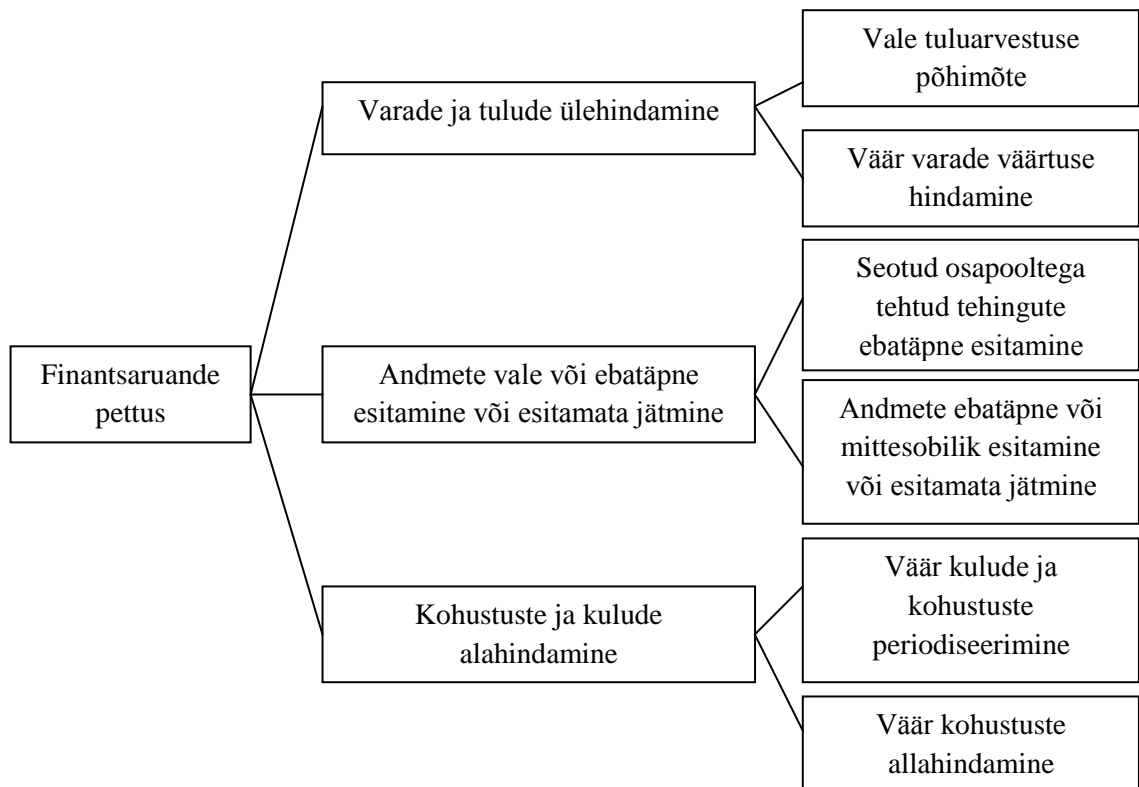
PWC (*Pricewaterhouse Coopers*) on oma läbiviidud uuringutes defineerinud finantsaruande pettusi kui finantsaruannete ja/või muude seotud dokumentide muutmist või esitamine kujul, mis ei peegelda organisatsiooni tegelikku väärtust või finantstegevusi. See võib hõlmata raamatupidamislikke manipulatsioone, pettuslikke krediidi võtmisi või fondide suurendamisi ning volitamata tehingute tegemisi või petturlikku äritegevust. (PWC 2011: 22)

Seega on finantsaruande pettuse käsitus nii rahvusvaheliste auditeerimise standardite kui ka Sertifitseeritud Pettuseuurijate Assotsiatsiooni poolt ühesugune. PWC pole küll oma definitsioonis nii napolisõnaline, kui teised, kuid oma põhisisult on see sama.

Finantsaruannete pettuste peamised ja levinumad skeemid on (ISA 240 2010: A3):

- manipuleerimine raamatupidamisandmetega või alusdokumentidega, mille järgi raamatupidamisaruandeid koostatakse, nende moonutamine (sealhulgas võltsimine) või muutmine;
- sündmuste, tehingute või muu märkimisväärse informatsiooni väärti esitamine raamatupidamisaruannetes või sealt tahtlik väljajätmine;
- summade, klassifitseerimise, esitlusviisi või informatsiooni avalikustamisega seotud arvestusprintsipiide tahtlik väärti rakendamine.

Pettusliku finantsaruandlusega kaasneb tihti kontrollimehhanismide, mis muidu võivad näida toimivat tulemuslikult, juhtkonnapoolne ignoreerimine, kasutades näiteks alljärgneval joonisel 2 esitatud tehnikaid (ISA 240 2010: A4).



Joonis 2. Enamkasutatud finantsaruande pettuse tehnikad (Rezaee 2002: 89)

Levinumad pettused, mis mõjutavad finantsaruandeid või finantstulemusi ja mis hõlmavad nii finantsaruande pettusi kui varade kõrvaldamist, on järgmised (Bragg 2005: 117–118).

1. **Raha ja finantsinvesteeringute vargus.** Raha vargus on kõige enam kõneainet pakkuv pettuse liik, kuigi varastatud summad on üldjuhul üsna väikesed, võrreldes tüüpilisel juhul nende tõkestamiseks rakendatud erinevate kontrollidega. Tõsine probleem on aga finantsinvesteeringute vargus, kui keegi olemasolevaid kontrole vältides teeb tühjaks kogu ettevõtte investeerimiskonto.
2. **Kulukontode väärkasutus.** Töötajad võivad kasutada võltsitud kuludokumente ning esitada seega hüvitamiseks kinnituseta kulusid, või esitada kuluaruannetes ühtesid ja samu kuludokumente mitmeid kordi.
3. **Ebatäpne finantsaruandlus.** Tahtlik finantsinformatsiooni moonutamine on pettus, sest see võib näiteks mõjutada ettevõtte aktsia hinda börsil, juhtides investorid valedele otsustele finantstulemusi hinnates.
4. **Varade vargus.** Vargustele on eriti altis arvutustehnika (arvutid, printerid jmt), mida töötajatel on lihtne varastada ning edasi müüa. Paljudel juhtudel ei ole ettevõtetes kasutusel turvameetmeid vara kaotsimineku takistamiseks.
5. **Varude vargus.** Töötaja jaoks kõige lihtsam varguse liik on varude kõrvaldamine. Varude kontrole on võimalik tõhustada laovarude piirete rajamise ja ligipääsupiirangute kehtestamisega.
6. **Isiklikuks kasutamiseks asjade soetamine.** Töötajad, kellel on antud õigus soetamise otsuseid teha, võivad osta asju, mis lõpuks leiavad koha töötaja enda kodus.
7. **Hankijapoolsed tagastused.** Hankespetsialistid võivad koostöös pakkujatega korraldada tarneid tingimusel, et saadud tuludest osa kantakse otse hanke korraldamisega seotud isikutele. Tavaliselt viib see selleni, et ettevõtte maksab ostude eest turuhinnast oluliselt kõrgemat hinda. Sellist liiki pettust on raske tuvastada, kuna selleks on vaja pidevat võrdlust tegelikult maksud hindade ja turuhindade vahel.

Finantsaruande pettused saavad sageli alguse väikestest vigadest ja summadest, mida peetakse ebaoluliseks, kuid mis kokkuvõttes kasvavad oluliseks pettuseks ning mille tulemusena tekib olulisi vigu finantsaruannetesse. (Rezaee 2002: 7)

Finantsaruande pettuse toimepanemine on enammotiveeritud avalikult kaubeldavates ettevõtetes, milleks on tavaliselt suured ettevõtted. Samas on nendel ettevõtetel

tavapärasest enam raha heal tasemel funktsioneeriva sisemise kontrollikeskkonna loomiseks, mistõttu peaks risk varade kõrvaldamise toimepanemiseks üldjuhul madalam, kui väiksemates organisatsioonides. (Bologna *et al.* 2006: 105) Autori arvamusel on selgeks erandiks Enroni häving, põhjustatuna pettusliku tegevuse poolt, mis on tõstatanud mitmeid tõsiseid küsimusi finantsaruannete tõesuse ja usaldusväärsuse, samuti ka finantsauditi kvaliteedi ja efektiivsuse kohta. Enroni katastroofi ei põhjustanud ainult korrumppeerunud juhtimine, pettuslik raamatupidamine või üleliia ambitsioonikad eesmärgid. Enroni languse üheks põhjuseks peetakse ka ettevõtte kultuuri. Nõukogu, kes oleks pidanud kaitsma aktsionäride huve ja tegema järelevalvet tegevjuhtkonna üle, ei teinud seda, kuna oli ise majanduslike huvide kaudu seotud ettevõttega. Sõltumatu audiitor, kes pidi hindama ettevõtte finantsaruandeid, ei olnud sõltumatu, sest osutas firmale lisaks finantsaruande auditile ka ülitulusat konsultatsiooniteenust. (Dossani, Jo 2010: 13–22)

Finantsaruande pettuseid pannakse toime kavatsusega eksitada või kahjustada investorite ja kreditoride huve. (Rezaee 2002: 4) Finantsaruande pettused võivad teenida mitut eesmärki, sealhulgas (*Ibid:* 45):

- saada pikaajalist finantseerimist, krediiti või täiendavat kapitali tänu eksitavatele finantsaruannetele;
- säilitada või saavutada soovitud aktsia väärtust;
- varjata tulemuste puudujäärke;
- peita ebaõigeid majandustehinguid (nt fiktiivseid tehinguid või varade moonutamist);
- lahendada ajutisi finantsraskusi (nt ebapiisavat rahavoogu, ebasoodsaid majandusotsuseid).

Eelnevast on näha, et finantsaruande õigsust mõjutavad suuremal või vähemal määral kahte tüüpi tahtlikud väärkajastamised – pettuslikust finantsaruandlusest tulenevad väärkajastamised ja varade seadusevastasest omastamisest tulenevad väärkajastamised. Finantsaruannete pettus sisaldab finantsandmete või faktide tahtlikke väaresitamisi või avalikustamata jätmisi eesmärgiga petta finantsaruannete kasutajaid. Varade seadusvastane omastamine hõlmab majandusüksuse varade vargust ja seda võimaldab

toime panna nõrk sisekontrollisüsteem. Käesolev magistritöö on keskendunud just finantsaruannete õigsust mõjutavatele pettuseliikidele.

1.1.2. Finantsaruande pettuse eripära avalikus sektoris

Omanik, enamusosalusega kontrolli omav aktsionär, tegutseb enda huvides ja nimel. Avalik teenistuja tegutseb maksumaksja huvides või selle valitud esindajana. Äriettevõtetesse investeerijatel on võimalus oma investeeringud tagasi kutsuda, kui leitakse, et ettevõtet, millesse nad raha paigutavad, juhitakse korruptiivselt. Avalikku sektorisse investeerijatel, st maksumaksjatel, sellist võimalust ei ole. (Jones 2004: 5–6).

Pettused avaliku sektori ja erasektori organisatsioonides võivad olla täiesti erinevad. Kes nimetab erasektori pereäris pettuseks asjaolu, kui isa eelistab võtta tööle või sõlmida lepingu oma poja või tütreaga? Taoline käitumine on üldiselt aktsepteeritud tava ühiskonnas. Avalikus sektoris peetakse taolist käitumist korruptsiooniks. Erinevus seisneb omandiõiguses. (Jones 2004: 23–24)

Kui võtta vaatluse alla kolm ACFE pakutud pettuse liiki, st **finantsaruande pettus, varadega seotud pettused ja korruptsioon**, siis näitavad uuringud, et era- ja avaliku sektori vahel pole eri liiki pettuste esinemise sageduses erinevusi. Nii nagu on erasektoris, nii on ka avalikus sektoris kõige enamlevinumaks pettuse liigiks varade seadusvastane omastamine, seda esinemise sageduse, mitte tekitatud kahju suuruse poolest. Seda näitavad PWC avaliku sektori kohta tehtud uuringud nii Uus-Meremaal (PWC 2011 november: 154), kui ka globaalne uuring (PWC 2011 juuni: 6). Seejuures on enamlevinud varade pettuse alamliikideks vargus (sh nii inventar kui muu vara, nt sularaha vargus), pettuslikud kuluaruanded ja töötasupettused, mis pole samuti oma sisult erinevad erasektoris esinevatest pettustest.

Nagu eelmisest alapunktist selgus pannakse erasektoris finantsaruande pettuseid enamuses toime kavatsusega eksitada investoreid ja kreditore ning selle on enamasti põhjustatud surve majandustulemuste parandamisele. Autori hinnangul on avalikus sektoris samuti eesmärk eksitada info tarbijaid, kuid **surve pettusteks tuleneb eelkõige õigusaktides seatud piirangutest** (ehk teisisõnu, mis pole lubatud) **või nõuetest** (ehk teisisõnu, mis tuleb teha) **majandustehingutele ja soovist näidata ennast tegelikust**

paremas valguses, mille tõttu pannakse toime väärkajastusi finantsaruannetes või ebaseaduslikke tehinguid. Avaliku sektori tegevusele ja majandustehingutele on õigusaktide tasandil kehtestatud palju rangeid reegleid, mida tuleb järgida ja mis oma olemuselt soodustavad pettuste toimepanekut. Arvamuseks annab alust ka alates 2004. aastast Riigikontrolli poolt iga-aastaselt riigi majandusaasta koondaruande kohta koostatud auditoraruannete¹ analüüsimine, millest selgub, et riigisektoris on sagedased finantsaruande pettused kohustuste alakajastamine ja kulude ülekajastamine.

Kohustuste alakajastamine on olnud põhjustatud asjaolust, et riigieelarve seaduse § 29 keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi, kui see ei ole ette nähtud riigieelarves. See tähendab, et kui aasta eelarve seaduses pole kohustuste võtmise tarvis Riigikogu raha eraldanud, siis pole sellise kohustuse võtmine lubatud. See aga tähendab, et kui seda siiski tehakse, püütakse kohustuse olemasolu varjata ning finantsaruandes kohustusena mitte kajastada. Sellist praktikat on paljud riigiasutused oma finantsarvestuses ka kasutanud.

Kulude tegelikkusest suuremana kajastamine on seotud asjaoluga, et riigieelarve seaduse järgi on riigiasutustel õigus teha kulusid ainult siis, kui eelarves on selleks raha ette nähtud ja ainult sel otstarbel, milleks see on ette nähtud. Juba aastaid praktiseerivad riigiasutused mudelit, kus majandamiskuludeks ette nähtud eelarverahast tehakse investeeringuid. Seda kahel põhjusel, esiteks, et Rahandusministeeriumilt (kui riigieelarve koostajalt) on keerulisem saada nõusolekut investeeringute lisamiseks riigieelarvesse, ja teiseks, et riigiasutuste eelarvete planeerimine on puudulik. Sarnaselt eelmise näitega püütakse seaduse rikkumisi varjata sellega, et tehtud tehingud kajastatakse finantsaruandes kuludena.

Seevastu PWC värskest läbiviidud uuring Uus-Meremaa avalikus sektoris näitas, et finantsaruande pettused on seotud peamiselt varade ja tulude tegelikust suuremana kajastamisega ning valeinformatsiooni esitamisega aruandes. (PWC november 2011: 154)

Kuna avaliku sektori finantsaruannete koosseisus esitatakse ühe finantsaruandena eelarve täitmise aruanne ning selle aruande kohta antakse selgitusi finantsaruande

¹ Riigikontrolli auditoraruanded on avalikustatud Riigikontrolli kodulehel www.riigikontroll.ee

lisades ja tegevusaruandes, siis on autori arvamusel põhjendatud avalikus sektoris laiendada finantsaruannete pettuse ulatust ka neile aruannetele (vt ka alapunkti 1.2.2., kus on analüüsitud avaliku sektori auditi sisu ja ulatust). Seega hõlmavad finantsaruannete pettused neid väärkajastamisi, mis on pandud toime eelarve täitmise aruandes või sellega seotud aruandes.

Tulenevalt eelnevast tuleb autori hinnangul pettuseks liigitada Riigikontrolli 2010. aasta ülevaates, riigi vara kasutamisest ja säilimise kohta, tõstatatud riigi tegevusaruandes info avalikustamata jätmine. Nimelt analüüsis Riigikontroll, milline info ministeeriumite tegevuskava täitmise aruannete kohta jõuab riigieelarve täitmise sisulisse aruandesse ehk riigi tegevusaruandesse. Selgus, et ehkki ministeeriumid olid toonud oma 2010. aasta tegevuskava täitmise aruannetes välja olulisi eesmärke ja tegevusi, mis jäid saavutamata ning ellu viimata, on riigi 2010. majandusaasta tegevusaruandes juttu vaid paarist ministeeriumide esitatud murest või probleemist. Ainult positiivse väljatoomine loob valitsuse tegevusest kallutatud pildi ja tähendab, et Riigikogul ja avalikkusel pole usaldusväärset infot valitsuse tegevuse hindamiseks. Samuti, kui maksumaksjad ja Riigikogu ei saa täielikku teavet, mida valitsus riigi rahaga teeb, on neil keeruline sekkuda ka raha kasutamist puudutavatesse aruteludesse ja otsuste langetamisse.

INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI) vastavusauditi suuniste järgi on pettuse risk ja pettusega seotud aspektide olulisuse hindamine teemad, mida käsitletakse avaliku sektori auditi kontekstis laiemalt, kui vaid finantsaruannete pettused. (ISSAI 4200 2010: 90) Alljärgnevas loetelus on antud ülevaade avalikus sektoris esinevatest olukordadest, millega kaasneb pettuse risk (ISSAI 4200 2010: 90):

- toetused ja eraldised kolmandatele isikutele,
- hanked,
- riigiametnike kohustuste ja volituste täitmine,
- tulemuste või info teadlik valesti esitamine või väär tõlgendamine,
- valitsusasutuste erastamine,
- avaliku sektori ametnike või üksuste suhted.

INTOSAI finantsauditi rakendussuuniste kohaselt võib avalikus sektoris pettuse riski tegureid olla erasektorist mõnevõrra enam. (ISSAI 1240 2010: P14) Näited avalikus sektoris esinevate pettuse riski tegurite kohta on toodud ISSAI 1240 lisas 1.

Erinevate uuringute ja analüüside põhjal (OLAF, PWC, Deloitte, National Fraud Authority, Suurbritannia Riigikontroll) peetakse enamlevinud pettuste valdkondadeks avalikus sektoris, kus erinevat liiki (sh varadega seotud pettused, korrupsioon) pettusi toime pannakse, suuremahulisi ehituslepinguid ja soetusi, riigihankeid, toetusi ja eraldisi.

Kuna enamus riigiasutustest on eelarve mõttes kulutajad, siis on selge, et kõige enam pannakse toime pettusi seoses kuludega. See hõlmab kogu soetuste protsessi tervikuna: nii hangete korraldamist, lepingute sõlmimist, arve tasumist, kui ka kauba või teenuse kättesaamist.

Kuludega seotud ja kõige enam levinud pettuse liik on riigihangetega seotud pettused. Riigihanke protsessis on kõige kõrgema pettuse riskiga ala pakkumiste hindamine ja pakkujate valik ning hanke objektide vastuvõtmine. Pettuse skeemid on näiteks järgmised (CIPFA 2010: 25-34).

- Kokkumäng (salakokkulepe) pakkumiste hindamisega tegelevate ametnike vahel, eesmärgiga kindlustada hankekonkursi võit kindlale ette teada kandidaadile tavaliselt kõrgema hinna eest, kasutades hinna osakaalu pakkumuste hindamisel liiga väiksena.
- Kokkumäng pakkujate vahel eesmärgiga kunstlikult madaldada pakkumiste hinda.
- Üleantud asjade, teenuste või tööde kallutatud hindamine (kas näiteks aktsepteeritakse hankega mitteseotud arveid või võetakse vastu objekte, mis ei vasta nõutule).

Euroopa Pettusevastane Amet (*European Anti-Fraud Office* – OLAF) lisab eelmainitule korduvate petuskeemidena lepingute sõlmimisel ja riigihangete tegemisel korrupsiooni (alkäemaks ja saadud tulu osaline tagastamine), ostu osadeks jagamise ja lepingutingimuste rikkumise.

Oluliseks ja riigi rahakotile koormavaks on toetuste ja eraldistega seotud pettused. Näiteks tõukefondidega seotud pettustega kaasneb autori arvamusel otsene majanduslik kahju EL ja Eesti finantshuvidele, riiklikud eesmärgid jäävad saavutamata ja väheneb teiste taotlejate motivatsioon osaleda. Toetuste ja eraldistega seotud pettused on põhjustatud asjaolust, et ei toetused ega eraldised pole ette nähtud kõikvõimalike kulude rahastamiseks – vaid valitud tegevused on aktsepteeritavad. Seejuures tuleb järgida õigusakte ja muid kohustuslikke dokumente (nt taotluse rahuldamise otsus) ning kohustuslikke reegleid on palju, mille tulemuseks on tahtlikud eksimused ja projektiga mitte seotud kulude sisse “sokutamine”.

Seega tuleb nentida, et ka avalikus sektoris pannakse pettusi toime eesmärgiga eksitada info tarbijat, kuid surve tuleneb autori arvamusel rangetest õigusaktidega kehtestatud reeglitest ja soovist näidata end tegelikust paremas valguses. Avalikus sektoris esitatakse finantsaruande koosseisus lisaks tavapärasele aruannetele riigieelarve täitmise aruanne. Seega on autori hinnangul vajalik arvesse võtta võimalikku pettust seoses selle aruandega. Lisaks varade seadusvastasele omistamisele ja finantsaruande pettustele on avaliku sektori spetsiifikast tulenevalt suuremateks pettusteks riigihangetega seotud pettused ning toetuste ja eraldistega seotud pettused.

1.2. Finantsaudiitori ülesanded seoses pettusega ja täiendavad nõuded avalikus sektoris

1.2.1. Audiitoritele esitatavate nõuete areng seoses pettusega

Üldkasutatavate **finantsaruannete eesmärk** on anda ettevõtte finantsseisundi ja -tulemuse ning rahavoogude kohta informatsiooni, mida lai ring aruande kasutajaid saaks oma majandusotsuste tegemisel kasutada. Finantsaruanded näitavad ka juhtkonna oskust kasutada tema kätte usaldatud ressursse. Audiitorkontrolli loetakse majandusaasta aruande koostamise ja esitamise protsessi üheks osaks.

Ootust, et sõltumatu audiitor finantsaruannete auditi käigus avastab pettused, kui neid on toime pandud, on väljendanud investorid, aktsionärid ja laiem avalikkus. Järgnevalt uurib autor, millised on nõuded finantsaruannete auditile (edaspidi ka finantsaudit).

Rahvusvaheliste auditeerimise standardite kohaselt on **finantsauditi üldiseks eesmärgiks** omandada põhjendatud kindlus selle kohta, kas finantsaruanded tervikuna on vabad kas pettusest või veast tingitud olulisest väärkajastamisest, võimaldades seega audiitoril avaldada arvamust selle kohta, kas finantsaruanded on koostatud kõigis olulistest osades kooskõlas rakendatava finantsaruandluse raamistikuga. Auditi üldiseks eesmärgiks on tõsta finantsaruannete usaldatavuse taset nende ettenähtud kasutajate jaoks. Kui standardites toodud finantsauditi eesmärki ning avalikkuse ootusi auditile võrrelda, on ilmne, et ootuste ja tegelikkuse vahel eksisteerib märkimisväärne erinevus, mida on kirjanduses nimetatud ka **ootuste lõheks** (*expectation gap*). Seega nimetatakse ootuste lõheks olukorda, kus finantsaruannete tarbijate ootused audiitoritele ei ole kooskõlas finantsauditi eesmärgiga, st auditi tulemusena oodatakse kõigi võimalike pettuse esiletoomist, mitte ainult oluliste pettusest tingitud väärkajastamiste esiletoomist. Ootuste lõhe on finantsaruannete kasutajate ja sõltumatute audiitorite vahel eksisteerinud aastaid. Alguse sai see peale Enroni finantsshävingut, mille tulemusena võeti USAs vastu Sarbanes-Oxley seadus ning täiendati USA auditistandardeid (*Statement on Auditing Standards – SAS*). (Weaver 2005: 24–25)

Weaver tõstab esile järgmisi tema hinnangul olulisi muudatusi USA auditistandardites, mis vähendavad ootuste lõhet ja peaksid parandama audiitori võimet auditi käigus pettusi tuvastada, kuid mis nõuavad audiitoritelt varasemast rohkem tööd (Weaver 2005: 25–26).

- Auditi planeerimisel tuleb läbi viia auditimeeskonna võtmeisikute osavõtul ajurünnak tuvastamiseks olulisi pettuseriske ja määramaks vastavaid auditiprotseduure.
- Rohkemate järelepäringute tegemine nii kolmandatelt isikutelt kui juhtkonnalt endalt. Juhtkonnalt tuleb auditi käigus küsida, kas juhtkonnal on üldine teadmine pettustest, mis organisatsiooni võivad mõjutada; kas juhtkond on teadlik pettusest või võimalikust pettusesüüdistusest organisatsioonis.
- Analüütiliste protseduuride laialdasem kasutamine. Laiendatud analüütiliste auditiprotseduuride all peetakse silmas selliste protseduuride väljatöötamist, mis aitaks finants- ja mittefinantsinfost ebaloomisuseid leida.
- Audiitorilt nõutakse lähtumist eeldusest, et tulud on alati kõigis asutuses seotud pettuse riskiga.

- Audiitorilt nõutakse juhtkonna kontrollide toimivuse testimist, selgitamaks, kas juhtkond manipuleerib raamatupidamise andmetega või mitte.
- Audiitoril tuleb arvesse võtta erapoolikkust arvestushinnangutes.

Weaveri optimismile vastanduvad Singleton ja Singleton (2007: 7), kes on seisukohal, et finantsaudit ei ole juba olemuselt efektiivne pettuste tuvastamisel. See fakt ei peegelda mitte finantsaudiitorite intelligentsuse, kogemuste või pingutuste puudumist, vaid finantsauditi olemuslikke piiranguid. Pettuste tuvastamiseks on nende hinnangul tarvis midagi hoopis teistsuguse auditi – **pettuse auditi** – rakendamist. Seejuures toovad Singleton ja Singleton (2007: 7–9) välja klassikalise finantsauditi ja pettuse auditi peamised eripärad.

- Pettuse auditi protsess on mõnevõrra intuitiivsem, kuigi ka deduktiivsusel on oma roll. Finantsaudit on mitmes mõttes metoodilisem, kui pettuse audit.
- Finantsauditi protseduurid on disainitud selleks, et tuvastada olulisi väärkajastamisi, kuid mitte vähemolulisi pettusi.
- Finantsaudit on olulisuse kontseptsioon võtmeelemendiks, samas, kui pettuse audit ei võta arvesse olulisust ei auditi läbiviimisel ega auditi tõendusmaterjali hindamisel.
- Finantsaudit kasutatakse valimeid, mitte ei võta vaatluse alla kogu kogumit. Seetõttu on täiesti võimalik, et statistilisse valimisse ei satu ükski pettusega seotud tehing. Seevastu pettuse auditi läbiviimisel ei kasutata valimeid, vaid erinevaid tehnikaid ja protseduure, mille puhul kasutatakse kõiki tehinguid ja andmeid.
- Finantsaudit keskenduvad audiitorid auditi jälje testimisele ja tuginevad sellele. St kui vajalikud dokumendid on olemas, nõutud allkirjad olemas ja summad võrreldavad, siis tavaliselt järeldab finantsaudiitor, et finantsaruandes sisalduvad summad on õiged, kuna auditi jälg on usaldusväärne ning vigadeta. Samas on sagedane, et pettur on teadlik auditi jälje põhimõttest ning pettuse toime pannud ja samas jätnud audiitorite tarvis perfektse auditi jälje.
- Pettuse audit otsib anomaaliaid ja pettuse indikaatoreid, mis tavaliselt assotsieeruvad mingite pettuse skeemidega ning seejärel liiguvad tagurpidi dokumendist kuni saadud toote või teenuseni. Taolised audititoimingud jäävad

aga oma kulukuse tõttu finantsaudiitoritel kõrvale ega kuulu standardsete auditiprotseduuride hulka.

Singletoni ja Singletoni seisukoha kasuks, et finantsaudit pole efektiivne vahed pettuste tuvastamiseks, räägib KPMG 2011. aastal tehtud uuring, mis näitas, et vaid 3% pettustest avastati finantsauditiga. Enim pettusi tuvastati organisatsioonisiseste vihjete tulemusena (31%), organisatsiooniväliselt saadud vihjete tulemusena tuvastati 14% ja juhuslikult samuti 14%. (KPMG 2011: 3)

Weaveri poolt esile tõstetud nõuded on kirjas ka rahvusvahelistes auditeerimise standardites (ISAdes). Vaatamata sellele, et standardites on täiendatud nõudeid audiitoritele seoses pettusega, eksisteerivad auditeerimisel järgmised olemuslikud piirangud, mida tuleb arvesse võtta (ISA 200 2010: A45):

- finantsaruandluse olemus;
- auditiprotseduuride olemus; ja
- vajadus viia audit läbi mõistliku ajavahemiku jooksul ja mõistliku tasu eest.

ISA 200 (ISA 200 2010: A45) kohaselt audiitorilt ei oodata ega saagi oodata auditi riski vähendamist nullini ning ta ei saa seega omandada absoluutset kindlust selle kohta, et finantsaruanded ei sisalda kas pettusest või veast tingitud olulist väärkajastamist. Selle põhjuseks on auditi olemuslikud piirangud, mille tagajärjel on enamik auditi tõendusmaterjalist, mille põhjal audiitor järeldusi teeb ja mille põhjal ta kujundab oma arvamuse, pigem veenva kui kinnitava iseloomuga.

Finantsaruandluse olemusest tingitud piirangud on seotud asjaoluga, et finantsaruannete koostamine on juhtkonna ülesanne ja hõlmab juhtkonnapoolset otsustust majandusüksuses rakendatava finantsaruandluse raamistiku nõuete rakendamisel majandusüksuse faktide ja asjaolude suhtes. Lisaks hõlmavad mitmed finantsaruande kirjed subjektiivseid otsuseid või hinnanguid ning võib esineda rida erinevaid aktsepteeritavaid tõlgendusi või otsustusi. Näiteks on see nii teatud arvestushinnangute puhul. ISAdes nõutakse, et audiitor kontrolliks, kas spetsiifilised arvestushinnangud on põhjendatud. (ISA 200 2010: A46)

Auditiprotseduuridel on järgmised olemuslikud (sh õiguslikud) piirangud. (ISA 200 2010: A47).

1. Eksisteerib risk, et juhtkond või teised isikud ei pruugi edastada kas tahtlikult või tahtmatult kogu informatsiooni, mis on asjakohane finantsaruannete koostamiseks või mida audiitor on küsinud. Seega ei saa audiitor olla kindel informatsiooni terviklikkuses, isegi siis, kui audiitor on läbi viinud auditiprotseduurid saavutamaks kindlust, et kogu asjakohane ja vajalik informatsioon on kogutud.
2. Pettus võib hõlmata keerulisi ja hoolikalt koostatud skeeme selle varjamiseks. Seega võivad auditi tõendusmaterjali kogumiseks ettenähtud auditiprotseduurid olla ebaefektiivsed tahtliku väärkajastamise avastamiseks, nagu näiteks kokkumängu puhul dokumentatsiooni võltsimiseks, mis võib panna audiitori uskuma, et auditi tõendusmaterjal on õige, kui ta seda ei ole. Audiitorit ei ole koolitatud ja temalt ka ei eeldata, et ta oleks dokumentide ehtsuse tõestamise ekspert.
3. Audit ei ole väidetava õiguserikkumise ametlik uurimine. Seega ei anta audiitorile spetsiifilisi seaduslikke volitusi, nagu volitus läbiotsimiseks, mis võivad osutada sellise uurimise puhul vajalikuks.

Vaatamata sellele, et pettuse tuvastamine finantsauditi tulemusena on komplitseeritud, tuleb finantsaruannete auditites lähtuda rahvusvahelistes auditeerimise standardites kehtestatud kõigist asjakohastest nõuetest (üldine kvaliteedinõue). Sätestatud nõudeid väljendatakse ISAdes kasutades verbivormi „peab” ning järgmises alapunktis on neid analüüsitud täpsemalt.

1.2.2. Nõuded audiitoritele finantsaruande auditeerimisel seoses pettusega

Niisiis, sõltumatu audiitori **üldised kohustused** (kaasa arvatud kohustus olla vastavuses ISAdega), mis on rakendatavad kõikide auditite suhtes, on järgmised (ISA 200 2010: 14–17):

- Audiitor peab oma töös lähtuma asjakohastest eetikanõuetest, kaasa arvatud nendest, mis puudutavad audiitori **sõltumatust**.

- Audiitor peab auditi planeerima ja läbi viima **kutsealase skeptitsismiga**, tõdedes, et eksisteerida võivad asjaolud, mis põhjustavad finantsaruannete olulise väärkajastatuse.
- Audiitor peab kasutama finantsaruannete auditi planeerimisel ja läbiviimisel **kutsealast otsustust**.
- Põhjendatud kindluse omandamiseks peab audiitor hankima **piisavat asjakohast auditi tõendusmaterjali**, et vähendada auditi riski aktsepteeritavalt madala tasemeni ja seeläbi võimaldada audiitoril teha põhjendatud järeldusi, mille põhjal kujundada audiitori arvamus.

Audiitori kohustusi finantsaruannete auditeerimisel seoses pettusega täiendab ja täpsustab ISA 240, mille kohaselt tuleb lisaks eelnimetatud üldistele kohustustele teha audiitoril järgmist (ISA 240 2010: 12–47).

- Korraldada **arutelu auditimeeskonnas**, et selgitada, kuidas ja kus võivad majandusüksuse finantsaruanded olla vastuvõtlikud pettusest tulenevale olulisele väärkajastamisele, sealhulgas seda, kuidas pettus võib esineda.
- Omandamiseks informatsiooni, mida kasutada pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskide tuvastamisel, viia läbi **riskihindamise protseduurid** ja seotud tegevused arusaama omandamiseks majandusüksusest ja selle keskkonnast, sealhulgas majandusüksuse sisekontrollist.
- **Tuvastada ja hinnata pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riske** finantsaruande tasandil ning väite tasandil tehinguklasside, kontosaldode ja avalikustatava informatsiooni osas.
- **Kindlaks määrata auditiprotseduurid**, mis on vastuseks pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskidele finantsaruande ja väite tasandil ning kontrollide juhtkonna poolt eiramise riskidele.
- **Kaaluda töövõtu jätkamist ja edasisi tegevusi** tulenevalt pettusest või kahtlustatavast pettusest.
- Omandada juhtkonnalt ja kus asjakohane isikutelt, kelle ülesandeks on valitsemine, **kirjalikud esitised**.
- **Vahetada infot** juhtkonnaga ja isikutega, kelle ülesandeks on valitsemine, ning regulatiivsete ja täidesaatvate ametivõimudega.

- **Dokumenteerida** auditifaili kõigi eelnevate nõuete täitmine.

Pettuse riski hindamisest ja nendega seotud auditiprotseduuridest on kirjutatud käesoleva peatüki kolmandas alapunktis (alapunktis 1.3). Kui jätta kõrvale riskihindamise protseduurid ja auditiprotseduuride määratlemine, on autori hinnangul audiitori võtmekohustusteks finantsaruannete auditeerimisel olla sõltumatu ja rakendada auditis kutsealast skeptitsismi.

Auditi töövõtu puhul on nõutud, et audiitor peab olema auditeeritavast majandusüksusest sõltumatu. Sõltumatus sisaldab nii mõtlemisviisi sõltumatust kui ka näilist sõltumatust. Audiitori sõltumatus majandusüksusest kaitseb audiitori võimet kujundada arvamus olemata mõjutatud mõjudest, mis võiksid seda arvamust ohustada. Sõltumatus tõstab audiitori võimet tegutseda ausalt, olla objektiivne ja säilitada kutsealase skeptitsismi hoiak. (ISA 200 2010: A16)

Kutsealane skeptitsism on ISA (ISA 200 2010: 13) mõistes hoiak, mille hulka kuuluvad küsiv mõtlemisviis, valvsus tingimuste suhtes, mis võivad osutada kas veast või pettusest tingitud võimalikule väärkajastamisele, ja auditi tõendusmaterjali kriitiline hindamine. Põhjendatud kindluse omandamisel tuleb kutsealane skeptitsism säilitada kogu auditi vältel, võttes arvesse kontrollide juhtkonnapoolse eiramise võimalikkust ja tunnistades fakti, et auditiprotseduurid, mis on tulemuslikud vea avastamisel, ei pruugi olla tulemuslikud pettusest tuleneva olulise väärkajastamise avastamisel.

Autor on arvamusel, et kui neid kahte audiitor auditis ei rakenda, pole tema tegevusel suurt mõtet. See tähendab, et auditi tulemusena kujundatud arvamus pole sõltumatu audiitori arvamus, mis põhineb kriitiliselt hinnatud auditi tõendusmaterjalil ja mille eesmärgiks on tõsta finantsaruannete usaldusväärsust.

Seega on finantsauditi eesmärgiks omandada põhjendatud kindlus selle kohta, kas finantsaruanded tervikuna on vabad pettusest või veast tingitud olulisest väärkajastamisest. Kusjuures finantsaruannete koostamine on juhtkonna ülesanne. Audiitor ei ole oma töös vastutav ega saa olla vastutav pettuste ja vigade toimepanemise ennetamises, selle peaks tagama juhtkonna loodud sisekontrollisüsteem. Audiitor vastutab, et finantsaruanded tervikuna ei sisaldaks pettusest või veast tulenevat

väärkajastamist, selle kindluse omandamiseks viib audiitor läbi kutsetegevuse standardite nõuetele vastava auditi. Kui finantsaruanded sisaldavad väärkajastamisi, tuleb audiitoril oma arvamuses sellele viidata.

1.2.3. Avaliku sektori finantsauditi erisused

Avaliku sektori aruandluse eesmärk on mõnevõrra erinev erasektori omast. Raamatupidamise seaduse § 37 lõike 3 järgi on riigi majandusaasta aruande esitamise eesmärk võimaldada Riigikogu kontrollifunktsiooni teostamist valitsuse suhtes, anda valitsusele võimalus selgitada tegevust aruandeaastal ning esitada Riigikogule vajalik informatsioon uute eelarveliste otsuste tegemiseks.

Rahvusvaheliste avaliku sektori aruandlusstandardite (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) järgi on avaliku sektori finantsaruanne struktureeritud ilmestama asutuse finantsolukorda ja finantstulemusi. Finantsaruande eesmärgiks on anda informatsiooni finantsolukorra, finantstulemuste ja rahavoogude kohta laiale kasutajaskonnale ressursijaotuse otsuste tegemiseks ja hindamiseks. Avaliku sektori aruannete eesmärgiks peaks olema pakkuda vajalikku informatsiooni otsuste tegemiseks ja demonstreerida asutusele usaldatud ressursside korrektset kasutamist (Handbook of International ... 2010: 33). Lisaks erasektoris nõutud finantsaruannetele (bilanss, kasumiaruanne, rahavoogude aruanne, omakapitali muutuste aruanne) tuleb avalikus sektori finantsaruannete koosseisus esitada eelarve täitmise aruanne, millega avalikustatakse info kinnitatud eelarvest tehtud kulude kohta (*Ibid*: 35).

Erasektori finantsaruannete eesmärk on informeerida ettevõtte omanikke ettevõtte tegevuse tulemustest, eelkõige vara väärtusest. Samuti pakkuda informatsiooni võimalikele investoritele, tagada juhtkonnale info otsuste langetamiseks ja informeerida oma tegevusest riiklikke institutsioone (näiteks maksuhaldur, tegevuse üle järelvalvet teostav institutsioon vms). Mõned avaliku sektori finantsaruandlust käsitlevad autorid (Hepworth 2003: 5) on jõudnud järeldusele, et avaliku- ja erasektori finantsaruannete eesmärkide vahel ei ole suuri erinevusi. Hepworth (2003: 7) leiab, et nii avaliku kui erasektori puhul on finantsaruande eesmärgiks informeerida huvigruppe, pakkuda usaldusväärset finantsinfot investoritele ja kreditoridele, tagada ajakohane info otsuste langetamiseks ning näidata aruandekohustuslase varasid ja kohustusi. Vaatamata sellele

on erialases kirjanduses valdavaks seisukoht, et aruandluse eesmärgid on avalikus ja erasektoris on erinevad.

USA-s tegutsev avaliku sektori raamatupidamise standardite toimkonna koostatud uurimuse järgi on peamised era- ja avaliku sektori finantsaruannete eesmärgi erisuse põhjused järgmised (GASB 2006: 7).

1. Tegevuse eesmärgid on erinevad. Avaliku sektori eesmärk on säilitada ja kasvatada elanike (maksumaksjate) heaolu teatud avalikke teenuseid ja kaupsid pakkudes. Erasektoris kasutatakse võtmenäitajad, puhaskasum ja tulu aktsia kohta, ei oma avalikus sektoris tähendust.
2. Riigi peamiseks tulude allikaks on maksud, mida võib vaadelda kui sunniviisilist tehingut riigi ja maksumaksja vahel. Erasektoris saadakse tulu vabatahtlike vahetustehingute tulemusel.
3. Aruandekohustuse mõiste on avalikus sektoris tunduvalt laiem kui erasektoris. Avalikus sektoris keskendub maksumaksjate ja parlamendi huvi eelkõige kulu ja saadud teenuse suhtele ning tegevuse pikaajalisele vaatele. Erasektoris on huvipakkuv info ettevõtte väärtuse kasvu kohta.
4. Avaliku sektori puhul ei saa rakendada tegevuse jätkuvuse printsiipi samadel alustel kui erasektoris. Avaliku sektori puhul on küsimus pikaajalises jätkusuutlikkuses, mis tähendab võimet rahuldada nõudlust avalike teenuste ja kaupade järele pika perioodi jooksul. Seega ei ole niivõrd oluline varade ja kohustuste õiglane väärtus aruande koostamise ajal, vaid hinnang võimele finantseerida tulevaste perioodide tegevusi. Levinud näide avaliku sektori jätkusuutlikkuse kohta on lääneriikide võime hoida käigus pensionisüsteeme kahaneva rahvaarvu ja pikeneva eluea juures (Walker 2004, 7).
5. Eelarve roll avalikus sektoris on kaalukam kui erasektoris. Avalikus sektoris on eelarve poliitiliste valikute väljendus, mille kaudu seadusandlik võim seab eesmärgid riigi raha kasutamiseks. Eelarve ja selle täitmisest aru andmine on valitsuse peamine tegevus aruandekohustuse täitmisel. Erasektoris on eelarve ettevõttesisene juhtimisinstrument.

Suurbritannia endine riigikontrolör Sir John Bourn on oma raamatus avaliku sektori auditi kohta leidnud (Bourn 2007: 359), et avaliku sektori üksuse finantsaruanne peab

olema selline, kust lugeja leiaks infot selle kohta, kas kogutavad maksud ja teised tulud on piisavad, et katta käesoleva perioodi kulud ning millised kulud nihkuvad tulevaste perioodide eelarvetesse. Samuti on tarvis esitada infot selle kohta, milline on valitsuse võime tasuda tulevikus tekkivaid kohustusi, ning kas raha on kasutatud vastavuses eelarves ettenähtuga.

Avaliku- ja erasektori eripära rõhutab ka audiitortegevuse seadus, mis sätestab, et audiitorteenuseid võib avaliku sektori üksusele osutada vaid avaliku sektori vandeaudiitor. Avaliku sektori vandeaudiitor on vandeaudiitor, kes on sooritanud kutseksami avaliku õiguse eriosa ning kellele on antud avaliku sektori vandeaudiitori kutsetase.

ISA 200 kohaselt tuleb avaliku sektori auditite puhul arvesse võtta, et avaliku sektori audiitori ülesandeid võib mõjutada auditimandaat või kohustused, mis tulenevad õigusaktidest või muudest volitustest ja mis võivad olla laiema ulatusega kui ISAd reguleerivad. Selliseid lisakohustusi ISAdes ei käsitleta. Lisakohustusi võidakse käsitleda Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI) või rahvuslike standardite kehtestajate seisukohtades või riikliku auditiameti poolt väljatöötatud juhendis.

Avaliku sektori auditistandardid on välja töötanud ja kinnitanud INTOSAI. INTOSAI auditistandardite ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) komplekt koosneb põhialustest, üldnõuetest kõrgeimatele kontrolliasutustele, auditeerimise põhiprintsiipidest ja auditeerimise rakendussuunistest (sh finantsauditi, tulemusauditi ja vastavusauditi suunistest). INTOSAI finantsauditi suunised (ISSAI 1000-2999) koosnevad rahvusvahelistest auditeerimise standarditest (ISA standardid) ning nende juurde lisatud avaliku sektori rakendussuunistest. Avaliku sektori rakendussuunisega täpsustatakse, kuidas rakendada rahvusvahelist auditeerimise standardit avaliku sektori organisatsioonide auditeerimisel.

INTOSAI auditistandard kasutab terminit reeglipärasuse audit ja tulemusaudit. Reeglipärasuse audit hõlmab aruandekohustuslaste (ISSAI 100 2011: 39):

- finantsaruandluse atesteerimist;
- valitsusadministratsiooni konsolideeritud finantsaruandluse atesteerimist;

- finantsüsteemide ja –tehingute auditeerimist, sealhulgas kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamise hindamist;
- sisekontrolli ja siseauditi funktsioonide auditeerimist ja auditeeritavas üksuses tehtud juhtimisotsuste aususe ja sobivuse auditeerimist.

INTOSAI auditistandardi hetkel kehtiv redaktsioon on rohkem kui 10 aastat vana ja praegu kasutatakse termini reeglipärasuse audit asemel sageli termineid finantsaudit (*financial audit*) ja vastavusaudit (*compliance audit*). Magistritöös on kasutatud terminit finantsaudit.

INTOSAI standardid sätestavad, et finantsauditite käigus peaks lisaks aruande õigsuse kontrollimisele, testima ka vastavust asjakohastele seadustele ja määrustele. Standardite järgi tuleb auditi käigus teha toimingud, mis annavad küllaldase kindlustunde selliste vigade, ebareeglipärasuste ja seadusvastaste tegude avastamise suhtes, millel võib olla otsene ja oluline mõju finantsaruannete näitajatele või hinnangule majandustehingute seaduslikkuse kohta (ISSAI 300: 4.1). Seega kombineeritakse finantsauditite tegemisel aruande õigsuse auditit majandustehingute seaduslikkuse kontrolliga. Kui finantsaruande õigsuse kontrollil keskendutakse finantsaruandes esitatavale informatsioonile ning selle vastavusele regulatsioonidele, siis majandustehingute seaduslikkuse auditeerimise korral hinnatakse majandustehingute läbiviimise seaduslikkust.

Võrreldes INTOSAI auditistandardites antud seaduslikkuse auditi ulatust tavapärase (erasektori) finantsauditi fookusega, mida käsitleb ISA 250 „Seadustega ja määrustega arvestamine raamatupidamisaruanne audit puhul”, siis avalikus sektoris on seaduslikkuse auditi ulatus laiem. ISA 250 (ISA 250 2010: 2) kohaselt peaks audiitor tegema audititoimingud, mis aitavad tuvastada mittevastavuse juhud nendele seadustele ja määrustele, millele mittevastavust tuleb raamatupidamise aruannete koostamisel arvestada. Standardi kohaselt peab audiitor omandama piisavalt tõendusmaterjali tegevuse vastavuse kohta nendele seadustele ja määrustele, mis audiitori arvates mõjutavad arvnäitajate ja avalikustamisele kuuluva informatsiooni kindlaks määramist raamatupidamisaruannetes (ISA 250 2010: 19). Seaduslikkuse auditeerimisel avalikus sektoris on auditi objektideks finantsaruandes avalikustatud informatsioon, majandustehingud või tegevused. Seaduslikkuse auditi kriteeriumiteks avalikus sektoris

ei ole ainult finantsaruandluse koostamisel asjakohased õigusaktid, vaid ka majandustegevusele kohalduvad õigusaktid (näiteks riigieelarve seadused, riigihankeid, avalikku teenistust, riigivara kasutamist korraldavad regulatsioonid vms). Avaliku sektori seaduslikkuse auditeerimise rakendussuunise kohaselt (ISSAI 4200 2010: 6) võib seaduslikkuse hindamiskriteeriumiks olla ka hea finantsjuhtimise tava. Hea finantsjuhtimise all tuleb mõista eelkõige seda, et raha kasutatakse sihipäraselt, otsuseid tehakse põhjendatult ja läbipaistvalt ning oma tegevustest informeeritakse avalikkust õigeaegselt ja piisavalt.

Seetõttu tuleb avaliku sektori audiitoril läbi auditi säilitada valvsus kuritarvituste osas. Kuritarvitused hõlmavad hooletut või ebasobivat käitumist, võttes arvesse fakte ja olukorda, sh võimu või positsiooni ära kasutamist isiklikes huvides. Kuritarvitused ei hõlma alati pettusi ja ebaseaduslikke tehinguid, nendeks on ka kõrvalekaldumine avaliku sektori finantsjuhtimise heast tavast ja käitumis- ning eetikanormidest. (ISSAI 1240 2010: P6)

Tulenevalt avaliku sektori aruandekohustusest, on finantsauditi üheks tähtsamaks eesmärgiks anda kindlustunne, et riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvet ja selle kasutamist kajastav aruanne on täielik ja paikapidav. Tavapärasest raamatupidamise aastaaruandest enam annab eelarve kohta koostatav aruandlus parlamendile ja teistele aruande kasutajatele kindlustunde riigi finantskohustuste suuruse ja arengusuundade suhtes. Eelarve auditeerimisel peab rõhk olema aspektil, kas eelarvest eraldatud raha on kasutatud vastavalt otstarbele, milleks raha eraldati (Federation des Experts Comptables Europeens 2007: 5).

Seega on kõrgeima kontrolliasutuse finantsaudit avalikus sektoris märksa laiemal ulatusega, kui erasektoris korraldatav. INTOSAI finantsauditi suuniste kohaselt ei ole avaliku sektori finantsauditi eesmärgiks kinnitada ainult seda, et finantsaruanded on tervikuna vabad olulistest väärkajastamistest ja kas need on koostatud kõigis olulistes osades kooskõlas rakendatava finantsaruandluse raamistikuga, vaid anda kinnitus ka tehingute vastavusele õigusaktidega ning hinnata riigieelarve aruande täielikkust ja paikapidavust. (ISSAI 1000 2010: 55-58) Seda tuleb arvesse võtta ka pettuse riskide hindamisel ning neile riskidele vastuseks auditiprotseduuride koostamisel.

Autori arvates tingivad eelpool toodud erasektori ja avaliku sektori aruandluse eesmärkide erinevused vajaduse avaliku sektori ja erasektori finantsaruandeid erinevalt auditeerida. Eelkõige puudutab erinevus auditi objekti ja ulatust. Auditi objektiks avalikus sektoris on ka riigieelarve täitmise kohta esitatav aruandlus ning auditi ulatusse tuleb lisada majandustehingute seaduslikkuse kontroll. Seda tuleb arvesse võtta ka pettuse riskide määratlemisel ning auditiprotseduuride tegemisel.

1.2.4. Pettusega seotud finantsauditi eripärad avalikus sektoris

Järgnevalt analüüsib autor INTOSAI finantsauditi suunistes sätestatud audiitori kohustusi finantsauditites seoses pettusega. Selleks on magistritöös toodud ISAd põhinõuded (lühidalt loetletud magistritöö eelmises alapunktis lehekülgedel 27–28) koos avaliku sektori kohta käivate rakendussoovitustega tulenevalt ISSAI finantsauditi suunistest.

ISA 240 (ISA 240 2010: 12–14), mis käsitleb audiitori kohustusi finantsaruannete auditeerimisel seoses pettusega, seab audiitoritele mitmeid nõudeid. Standard nõuab, et audiitor säilitaks kutsealase skeptitsismi kogu auditi vältel. See tähendab, et audiitor peab arvestama võimalusega, et võib eksisteerida pettusest tulenev oluline väärkajastamine. ISSAI 1240 toob välja, et avalikus sektoris võivad kutsealase skeptitsismi säilitamist ohustada näiteks poliitilisest protsessist või poliitilisest keskkonnast tulenev isiklike või tööalaste suhete iseloom ning avaliku sektori auditiorganisatsiooni ainulaadsusest tulenev konkurentide puudus. (ISSAI 1240 2010: P8–P9)

Sarnaselt ISA-ga nõuab ka ISSAI auditimeeskonna arutelu, millised võivad olla finantsaruande pettused avaliku sektori organisatsioonis. Avaliku sektori vastav rakendussuunis (ISSAI 1240) lisab, et avalikus sektoris võib arutelus käsitleda täiendavaid eesmärke ja olulise väärkajastamisega seotud riske, mis tulenevad avaliku sektori finantsauditi laiemast eesmärgist. Samuti võivad avaliku sektori audiitorid lisaks auditimeeskonnale kaasata arutelule tulemusaudiitoreid. (ISSAI 1240 2010: P10)

ISA 240 nõuab, et viidaks läbi nõuetekohased riskihindamise protseduurid, mille tulemusena saadaks infot, mida kasutada pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskide tuvastamisel. (ISA 240 2010: 16) ISSAI 1240 kohaselt võivad intervjueeritavate

hulka lisaks tegevjuhtkonnale kuuluda ka näiteks minister, valitsus või asjassepuutuvad riigikogu liikmed. (ISSAI 1240 2010: P11) Tulenevalt ISA-st 240 peab audiitor hindama, kas tulukontodega seotud riskid, võivad osutada pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskidele. (ISA 240 2010: 22) ISSAI 1240 täpsustab, et avalikus sektoris võib lisaks tulukontodele olla, sõltuvalt majandusüksuse tegevusest, teisi olulisi valdkondi (nt riigihanked, toetused). (ISSAI 1240 2010: P15)

Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskide tuvastamine ja hindamine peab ISA 240 (ISA 240 2010: 25) järgi toimuma finantsaruande tasandil ja väite tasandil tehinguklasside, kontosalvide ja avalikustatava informatsiooni osas. ISSAI 4200 tõstab esile asjaolu, et riskide, eeskätt pettuse või mittevastavuse riskide hindamisel tuleb arvesse võtta erinevate avaliku sektori asutuste suhteid. Sedalaadi riskid võivad olla seotud näiteks olukorraga, kus üks ametkond mõjutab teist sobimatuid tehinguid sooritama. Niisuguste tehingute tagajärjeks võib olla vastuollu sattumine erinevate ametkondadega ning mõnedel juhtudel ka seadusvastased toimingud. (ISSAI 4200 2010: 91)

Peale pettusega seotud märkimisväärivate riskide tuvastamist tuleb ISA 240 nõuet järgides kindlaks määrata vastused (auditiprotseduurid) tuvastatud riskidele. ISSAI 1240 ütleb, et seda tehes tuleb arvestada avaliku sektori eripäraga ning teha täiendavaid auditiprotseduure. Näiteid neist auditiprotseduuridest on toodud ISSAI 1240 lisas 2. (ISSAI 1240 2010: P16)

Väärkajastamiste tuvastamisel tuleb tõendusmaterjali põhjal hinnata, kas tegemist on leidudega, mis viitavad pettustele. ISSAI 4200 kohaselt saab üksnes kohus otsustada, kas mingi tehing on õigusvastane. Vaatamata sellele, et avaliku sektori audiitorid ei otsusta, kas õigusvastane toiming on toime pandud või mitte, on neil kohustus hinnata, kas asjassepuutuvad tehingud on kehtivate seaduste ja määrustega kooskõlas või mitte. Pettuse tunnustega tehingud ei ole juba oma olemuselt kohaldatava seadusega kooskõlas. Avaliku sektori audiitorid võivad otsustada, et tehingud, mille puhul kahtlustatakse pettust, kuid see ei ole veel tõendamist leidnud, on kehtiva seadusega vastuolus. (ISSAI 4200 2010: 127–129)

ISA 240 toob välja võimaluse, et audiitor võib end teatud tingimustel töövõttust taandada. ISSAI 1240 rõhutab, et avaliku sektori audiitoritel ei ole tavaliselt võimalust töövõttust taandada. Seetõttu tuleb avaliku sektori audiitoril kaaluda leidude mõju auditi arvamusele ja kaaluda asjaolu kas mitte raporteerida eraldi parlamendile ja/või väljastada salastatud või piiratud juurdepääsuga aruanne. (ISSAI 1240 2010: P19)

Kui ISA 240 lubab audiitoril hinnata, kas eksisteerib kohustus raporteerida juhtumist või kahtlustusest majandusüksuse välisele osapoolle (arvestades õigusaktides sätestatud), siis ISSAI 1240 (ISSAI 1240 2010: P21) kohustab avaliku sektori audiitorit raporteerima asjakohastele institutsioonidele (nt uurimisasutustele). ISSAI 4200 lisab täiendavaid aspekte kahtlustatavatest seadusvastastest toimingutest teavitamise kaalumisse ja ütleb, et juhul, kui avaliku sektori audiitorid puutuvad vastavusauditite käigus kokku mittevastavusega, mis võib viidata pettusele või ebaseaduslikule tegevusele, rakendavad nad nõuetekohast hoolsust ja ettevaatust, et hoida ära võimaliku tulevase uurimise või õiguslike toimingute läbikukkumist. Avaliku sektori audiitorid võivad kaaluda võimalust konsulteerida õigusnõustaja või asjassepuutuva ametkonnaga. Lisaks võivad avaliku sektori audiitorid kirjeldatud intsidentidest teavitamiseks pöörduda otse korrakaitseorganite poole. (ISSAI 4200 2010: 125–130)

Audiitor peab dokumenteerima korrektselt kogu pettusega seotud info ja riskihindamise käigus antud hinnangud ning neid põhjendama. ISA 240 kohaselt tuleb vähemalt dokumenteerida otsused, milleni jõuti auditimeeskonna arutelu käigus; märkimisväärsed riskid finantsaruande ja väite tasandil; vastused tuvastatud ja hinnatud riskide kohta; tehtud auditiprotseduuride tulemused; intervjuud jm infovahetus. (ISA 240 2010: 44–47)

Eelnevast on näha, et tulenevalt avaliku sektori aruandluse erinevast eesmärgist võrreldes erasektoriga tuleb avaliku sektori ja erasektori finantsaruandeid erinevalt auditeerida. Avalikus sektoris lisandub tavapärasele finantsaruannete auditile ka eelarve aruandluse auditeerimine ning majandustehingute seaduslikkusele hinnangu andmine. Seoses pettusega tuleb avalikus sektoris tunda enam tegevuse spetsiifilisust ning pettuste määratlemisel kaaluda rohkemaid võimalikke väärkasutamiste riske ja millede maandamiseks tuleb teha rohkem erinevaid audititoiminguid. Oluliseks erinevuseks on asjaolu, et avaliku sektori audiitoril ei ole õigust end töövõttust taandada.

1.3. Pettuseriski hindamine ja selle mõju auditeerimisele

1.3.1. Pettuseriski hindamise protseduurid

Alljärgnevalt on käsitletud pettusest tulenevate riskide tuvastamist ja hindamist. **Riskide hindamist** teostab audiitor kahes faasis: esmane riskide hindamine viiakse läbi planeerimise faasis ehk siis määratletakse riskid, mis on planeerimistegevuse tulemusena selgunud, täiendavalt hinnatakse riske tõendusmaterjali kogumise ajal. Riskide hindamist kasutatakse selleks, et määratleda läbiviidavate auditiprotseduuride sisu, ajastus ja ulatus.

Riskihindamise protseduuride hulka kuuluvad informatsiooni kogumine: auditimeekonna arutelu, juhtkonna ja teiste asjakohaste isikute küsitlemine, organisatsiooni tegevuskeskkonnast ja sisekontrollisüsteemidest ülevaate omandamine, ning saadud info analüüsimine ja hindamine.

Pettuserisk on risk, et finantsaruanded on toime pandud pettuse tõttu oluliselt väärkajastatud. Pettuseriski määratlemine nõuab arusaamist pettuse riski olemusest ja arusaamist neist pettuse riskidest, mis võivad esineda hinnatavas organisatsioonis. Selleks tuleb koguda infot organisatsiooni tegevuste kohta, sh äritegevuse protsessi, tootmistegevuse ja tegevuskeskkonna kohta, ühtlasi ka nendega seotud võimalike pettuse riskide kohta. Infot on võimalik leida nii välimistest kui sisemistest allikatest (valdkonna uudised, infolehed, assotsiatsioonid, intervjuud, kaebuste läbivaatamine jmt). Infot aitab hinnata pettuse riski tegurite tundmine. Pettuseriski tegurid (vt ka pettuse kolmnurka lk 10) on sündmused või tingimused, mis osutavad stiimulile või survele pettus toime panna või annavad võimaluse pettuse toimepanemiseks. Näiteid pettuse riski tegurite kohta on toodud ISA 240 lisas 1 ja ISSAI 1240 lisas 1.

Esimesena tuleb potentsiaalsed pettuste riskikohad organisatsioonis määratleda. Selleks korraldatakse arutelu auditimeeskonnas, mis peaks hõlmama järgmisi aspekte (Wells: 2011, lk 353–354):

- pettuse toimepanemise võimalused, mis tulenevad isiku ametipositsioonist (arvestades tema kohustusi ja õigusi);

- preemiate/hüvitiste süsteem ja kuidas see võib mõjutada isikute käitumist töös või professionaalsete hinnangute rakendamist;
- surve isikutele tulemuste või muude eesmärkide saavutamiseks ning kuidas taoline surve võib mõjutada isikute käitumist;
- nõrgast sisekontrollist tulenevad võimalused sooritada pettust, näiteks kohustuste lahususe puudustest;
- keerukad äritehingud ja kuidas neid tehes võidakse pettust toime panna;
- võimalused kokkulepeteks (nt äraostmine, altkäemaksu/pistise võtmine);
- riski, et juhtkond ületab oma volitusi või läheb mööda seatud kontrollidest, hindamine.

Ajurünnakute mõju pettuse riskide identifitseerimisele on kirjanduses uuritud ja analüüsitud ning on tehtud järeldusi selle otstarbekuse kohta. Brazel *et al* (2010: 1298) leidsid, et need audiitorid, kes kasutasid ajurünnakut informatsiooni pettuse riski identifitseerimiseks, kasutasid seda hiljem ka pettuse riskide hindamisel. Hunton ja Gold (2010: 911) leidsid, et ajurünnakud on efektiivsed võimalike pettusekohtade identifitseerimisel, kuid ajurünnakusse võiks kaasata isikuid auditeeritavast majandusüksusest. Beasley *et al* (2002: 64) arvamusel peaks arutelul kindlasti osalema kogunud meeskonnaliikmed, et nemad jagaksid oma nägemusi võimalikest pettuseriskidest. ISSAI 1240 rõhutab ajurünnakusse tulemusaudiitorite kaasamise vajadust. (ISSAI 1240 2010: P10)

Autor nõustub, et ajurünnak võib olla efektiivne vahend riskide identifitseerimiseks ja väliste osapoolte kaasamine võib luua vajalikku lisainfot, kuid arvesse tuleb võtta, et lõpliku riskihinnangu koostab audiitor rakendades kutsealast otsustust.

Riskihindamiseks vajaliku informatsiooni omandamiseks ja pettuse riskide identifitseerimiseks peab audiitor tegema ISA 240 kohaselt alljärgnevaid protseduure (ISA 240 2010: 16–24):

- tegema intervjuud juhtkonna, nõukogu ja vastavalt vajadusele teiste isikutega organisatsioonis ning omandab arusaama selle kohta, kuidas nõukogu (või muu järelevalve organ) teostab järelevalvet pettuse riskide identifitseerimise ja juhtkonnapoolsete riske maandavate kontrollide üle;

- kaaluma, kas esineb üks või mitu pettuse riski tegurit;
- võtma arvesse analüütiliste protseduuride läbiviimisel identifitseeritud mistahes tavapärasest erinevaid tehinguid või tegevusi;
- võtma arvesse muu informatsiooni, mis võib olla abiks pettusest tulenevate oluliste väärkajastamiste riskide identifitseerimisel.

Intervjuudes tuleks käsitleda järgmisi teemasid (Fraud in a Financial ... 2002: 9):

- juhtkonnapoolne hinnang riskile, et raamatupidamisaruanded võivad sisaldada pettusest tulenevat olulist väärkajastamist;
- pettuse riskide identifitseerimine organisatsioonis ja nende maandamiseks kehtestatud võtmekontrollid või tegevused;
- juhtkonna poolt nõukogule (või muule järelevalve organile) pettuse riskide ja neile vastavate võtmekontrollide kohta info edastamine; ja
- juhtkonna poolt töötajatele info edastamine eetilise käitumise ja juhtkonna vaadete kohta pettusele tegevuspraktikas.

Kuigi autori hinnangu võivad küsitlused anda kasulikku informatsiooni töötajatepoolsetest pettusest tulenevate oluliste riskide kohta, on ebatõenäoline, et need annavad kasulikku informatsiooni juhtkonnapoolsete pettusest tulenevate oluliste riskide kohta. Organisatsiooni teiste liikmete küsitlemine tuleb kasuks saamaks infot ka teisest vaatenurgast, mis on tavaliselt erinev juhtkonna omast. See võib anda võimaluse edastada audiitorile vajalikku informatsiooni, mida mujalt ei pruugita saada. Määratlemaks neid isikuid tuleb audiitoril kasutada oma professionaalset hinnangut. Nende majandusüksuste puhul, kellel on olemas siseauditi funktsioon, tuleb audiitoril kindlasti käsitleda siseauditi töötajaid.

Pettuse riskide identifitseerimiseks soovivad standardid ühe meetodina kasutada analüütilisi protseduure. Analüütilised protseduurid on teadaolevalt tunduvalt odavamad teha, kui detailide testid, kuid ka vähem usaldusväärsed. Analüütiliste toimingute rakendamine on seda efektiivsem, mida adekvaatsemad ja põhjendatumad ootused suudetakse kujundada ning mida usaldusväärsemad on andmed, millele tuginedes ootused kujundatakse. (Hitzig 2004: 33)

Eelnimetatud tingimuste täitmise võimalikkust pettuse riski analüüsimisel on palju uuritud. Uuringute tulemused on üsna ühemeelsed: analüütilisi protseduure saab antud puhul kasutada vaid limiteeritult. Kõige enam on analüüsitud ja kritiseeritud suhtarvude kasutamist analüütilise protseduurina pettuste identifitseerimiseks. Esimese küsimusena on tõstatatud, kuidas valida just need suhtarvud, mis võivad pettusele viidata. Näiteks Kaminski *et al* (2004: 16) uurisid 21 suhtarvu võimaliku pettuse ennustusvõimet seitsme aasta jooksul ja leidsid, et ükski suhtarv ei andnud arvestatavaid tulemusi pettuse kontekstis. Mis viis järelduseni, et ainult suhtarvude kasutamine analüütiliste protseduuridena ei täida soovitud eesmärki. Sama kinnitas ka Hitzig (2004: 34) uurimus. Põhjuseks on toodud, et juhtkond on positsioonil, mis võimaldab muuta finantsaruandeid ja vajadusel suudab juhtkond kõigile ebareeglipärasustele selgituse või põhjenduse anda, mida on raske kahtluse alla seada. (Hogan *et al* 2008: 241) Hitzig kritiseeris ka ootuste kujundamist analüütiliste protseduuride kasutamisel võimalikele pettustele jälile saamiseks ning kasutatavate andmete usaldusväärsust. Tema hinnangul on pettuste puhul keeruline ootust määratleda ning selge on, et kui eksisteerib pettuse risk, siis analüüsis kasutatavad andmed pole alati usaldusväärsed. (Hitzig 2004: 32–35)

Autori arvamusel on eelpool nimetatud probleemid analüütiliste protseduuridega seoses olulised ja mõjutavad auditi läbiviimist märkimisväärselt. See tähendab, et analüütilisi protseduure saab teha piiratud ulatuses ja neile ei saa vajalikul määral tugineda ning seetõttu tuleb kindluse saamiseks teha rohkem detailseid teste, mis tõstavad auditi ajalist ja rahalist kulu. Seega, mis viisil ja ulatuses analüütilisi protseduure kasutada, sõltub audiitori professionaalsest otsustusest.

Riskide (sh pettuse riski) hindamisel tuleb määratleda, kas identifitseeritud olulised riskid on seotud spetsiifiliste tehinguklasside, saldode ja avalikustatava informatsiooniga, või nad on seotud läbivalt raamatupidamisaruannete kui tervikuga ja võivad mõjutada potentsiaalselt raamatupidamisaruande õigsust. Viimased riskid (riskid raamatupidamisaruannete tasandil) võivad tuleneda nõrgast kontrollikeskkonnast. (ISA 315 2010: 25) Riskide hindamisel tuleb audiitoril identifitseerida kontrollimehhanismid, mis tõenäoliselt väldivad või avastavad ja parandavad olulist väärkajastamist. (ISA 315 2010: 29) Seejuures tuleb audiitoril pöörata tähelepanu protseduurireeglitele,

juhenditele ja muudele sisekontrollikeskkonna elementidele ning hinnata nende asjakohasust ja toimivust.

Organisatsioonid toetuvad oma tegevuses väga suures ulatuses infosüsteemidele (IT). Halvasti kavandatud või ebapiisavalt kontrollitud IT-keskkond võib ohustada andmete terviklikkust, turvasüsteemi toimivust ja võimaldada finantsinfo või tundliku info vargust organisatsioonis. Võttes arvesse asjaolu, et erinevad infosüsteemid on meie igapäevase elu lahutamatu osa, on autor arvamusel, et IT-komponendi hindamine pettuse riski kontekstis on kriitilise tähtsusega.

Seega peab audiitor omandama arusaamise finantsaruandluse seisukohast asjakohasest infosüsteemist ja muuhulgas (ISA 315 2010: 18):

- toimingutest nii infotehnoloogia kui ka manuaalsetes süsteemides, millega majandustehinguid algatatakse, kajastatakse, töödeldakse, korrigeeritakse, pearaamatusse üle kantakse ja neist finantsaruannetes aru antakse;
- sellest, kuidas infosüsteem fikseerib finantsaruannete seisukohast märkimisväärsed sündmused ja tingimused, mis pole majandustehingud;
- päevaraamatukannete kontrollidest, sealhulgas mittestandardsete päevaraamatukannete, mida kasutatakse ühekordsete tavapärasest erinevate tehingute või korrigeerimiste kajastamiseks.

ISA 240 kohaselt tuleb audiitoril käsitleda pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riske kui märkimisväärseid riske. (ISA 240 2010: 27) Olulised riskid on sageli seotud mitterutiinsete tehingutega ja hinnangu andmist nõudvate asjaoludega. Nende hulka võib kuuluda raamatupidamislike hinnangute väljatöötamine, mille õigsuse osas eksisteerib oluline ebakindlus. Rahvusvahelistes auditeerimise standardites lähtutakse eeldusest, et tulu kajastamisel eksisteerivad alati pettuseriskid. (ISA 240 2010: 26) Avaliku sektori standardite rakendussuunised soovivad tähelepanu pöörata just kuludele, fookusega riigihangetele ja toetustele. (ISSAI 1240 2010: P15)

Noeli ja Pattersoni (2003: 540) hinnangul on üks suuremaid väljakutseid identifitseeritud pettuste kaalumise ja kombineerimise üldise pettuse riski hindamisel ning auditi plaani koostamisel. Seda põhjusel, et petturid üritavad oma jälgi peita ja

pettusele viitavaid asjaolusid on vähe ning esialgu on need väikestes summades, vähemalt finantsaruannete pettuste toimepanemise alguses.

Kirjanduses on kritiseeritud küsimustike kasutamist pettuse riski hindamiseks auditis. Uurijad leidsid, et kuigi need tõstavad kasutajate teadlikkust, on need ohtlikud, kuna küsimustike kasutamisel võib juhtuda, et audiitorid täidavad küsimustikku, kuid ei mõtle seejuures küsimustikus mittekajastatud pettuseriskide peale. Audiitorite efektiivsust pettuste avastamisel mõjutab lisaks küsimustike kasutamisele fakt, et audiitorid kipuvad kasutama auditiprotseduure varasemast aastast, mistõttu nad muutuvad etteaimatavaks ja vähem efektiivseks. (Hogan *et al* 2008: 238-239)

Autor on seisukohal, et riskide identifitseerimisel on kasulikuks töövõtteks ajurünnaku korraldamine, kuhu on kaasatud võimalusel asjakohaseid isikuid väljapoolt auditimeeskonda. Autori arvamusel on võimalike pettuse riskide tuvastamisel ja hindamisel äärmiselt vajalik rakendada kutsealast skeptitsismi ja kutsealast otsustust. Seda tuleb teha läbivalt protsessi käigus vajaliku info kogumisel intervjuude ja muude toimingute (analüütiliste testide ja kontrollide testimisel) tegemisel, kogutud info analüüsimisel ja riskihinnangu koostamisel. Seejuures tuleb kaaluda uuringutes tõstatatud küsimusega analüütiliste protseduuride kasutamisest ja kombineerimisest detailsete testidega.

1.3.2. Pettuseriskidele vastavate auditiprotseduuride kindlaksmääramine

Auditit planeerides tuleb audiitoril hinnata, kas identifitseeritud pettuse riskide, mis võivad põhjustada olulist väärkajastamist finantsaruannetes, maandamiseks on majandusüksuse poolt loodud asjakohane kontrollisüsteem ja kas see toimib. Audiitori vastused hinnatud riskidele sõltuvad identifitseeritud riskide olemusest, olulisusest ja hinnangust majandusüksuse poolt loodud kontrollisüsteemi toimivusele. Neist sõltub, kuidas audit läbi viiakse, kas muudetakse kontosaldode või väidete kohta käivate auditi toimingute sisu, ajastust või ulatust.

Kui väärkajastamine on tuvastatud ja see viitab pettusele või see on tõenäoliselt seotud pettusega, tuleb hinnata ümber riskid ja kaaluda mõju auditi olemusel, ajastusele ja ulatusele.

On uuritud seoseid riskihinnangu ja audititoimingute vahel. Nende tulemusena on jõutud järeldusele, et valdavalt ei ole auditi riskihinnangu mõju auditiprotseduurile olnud piisavalt suur. Puudusena toob Glover *et al* (2003: 248) välja, et sõltumata hinnangust pettuse riskile ei ole muudetud auditiprotseduuride olemust, küll aga oli suurendatud auditi testide ulatust. Zimelman (1997: 89) uuris, kas audiitorid, kes kulutavad rohkem aega pettuse tegurite ja indikaatorite uurimisele ja auditiprotseduuride koostamisele, hindavad pettuse riske teisiti, kui need, kes nii palju aega ei kuluta. Uuringu tulemusena selgus, et pettuse riskide eraldi käsitlemine auditis mõjutab audiitorit pöörama rohkem tähelepanu pettuse teguritele ja indikaatoritele ning suurendab auditile kuluvat aega, kuid auditiprotseduuride olemust see ei muutnud.

Autori arvamusel võib riskihinnangu ja audititoimingute vaheline nõrk seos olla põhjuseks, miks pole audiitorid pettuste tuvastamisel eriti efektiivsed.

Audiitor saab vastata hinnatud riskidele põhimõtteliselt neljal viisil (Elifoglu, Latshaw 2003: 32).

1. **Muuta audit läbiviimisega seonduvat.** See tähendab, et tööle määratakse need isikud, kes, arvestades pettusest tulenevaid oluliste väärkajastamise riske ja nende isikute teadmisi ja oskusi, on kõige sobilikumad auditiprotseduure tegema. Hinnatakse, kas arvestuspõhimõtete valik ja rakendamine majandusüksuse poolt võib viidata pettuslikule finantsaruandlusele. Kaasatakse prognoosimatuse element auditiprotseduuride olemuse, ajastuse ja ulatuse valimisse.
2. **Selgitada need riskid, millede puhul on vajadus muuta auditiprotseduuride olemust, ajastust ja ulatust.** See võib tähendada audititoimingute vahetamist usaldusväärsemate vastu või lisakinnituste küsimist kolmandatelt osapooltelt. Audititoimingute ajastust võidakse nihutada aruandeperioodi lõppu või selle ligidale, et paremini vastata olulise väärkajastamise riskile. Auditiprotseduuride ulatuse muutmine võib tähendada valimite suurendamist, rohkemate detailsete testide tegemist või arvutipõhiste tehnikate kasutamist.
3. **Teha täiendavaid auditiprotseduure selleks, et selgitada, kas juhtkonna pooled kontrollide eiramised on seotud pettusega.** See tähendab, testitakse pearaamatus kajastatud päevaraamatu kannete ja teiste korrigeerimiste

asjakohasust, mis on tehtud finantsaruannete koostamisel. Vaadatakse üle arvestushinnangud ja ebatavaliste majandustehingute põhjendused.

4. **Taanduda töövõttust.** Kui audiitor järeldab, et pole asjakohane ega praktiline teha auditiprotseduure, mis vastaksid piisaval määral tuvastatud riskidele, võib audiitoril olla põhjust taanduda töövõttust teavitades sellest asjakohaseid isikuid. Seda võimalust ei ole avaliku sektori audiitoril, kellel pole õigust ennast töövõttust taandada.

Prognoosimatuse elemendi sissetoomine teostatavate auditiprotseduuride olemuse, ajastuse ja ulatuse valimisse on tähtis, kuna need isikud majandusüksuses, kes on tuttavad töövõttudel tavaliselt läbiviidavate auditiprotseduuridega, võivad olla enam suutelised varjama pettuslikku finantsaruandlust. Seda on võimalik saavutada näiteks (ISA 240 2010: A36):

- substantiivsete protseduuride läbiviimisega väljavalitud kontosaldode ja väidete suhtes, mida nende olulisuse või riski tõttu muidu ei testita;
- auditiprotseduuride ajastuse korrigeerimisega erinevaks sellest, mida muidu oodatakse;
- erinevate valimikontrolli meetodite kasutamisega;
- auditiprotseduuride läbiviimisega erinevates asukohtades või etteteatamata asukohtades.

Vaatamata identifitseeritud ja hinnatud riskidele, **tuleb alati teha auditiprotseduure testimaks, kas juhtkond ignoreerib kontrole või mitte**, sest see risk on alati vaikimisi olemas. Selleks tuleb teha järgmist (ISA 240 2010: 32).

1. Testida pearaamatus kajastatud päevaraamatu kannete ja korrigeerimiste asjakohasust, mis on tehtud finantsaruannete koostamisel.
2. Vaadata üle arvestushinnangud erapoolikuse suhtes ja hinnata, kas erapoolikust põhjustavad tingimused juhul, kui neid on, kujutavad endast pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riski.
3. Märkimisväärsete tehingute osas, mis on majandusüksuse tavalise äritegevusega võrreldes ebatavalised või mis muul viisil näivad tavapärasest erinevatena arvestades audiitori arusaamist majandusüksusest ja selle keskkonnast ning muust auditi käigus omandatud informatsioonist, peab audiitor hindama, kas

tehingute äriiline põhjendatus (või selle puudumine) viitab, et need võidi sõlmida pettusliku finantsaruandluse teostamiseks või varade seadusevastase omastamise varjamiseks.

Audiitor peab ISA 240 (ISA 240 2010: 33) kohaselt kindlaks määrama, kas selleks, et vastata juhtkonnapoolse kontrollide eiramise tuvastatud riskidele, on audiitoril vaja läbi viia muid täiendavaid auditiprotseduure lisaks eelpool toodutele (s.t. kui eksisteerivad spetsiifilised täiendavad juhtkonnapoolse eiramise riskid, mis ei ole hõlmatud eelmises loetaelus esitatud protseduuridega).

Autori arvamusel on auditiprotseduuride koostamisel võtmekohaks lähtumine koostatud riskihinnangust ja riskide maandamiseks asjakohaste auditiprotseduuride selgitamine. Uute faktide ilmnemisel tuleb auditiprotseduurid üle vaatamine. Kindlasti tuleb testida pearaamatu kandeid ja korrigeerimisi, mis on tehtud finantsaruande koostamisel, vaadata üle juhtkonna arvestushinnanguid ning hinnata märkimisväärsete ja ebatavaliste tehingute majanduslikku põhjendatust.

2. PETTUSERISKIGA ARVESTAMINE RIIGIKONTROLLI FINANTSAUDITITES

2.1. Riigikontrolli eesmärgid ja ülesanded finantsauditis

2.1.1. Riigikontrolli roll finantsauditite tegemisel avalikus sektoris

Riigikontroll on sõltumatu institutsioon, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida nad selle eest on pakkunud (Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010: 4). Riigikontrolli töötulemused on suunatud eelkõige Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministriumid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet ehk seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad. (Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010: 4)

Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrollile Eesti Vabariigi põhiseadusega § 135 pandud kohustus.

Riigikontrollis on kolm põhitegevusega tegelevat osakonda: finantsauditi osakond, tulemusauditi osakond ja kohaliku omavalitsuse auditi osakond. Lisaks auditiosakondadele on Riigikontrollis teenistused, mis toetavad nii auditiosakondi kui ka riigikontrolöri nende ülesannete täitmisel. (Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010: 5)

Tulemusauditi põhieesmärgiks on anda hinnang säästlikkusele, tõhususele või mõjususele. Tulemusauditeid kavandatakse eesmärgiga kaasa aidata riigis selliste struktuursete muudatuste toimumisele, mis tagaksid riigiteenuste kvaliteetse osutamise vastavuses riigi rahaliste võimalustega ja looks eeldused pikaajalisele keskkonnasäästlikule majandusarengule. (Riigikontrolli strateegia aastateks 2010–2013: 5)

Riigikontroll ei auditeeri kohalike omavalitsuste ja nende asutatud ning osalusega sihtasutuste ja mittetulundusühingute, samuti ka kohalike omavalitsuste valitseva mõju all olevate äriühingute raamatupidamisaruandeid. Nende raamatupidamisaruandeid auditeerivad erasektori vandeaudiitorid. Kohalikes omavalitsustes hindab Riigikontroll eelkõige tegevuse vastavust õigusaktidele ja normidele ning sisekontrollisüsteemi toimimist. (*Ibid*: 5)

Finantsauditi osakonna ülesandeks on igal aastal **anda hinnang** riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslaste (va Riigikontroll) raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele. See kohustus on Riigikontrollile pandud riigieelarve seadusega. Riigiraamatupidamiskohustuslaseks on iga ministerium ja Riigikantselei oma valitsemis- ja haldusala ulatuses ning põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler ja Riigikohus. Finantsauditi osakonna ülesandeks on ka finantsauditi eritööde tegemine, samuti finantsauditi meetodika arendus.

Riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise aastaaruanded koosnevad viiest põhiaruandest (bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne, netovara muutuste aruanne, eelarve täitmise aruanne) ja lisadest. Raamatupidamise aastaaruandes on hõlmatud kõik riigiraamatupidamiskohustuslase üksused (allasutused), riigiraamatupidamiskohustuslase valitseva mõju all olevad sihtasutused,

riigiraamatupidamiskohustuslase kontrolli all olevad äriühingud. Riigi raamatupidamise aastaaruanne koosneb samuti viiest põhiaruandest (bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne, netovara muutuste aruanne, riigieelarve täitmise aruanne) ja lisadest. Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõik riigiraamatupidamiskohustuslased, riigi tulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus ning riigi äriühingud ja riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused.

Riigi tulundusasutust, riigi äriühinguid ja riigi valitseva mõju all olevad sihtasutusi auditeerivad erasektori vandeaudiitorid, kellede tööd Riigikontroll juhendab ja vajadusel üle vaatab.

Riigikontrolli finantsauditid tehakse kooskõlas INTOSAI auditi standardiga, lähtudes INTOSAI standardi juurde kuuluvate finantsauditi rakendussuuniste (ISSAI 1000–2999) ning vastavusauditi suunise ISSAI 4200 põhinõuetest.

Finantsauditites peetakse aruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse hindamist võrdselt tähtsateks ning auditid korraldatakse viisil, et nii raamatupidamise aastaaruande kohta kui ka majandustehingute seaduslikkuse hindamiseks on tehtud asjakohane ja piisav töö arvamuse kujundamiseks.

Iga finantsauditi käigus kujundatakse arvamus, kas:

- konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne on õige;
- tehingud on seaduslikud, st tehtud kooskõlas riigieelarve baasseadusega ja iga-aastase riigieelarve seadusega.

Riigikontroll annab igal aastal hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise aastaaruande õigusele. Selleks teeb Riigikontroll vastavaid audititoiminguid riigiraamatupidamiskohustuslastes ja selle üksustes (allasutustes) ning juhendab raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritavate äriühingute ja sihtasutuste vandeaudiitoreid, kellede arvamustele Riigikontroll hinnangut andes tugineb.

Hinnangus majandustehingute seaduslikkusele annab Riigikontroll kinnituse majandustehingute vastavusele riigieelarve seadusega ning 2011. aasta riigieelarve seadustele. See hõlmab nii riigiraamatupidamiskohustuslast kui selle üksusi (allasutusi).

Seaduslikkuse auditeerimisel pööratakse tähelepanu eelkõige eelarve heaperemehelikule kasutamisele, keskendudes investeringute eelarve ja töötasu maksmise allikate sihipärasele kasutamisele.

Seaduslikkuse auditeerimisel kontrollitakse lisaks riigieelarve seadustele ka riigivara- ja riigihangete seaduste täitmist. Seejuures antakse auditiaruandes hinnang riigiraamatupidamiskohustuslase valitsemisala varade soetamisele, kasutamisele (sh säilimisele) ning võõrandamisele ja mahakandmisele. Samuti tuuakse auditiaruandes iga riigiraamatupidamiskohustuslase kohta välja auditis tuvastatud märkimist väärivad puudused riigihangete seaduses sätestatud olulisemate nõuete ja põhimõtete järgimises.

Üldhinnangut sisekontrollisüsteemide toimimise kohta andmata tehakse tähelepanekuid kontrollitud valdkondades sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

Riigikontrolli tehtud tähelepanekuid võib jagada üldjoontes kolmeks: tähelepanekud raamatupidamise, majandustehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta. 2011. aastal lõppenud finantsauditites tehti kokku 477 tähelepanekut (vt tabel 2).

Tabel 2. 2011. aastal lõppenud finantsauditite käigus tehtud tähelepanekud

Tähelepaneku liik	Tähelepanekute arv
Raamatupidamisarvestuse kohta	101
Tehingute seaduslikkuse kohta, sh:	131
riigieelarve seaduse kohta	22
riigihangete seaduse kohta	69
riigivaraseaduse kohta	13
muude õigusaktide kohta	27
Sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, sh:	245
raamatupidamise korraldus	86
finantsjuhtimine	65
muud	94

Allikas: (Riigikontrolli audititoimikud 2011); autori arvutused

Tabelis 2 on toodud kõik audititoimikutesse dokumenteeritud tähelepanekud sõltumata nende kaalukusest. Tähelepanekute dokumenteerimisel pole nõutud võimaliku pettusega seotud tähelepanekute mingil viisil eristamine või välja toomine.

Auditis tehtud tähelepanekud esitatakse vastavalt olulisusele, kas märgukirjades või kontrolliaruannetes või juhitakse tähelepanu auditi käigus. Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmumise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või majandustehingute seaduslikkuses. Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus. Auditistandardite kohaselt on pettusega seotud tähelepanekud alati märkimisväärsed ja seega kajastuma auditiaruannetes. Kuid kuna pettusega seotud vigu pole Riigikontrolli aruannetes ega auditi dokumentatsioonis eristatud, pole ka võimalik välja tuua, kui paljud tehtud tähelepanekutest on seotud pettusega. Selleks, et teada saada, millised tähelepanekud on seotud võimaliku pettusega, tuleb vaadata tehtud tähelepanekute sisu.

Raamatupidamisarvestuses põhjustas enim vigu põhivarade arvestuses eksimine: kõik soetatud põhivarad ei olnud põhivaradena kajastatud, vaid olid kajastatud perioodikuluna, põhivara väärtuse hindamises esines vigu, vigu oli ka põhivara amortiseerimises ja inventuurides. Võrdlus varasemate aastatega näitab, et raamatupidamise korralduse tase on paranemas. Riigikontroll on raamatupidamise korraldust järjepidevalt auditeerinud ministriumites ja nende valitsemisala asutustes alates 2004. aastast. Riigikontroll on näinud aasta-aastalt raamatupidamise korralduses toimunud arengut: raamatupidamisarvestuses ja inventuuride korralduses esineb järjest vähem olulisi puudusi, raamatupidamise sise-eeskirjad ja muud raamatupidamist reguleerivad korrad on valdavalt olemas ning neid täiendatakse, ministriumite pearaamatupidajad koordineerivad varasemast enam kogu valitsemisala raamatupidamist. Kuigi võrreldes möödunud aastaga olulist vigade arvu vähenemist ei ole märgata, on vähenenud nende vigade mõju aruandele. Nüüd, kus arvestuse kvaliteet on paranemas, on Riigikontrolli arvamusel oluline keskenduda majandusaasta aruannete kvaliteedile, selle sisule ja esitlusviisile.

Majandustehingute seaduslikkuses esines enam-vähem võrdselt olulise mõjuga vigu kolme peamise valdkonna õigusaktide järgimises: riigieelarve, riigihangete ja riigivara seotud õigusaktide järgimises.

Riigieelarve seaduse rikkumised on peamiselt seotud asjaoluga, et tegevuskuludest on soetatud põhivara ning vastupidi, samuti on võetud riigile kohustusi ja sõlmitud kapitalirendilepinguid, mida pole riigieelarve seaduses ette nähtud. Ministeeriumite ja nende allasutuste poolt kohustuste võtmine mõjutab riigi kohustuste suurust tervikuna ning enamasti pole neid kohustusi näha ei ministeeriumite bilanssidest ega eelarvetest. Riigi konsolideerimata raamatupidamise aruande andmetel on riigil kokku 4 miljardi krooni suuruses bilansiväliseid katkestamatuid rendikohustusi, mis on märkimisväärne summa. Riigikontroll on öelnud, et katkestamatute rendilepingutega võetavad kohustused peavad eelarves olema eraldi ette nähtud ja neid lepinguid ei tohi sõlmida, kui riigieelarve seaduses pole teisiti sätestatud. Ka investeeringute ja tegevuskulude planeerimine ja eelarve tegelik täitmine on juba pikka aega kestnud ja jätkuv probleem. Investeeringute tegemine tegevuskulude arvelt viitab sellele, et kulusid kavandatakse eelarvesse tegelikest vajadustest rohkem. Mõlemat tüüpi rikkumised kahandavad riigieelarve täitmise aruande läbipaistvust, eksitavad aruande lugejat ja on seega taunitavad.

Enam levinud riigihangete seaduse nõuete vastu eksimustena tuleb ära märkida järgmised: seadusele vastavat hankemenetlust ei korraldatud; hange jaotati osadeks; riigihanke protsessi ei dokumenteeritud nõuetekohaselt; ei esitatud riigihanke aruandeid alla piirmäära hangete puhul. Riigihangete seaduse rikkumised, millest suurem osa leidis aset ministeeriumi valitsemisala allasutustes, viitavad riigihangete planeerimise, menetlemise ja järelevalve süsteemi nõrkustele.

Riigivara seaduse rikkumised olid peamiselt seotud asjaoluga, et riigivara ei olnud kasutatud otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult: probleemiks olid madalad üüri- ja rendihinnad, mis ei taga riigivara säilimist ega tooda riigile tulu, samuti ka kasutult seisvad varad.

Riigi mõistes on olulised ka toetused ja eraldised. Toetuste auditeerimisel teeb Riigikontroll koostööd Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga, kes

auditeeriva asutusena igal aastal auditeerib juhtumis- ja kontrollisüsteeme ning toetusprojekte, et kasutada riigi raha säästlikult ning tööd mitte dubleerida. Selleks arutatakse iga-aastaseid tööplaanid ning tehakse koostööd ka igapäevaselt auditite tegemisel, valides kontrollimiseks erinevaid projekte ja kulusid ning kasutades vajadusel finantskontrolli osakonna poolt tehtud tööd Riigikontrolli arvamuse kujundamisel. Eraldise maksmist ja kasutamist kontrollitakse tavapärasel viisil eelarve täitmise aruande auditeerimisel.

Pettust ja viga eristab eelkõige tahtlikkuse moment. Nagu käesolevas alapunktis on kirjeldatud, ei eristata Riigikontrolli aruannetes ja auditidokumentatsioonis pettusega seotud vigu teistest vigadest. Kuigi seda ei tehta, on mitmed Riigikontrolli audiitorite poolt auditite käigus tuvastatud vead tahtlikud ja põhjustatud soovist näida kohalduvate seadustega kooskõlas. Eriti esineb selliseid vigu seoses riigieelarve ja riigihangete seaduse järgimisega, kus finantsaruannetes on seadustes sätestatud piirangute tõttu majandustehingutele näidatud näiteks kohustusi väiksemana (kohustuste võtmine on keelatud) või kulusid tegelikust suuremana (investeeringuid tehti tegevuskulude arvel), samuti on jagatud oste osadeks, et hanget poleks tarvis korraldada, ei ole avaldatud infot tehtud ostude kohta ega pole tehtud seadusekohaseid hankemenetlusi. Kõige eelnevaga kaasneb avalikkuse tahtlik eksitamine ja tegevuse ning aruandluse läbipaistvuse tahtlik vähendamine. Ehk sisuliselt on tegemist finantsaruannete pettustega ja pettuslike majandustehingutega.

2.1.2. Riigikontrolli finantsauditi eesmärgid

Finantsauditi osakonna tegevus on keskendunud kahele Riigikontrolli strateegia mõjueesmärgi saavutamisele (Riigikontrolli strateegia aastateks 2010–2013: 5):

1. Riigi finantsarvestus on korras ja õige. Oluliste tehinguklasside kohta on info korrektne. Eelarvestamise ja raamatupidamise põhimõtted on võimaluse korral ühtlustatud. Riigi majandustehingud on seadustega kooskõlas ning nõuetekohaselt dokumenteeritud ja avalikustatud. Riigi tegevus tulude kogumisel on tõhus ja kulude tegemisel on asutused säästlikud.
2. Avaliku sektori üksuse sisekontrollisüsteem tagab, et asutuse tegevus on seaduslik ja säästlik ning suudab vältida olulisi riske, vigasid ja/või väärkasutamisi.

Finantsauditi osakond soovib oma audititega anda avalikkusele ja riigikogule kindluse, et raamatupidamist korraldatakse riigiasutustes hästi ja maksumaksjate raha kasutatakse seaduslikult. Samuti peab finantsauditi osakond oluliseks aidata oma audititega kaasa toimivate sisekontrollisüsteemide loomisele riigiasutustes. (Finantsauditi osakonna tegevuskava 2012-2014: 1) Toimiv sisekontrollisüsteem omab autori hinnangul olulist mõju võimalike väärkajastamiste, sh pettusest tulenevate väärkajastamiste vältimiseks.

Lisaks eelnevale on ka riigi raamatupidamise arengu jälgimine ja sellele oma soovitude kaudu kaasaaitamine finantsauditi osakonna jaoks oluline tegevussuund. Raamatupidamise korraldus on auditites eraldi tähelepanu all, sest Vabariigi Valitsusel on kavas viia hiljemalt 2013. aasta lõpuks kõik riigiasutused üle ühisele finants-, personali- ja palgaarvestuse infosüsteemile ning juurutada e-arved, muud e-dokumendid ja veebipõhine aruandlussüsteem. (Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010: 7) Muudatused raamatupidamise korralduses ja kasutatavates infosüsteemides on autori arvamusel alati võimalikku pettuse riski suurendava mõjuga.

Teine valdkond, mis oli finantsauditi osakonna tähelepanu all, oli uue audiitortegevuse seaduse rakendamine ning asjakohased muudatused avaliku sektori auditeerimisel ja avaliku sektori siseauditi töökorralduses. 2010. aastal jõustunud audiitortegevuse seadus kehtib ka Riigikontrollis tehtavatele finantsaudititele. Alates 2012. aastast on õigus avaliku sektori üksusi auditeerida ainult audiitorite kutseeksami avaliku õiguse eriosa sooritanud vandeaudiitoritel. (Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010: 7) See tähendab, et ka Riigikontrolli vastava taseme finantsaudiitoritel on tarvis omandada avaliku sektori vandeaudiitori kutsetase ning Riigikontrolli finantsaudit allub Audiitorkogu teostatavale kvaliteedikontrollile alates 2012. aastast. Mistõttu on oluline, et Riigikontrolli finantsauditi metoodika ja finantsaudiitorite tegevus vastaks auditistandarditele.

2.2. Riigikontrolli finantsauditi metoodika vastavus standarditele seoses pettusega

2.2.1. Riigikontrolli auditikäsiraamatu üldpõhimõtete analüüs ja käsiraamatu täiustamise võimalused

Järgnevalt analüüsib autor üldisi finantsauditis kasutatavaid põhimõtteid, mis on sätestatud Riigikontrolli auditikäsiraamatus (edaspidi ka käsiraamat) ning analüüsitakse nende vastavust rahvusvaheliste auditistandardite (siinkohal käsitletakse auditistandarditena nii ISA kui INTOSAI standardeid koos) nõuetele seoses pettusega. Esmalt käsitletakse üldisi põhimõtteid ja nõudeid (kui põhialuseid auditi tegemisel) audiitoritele, et oleks määratletud peamine, kust minnakse edasi detailsemaks käsitledes juba audiitoritele seatud spetsiifilisi nõudeid seoses pettusega.

Riigikontrolli auditikäsiraamat koosneb Riigikontrolli strateegiast, audiitori eetikakoodeksist, tööplaani koostamise ja auditite korraldamise juhendist, Riigikontrolli auditistandardist, auditistandardi rakendussuunistest (sh finantsauditi rakendussuunistest) ning lisadest. Käsiraamatu struktuur on toodud magistritöö lisas 2.

Riigikontrolli auditikäsiraamatus (edaspidi ka käsiraamat), mis on kinnitatud 15.04.2008 riigikontrolöri käskkirjaga nr 1-1.1/08/72 ning muudetud kahel korral, viimati 08.02.2011, toodud Riigikontrolli auditistandard on soovituslikest rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest lähtudes lühidalt sõnastatud standard ehk püsivad põhimõtted, reeglid ja nõudmised, millest Riigikontroll auditite tegemisel kohustuslikus korras juhindub. Riigikontrolli auditistandardi rakendussuunised ehk audiitori käsiraamat, nagu selle nimetuski ütleb, on mõeldud eelkõige audiitorile ja kujutab endast üksikasjalikke soovitusi ning juhiseid, kuidas audit Riigikontrolli auditistandardit järgides kõige tõhusamal kombel korraldada. Audiitori käsiraamat tugineb ennekõige nii muu maailma kui ka Riigikontrolli enda audiitorite praktilisele kogemusele. Audiitori käsiraamat koosneb rakendussuunistest ja moodustab Riigikontrolli käsiraamatu kõige mahukama osa. Käsiraamatus on öeldud, et rakendussuuniseid muudetakse ja täiendatakse vajaduse korral jooksvalt.

Esmalt tuleb märkida, et Riigikontrolli auditistandard ja selle rakendussuunised vajavad ajakohastamist, kuna peale 2008. aastat, kui Riigikontrolli auditikäsiraamat kinnitati, on

oluliselt muudetud ja täiendatud rahvusvahelisi auditeerimise standardeid (ISA standardeid) ning on vastu võetud INTOSAI auditistandardite ja rakendussuuniste komplekt (ISSAI standardid), milles sisalduvaid paljusid rakendussuuniseid 2008. aastal veel ei eksisteerinudki (ISSAI finantsauditi rakendussuunised kinnitati enamuses alles 2010. aastal).

Seetõttu soovib autor Riigikontrollil analüüsida käsiraamatus fikseeritud nõudeid tervikuna, seejuures selgitada, millised neist nõuetest on muutunud seoses standardite muutmise ja täiendamisega ning vajadusel neid täpsustada. Ühtlasi parandada aegunud viited standarditele. Selleks, et edaspidi oleks lihtsam käsiraamatut asjakohasena hoida, soovib autor kaaluda iga nõude juurde standardite vastava paragrahvi lisamist. Samuti soovib autor viia käsiraamatus kasutatavad mõisted vastavusse standardites kasutatavate mõistetega (näiteks erinevate tähelepanekute kategooriate mõisted: märkimisväärne, oluline, mittemärkimisväärne jmt). See hõlbustab loetust (nõuetest ja põhimõtetest) arusaamist. Lisaks tuleb kõigile kasutuses olevatele, kuid käsiraamatus mitte viidatud juhendmaterjalidele käsiraamatusse viited lisada. Seda infot tuleb hoida asjakohasena järjepidevalt.

Järgnevalt analüüsitakse Riigikontrolli auditistandardit käsitledes järgmisi küsimusi.

- Millistele standarditele ja mis ulatuses Riigikontroll oma töös tugineb?
- Millised on Riigikontrolli eetikanõuded?
- Millised on Riigikontrollis sätestatud nõuded kutsealasele skeptitsismile ja otsustusele?

Riigikontrolli auditikäsiraamatu Riigikontrolli auditistandardis on kirjas, et Riigikontroll lähtub oma tegevuses audiitori eetikakoodeksist ning korraldab auditeid kooskõlas INTOSAI ja IFACi (*International Federation of Accountants*) auditistandarditega määral, mis ei ole vastuolus Riigikontrolli tegevust käsitlevate seadustega. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 31)

Vaatamata sellele on käsiraamatu sissejuhatuses märgitud, et Riigikontroll on koostanud oma auditistandardi ega juhindu otseselt rahvusvahelistest standarditest seepärast, et need on üldise iseloomuga ja väga suure mahuga (neid on tuhandeid lehekülgi). Riigikontrolli oma auditistandard on kohaldatud õigusruumile ja keskkonnale, milles

tegutseb Eesti Riigikontroll. Samas on järgitud rahvusvaheliste auditistandardite nõudeid, mistõttu juhindudes auditi korraldamisel Riigikontrolli standardist, täidetakse ka rahvusvaheliste auditistandardite nõuded. (*Ibid* : 33)

Kuigi eelmises kahes lõigus on täheldatav teatav vastuolu ning sõnastus on mitmeti mõistetav, on ilmselt käsiraamatu koostajad pidanud silmas asjaolu, et Riigikontroll ei kohalda rahvusvahelisi auditistandardeid (INTOSAI ja IFACi standardeid) oma tegevusele otseselt, vaid ainult ulatuses, mis on standardites nõutud ja koos endapoolse tõlgenduse/soovitusega, kuidas neid nõudeid Riigikontrolli töös rakendada.

Standarditega kooskõlale võib viidata siis, kui rakendatakse kõiki standardite nõudeid ehk ollakse vastavuses kõikide auditi suhtes oluliste standardite nõuetega. Erandjuhtudel on lubatud standardite põhinõuetest kõrvale kalduda, näiteks, kui protseduur ei ole tõhus, tuleb kasutada alternatiivset protseduuri.

Riigikontrolli seaduse § 6 lõike 4 järgi lähtub Riigikontroll kontrollimisel audiitori kutsetegevuse üldtunnustatud normidest ja tavadest. Audiitortegevust reguleerib Eestis audiitortegevuse seadus ja see kehtib ka Riigikontrollile. Audiitortegevuse seaduse § 45 lõike 1 järgi peavad vandeaudiitorid (ja seetõttu ka Riigikontroll), kes töötavad avaliku sektori üksuses, täitma vandeaudiitori kutsetegevuses vandeaudiitori kutsetegevuse standardeid. Kutsetegevuse standardite paketi üheks osaks on rahvusvahelised auditeerimise standardid. Audiitortegevuse seaduse § 46 kohaselt võivad rahvusvaheliste standardite alusel koostatud standardid nende koostamisel aluseks olevatest standarditest erineda, kuid vaid ulatuses, mis on vajalik vastavuses olemiseks Eestis kehtivate õigusaktidega.

Riigikontrollil tuleb standardite rakendamisel arvesse võtta ka riigieelarve seaduses sätestatud kohustust kontrollida riigiraamatupidamiskohustuslaste ja nende üksuste majandustehingute seaduslikkust, mis laiendab Riigikontrolli finantsauditi ulatust võrreldes tavapärase erasektori üksustes tehtava finantsauditi ulatusega. Pikemalt on avaliku- ja erasektori finantsauditi eripära, selle põhjuseid ning nõudeid avaliku sektori finantsauditile analüüsitud magistritöö alapunktis 1.2.2. .

Riigieelarve seaduses pole reguleeritud, millistest kutsetegevuse standarditest ja millises ulatuses Riigikontroll oma tegevuses lähtuma peab või millised on Riigikontrollile kehtestatud piirangud. Seega pole autori arvamusel Riigikontrolli tegevust käsitlevad seadused seadnud piiranguid seoses kutsetegevuste standardites sätestatud nõuetega, vaid Riigikontrollil tuleb lähtuda, nagu öeldud, kutsetegevuse üldtunnustatud normidest ja tavadest.

Standardite kohaselt on Riigikontrollil põhimõtteliselt võimalik standardite kasutamisele oma auditikäsiraamatus viidata vaid ühel viisil neljast võimalikust. Need neli viisi on järgmised (ISSAI 1000 2010: 28).

1. Riigikontroll teeb oma auditeid kooskõlas ISSAIdega, mis tähendab täielikku kooskõla kõigi asjakohaste ISA standardite ja ISSAI rakendussuunistega.
2. Riigikontroll teeb oma auditeid kooskõlas ISAdega, mis tähendab täielikku kooskõla kõigi asjakohaste ISA standarditega.
3. Riigikontroll teeb oma auditeid kooskõlas INTOSAI põhialustega, kuid mitte täielikus vastavuses ISAdega, mis on ISSAI auditistandardite osaks.
4. Riigikontroll teeb oma auditid kooskõlas oma rahvuslike auditistandarditega.

Seega, kuna Riigikontrolli käsiraamatus on öeldud, et käsiraamatu koostamisel on järgitud rahvusvaheliste auditistandardite nõudeid, mistõttu juhindudes auditi korraldamisel Riigikontrolli standardist, täidetakse ka rahvusvaheliste auditistandardite nõuded, soovib autor Riigikontrollil kõik asjakohaste standardite nõuded käsiraamatus sätestada ning nendest nõuetest kõrvale kaldumist käsiraamatus põhjendada ja pakkuda välja alternatiivsed protseduurid, mis sel juhul antud situatsioonis toimivad.

Käesolevas alapunktis ongi analüüsitud käsiraamatu vastavust standardites kehtestatud üldistele nõuetele ja järgmises alapunktis nõuetele, mis käsitlevad audiitori spetsiifilisi kohustusi finantsauditis seoses pettusega.

Üldised nõuded, lisaks nõudele olla vastavuses kõigi asjakohaste standardite nõuetega, on järgmised (ISA 200 2010: 14–17):

- audiitor peab käituma vastavuses eetikanõuetega, sh olema sõltumatu;
- audiitor peab auditi planeerima ja korraldama kutsealase skeptitsismiga;
- audiitor peab kasutama auditi planeerimisel ja läbiviimisel kutsealast otsustust;

- põhjendatud kindlustunde saamiseks peab audiitor hankima piisavat ajakohast auditi tõendusmaterjali.

INTOSAI eetikakoodeks nõuab, et iga kõrgem kontrolliasutus peab välja töötama oma eetikakoodeksi. Eetikakoodeksi põhimõtted on järgmised.

1. Ausus ja usaldusväärsus – laitmatu igas olukorras, hoida avalikkuse usaldust.
2. Sõltumatus – sõltumatu auditeeritavatest üksustest ja huvirühmadest. Tuleb olla sõltumatu ja näida sõltumatuna. Raportid on täpsed ja objektiivsed.
3. Poliitiline neutraalsus – vältida poliitilisi mõjutusi.
4. Huvide konflikti vältimine – ei kuritarvita oma positsiooni, auditites saadud informatsiooni, vältida suhteid, mis seavad kahtluse alla sõltumatuse, korrektsed suhted auditeeritavate ja nende juhtkondadega.
5. Ametisaladuse hoidmine.
6. Kompetents ja enesetäiendamine – auditistandardite ja muude oluliste standardite ning õigusaktide tundmine. Ei tohi võtta tööülesandeid, milleks puuduvad teadmised. Tegeleda pidevalt enesetäiendamisega.

Riigikontrolli auditikäsiraamatus on kõik eelpool nimetatud põhimõtted audiitori eetika kohta kehtestatud, sh sõltumatuse kohta käivad nõuded. Olulise põhimõttena on sätestatud, et kui auditeerimisel ilmnevad asjaolud, mis annavad põhjust kahelda audiitori usaldusväärsusel ja võimes järgida audiitori eetikakoodeksit, taotleb audiitor enda taandamist teenistusülesande täitmisest. Hinnangu asjaolude olulisusele ja taandamise vajalikkusele annab peakontrolör või riigikontrolör. Muuhulgas on käsiraamatus kirjas, et Riigikontrolli audiitori eetikakoodeks põhineb INTOSAI eetikakoodeksil ja see on täienduseks avaliku teenistuse eetikakoodeksile, korruptsioonivastasele seadusele, erakonnaseadusele ning Riigikontrolli seadusele ja sisekorraeeskirjale.

Autor on arvamusel, et käsiraamatus sätestatud audiitori eetika põhimõtted on piisavad ja täiendusi pole vaja teha.

Rahvusvaheliste auditeerimise standardite järgi tuleb audiitoril audit planeerida ja läbi viia **kutsealase skeptitsismiga**, tõdedes, et eksisteerida võivad asjaolud, mis põhjustavad finantsaruannete olulise väärkajastatuse. Avaliku sektori standardid

sätestavad täiendavalt, et audiitorid peavad olema valvsad ja näitama üles vajalikku hoolikust situatsioonide suhtes, mis võivad viidata pettustele, ebaseaduslikele või ebasihipärastele kulutustele, kinnitamata tehingutele, raiskamisele, ebaefektiivsusele või ebaaususele.

Kutsealane otsustus on auditi-, arvestus- ja eetikastandardite alase väljaõppe, teadmiste ja kogemuste rakendamine informeeritud otsuste tegemiseks, mis on asjakohased auditi töövõtu asjaoludel. Kutsealast otsustust tuleb kasutada kogu auditi jooksul ja see peab olema ka asjakohaselt dokumenteeritud.

Riigikontrolli auditistandardis on käsitletud professionaalset otsustust ja professionaalset skeptitsismi ühe üldise aluspõhimõttena. Välja on toodud, et auditeerimise käigus on enamasti võimatu rangelt ette määrata, kuidas ja kui palju audiitor eesmärgini jõudmiseks tööd peab tegema. Seetõttu tuleb audiitoril otsustada tuginedes auditistandarditele, eetikakoodeksile, oma primale teadmisele ja kogemusele, kuidas toimida avaliku sektori auditeerimise käigus tekkivates olukordades kõigis auditi etappides. See tähendab muu hulgas, et audiitor otsustab (kui see pole varem täpsemalt kindlaks määratud) auditi ulatuse, kavandatavate testide iseloomu ja mahu, tõendusmaterjali piisavuse, usaldusväarsuse ja asjakohasuse ning audititulemuste tõlgendamise. Professionaalsele otsusele tuginedes peab audiitor üles näitama vajalikku hoolikust ja suutma oma valikuid põhjendada. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 34)

Professionaalne otsus eeldab audiitorilt ka professionaalset skeptitsismi – suhtumist, kus audiitoril tuleb auditit kavandades ja ellu viies arvestada võimalusega, et audiitorile esitatav teave võib olla ebausaldusväärne, eriti kui see pärineb auditi tulemustest huvitatud isikutelt. (*Ibid*: 34)

Käsiraamatus on märgitud, et kutsealast otsustust ja skeptitsismi on läbivalt käsitletud peaaegu kõigis auditi planeerimist, tõendusmaterjali kogumist ja aruandlust käsitlevates rakendussuunistes. Käsiraamatu analüüsimisel selgus aga, et kutsealast skeptitsismi mujal käsitletud pole ning kutsealast otsustust on käsitletud veel ka analüütiliste protseduuride ja detailsete testide juures, kus öeldakse, et protseduuri valik on otsustuse küsimus.

Autori soovib Riigikontrollil käsiraamatu peatükki 4.1.2. „Professionaalne otsus ja professionaalne skeptitsism“ täiendada järgmiselt: „Kutsealasele otsustusele tuginetakse kõigis auditi etappides. See tähendab, et audiitor otsustab auditi ulatuse, kavandatavate testide iseloomu ja mahu, tõendusmaterjali piisavuse, usaldusväärsuse ja asjakohasuse ning audititulemuste tõlgendamise. Kutsealast otsustust rakendab audiitor ka järgmistes valdkondades:

- olulisus ja auditi risk;
- juhtkonna otsustuste hindamine majandusüksuse poolt rakendatava finantsaruandluse raamistiku rakendamisel;
- juhtkonna poolt finantsaruannete koostamisel tehtud hinnangute põhjendatuse hindamine.“

Kuna käsiraamat on mõeldud audiitorile ja loodud eesmärgiga anda üksikasjalikke soovitusi ning juhiseid auditi tegemiseks, tuleb autori arvamusel kutsealase skeptitsismi osas finantsauditi rakendussuunisesse lisada audiitori valvsusele viitavad ja riske vähendavad põhimõtted. Autor soovib Riigikontrollil käsiraamatu peatüki 4.1.2. „Professionaalne otsus ja professionaalne skeptitsism“ lõppu lisada järgmine loetelu audiitori tähelepanule viitavate asjaoludega: „Audiitoril tasub olla valvas, kui:

- auditi tõendusmaterjal on vastuolus muu omandatud auditi tõendusmaterjaliga;
- informatsioon seab kahtluse alla auditi tõendusmaterjalina kasutatavate dokumentide ja päringutele esitatud vastuste usaldusväärsuse;
- tingimused, mis võivad osutada võimalikule pettusele.“

Samasse peatükki soovib autor kutsealase skeptitsismi kohta lisada järgmist: „Skeptitsismi säilitamine kogu auditi jooksul on vajalik vähendamaks järgmisi riske:

- ebatavaliste asjaolude ignoreerimine;
- liigne üldistamine auditi vaatluste põhjal järelduste tegemisel;
- mitteaajakohaste eelduste kasutamine audititoimingute, ajastuse ja ulatuse kindlaksmääramisel ja nende tulemuste hindamisel.“

Kuigi magistritöös käsitletakse peamiselt vaid pettusega seotud nõudeid, mis standardites on esitatud, on autor seisukohal, et käsiraamatu parema jälgitavuse ja

standarditega võrreldavuse saavutamiseks, tuleb käsiraamatus sisalduvad mõisted, viited ja nõuded tervikuna ajakohastada.

Auditistandardites audiitoritele sätestatud üldiste nõuete analüüsimise tulemusena selgus, et Riigikontrolli auditikäsiraamat on standardite üldiste nõuetega audiitori eetika, kutsealase skeptitsismi ja kutsealase otsustuse rakendamise osas peamiselt vastavuses. Täiendada tuleb kutsealase skeptitsismi ja kutsealase otsustuse rakendamise aspekte, sh millistes valdkondades tuleb kutsealast otsustust ilmtingimata rakendada ning milliste tingimuste ilmnemisel tuleb audiitoril kutsealast skeptitsismi kindlasti kasutada. Kõigi puuduste likvideerimiseks on autori käesolevas alapunktis teinud vastavad soovitusel Riigikontrolli auditikäsiraamatu täiendamiseks.

2.2.2. Finantsaudiitori ülesanded auditi planeerimisel seoses pettusega ja võimalused planeerimist täiustada

Käesolevas alapunktis analüüsib autor käsiraamatu vastavust standarditele ISA 240 ja ISSAI 1240 ulatuses, mis käsitleb audiitori kohustusi finantsaruannete auditeerimisel seoses pettusega ning teeb vastavaid täiendamise ettepanekuid. See hõlmab järgmisi Riigikontrolli auditikäsiraamatu peatükke (vt ka lisa 2):

- Riigikontrolli auditistandardi alapunkte auditi liikide ja auditi planeerimise kohta,
- auditistandardi rakendussuuniste alapunkte auditi planeerimine, olulisus ja riskid, sisekontrollisüsteemi vastavustestid.

ISA kohaselt on finantsauditi üldiseks eesmärgiks omandada põhjendatud kindlus selle kohta, kas finantsaruanded tervikuna on vabad, kas pettusest või veast tingitud olulisest väärkajastamisest, võimaldades seega audiitoril avaldada arvamust selle kohta, kas finantsaruanded on koostatud kõigis olulistest osades kooskõlas rakendatava finantsaruandluse raamistikuga. Standard defineerib, et audiitori spetsiifilised eesmärgid finantsauditis seoses pettusega on:

- tuvastada ja hinnata finantsaruannete pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riske,
- omandada sellega seonduv piisav asjakohane auditi tõendusmaterjal, kavandades ja rakendades asjakohased vastused,

- tehingute õigusaktidele vastavusele hindamine.

Käsiraamatu peatükis 4.2.1., kus käsitletakse finantsauditit ja selle sisu ning ulatust Riigikontrollis, on toodud välja, et finantsaudit hõlmab kahte suurt plokki (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2010: 36).

1. Aruandekohustuslaste finantsaruandluse atesteerimist, mis sisaldab finantsdokumentatsiooni uurimist ja hindamist ning arvamuse andmist finantsaruannete kohta, sh valitsusadministratsiooni finantsaruandluse atesteerimist tervikuna.
2. Majandus- ja muude tehingute puhul neile kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamise hindamist ehk nn seaduslikkuse auditeerimist.

Riigikontrolli finantsauditite kohta koostatud aruannetes on auditi üldiseloomustuse juures selgitatud auditi eesmärki järgmiselt: **auditi eesmärgiks** on avaldada arvamust riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning majandustehingute seaduslikkuse kohta. Auditi üldiseloomustuses on selgitatud veel, et audit on kavandatud ja sooritatud viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruandes sisalduvad olulised väärkajastamised või mitte ja kas tehtud tehingud on olulises osas kooskõlas lisas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus on hinnatud ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi.

Seega pole standardites defineeritud finantsauditi üldist eesmärki auditiaruandes ega käsiraamatus välja toodud, samuti pole kirjeldatud audiitori spetsiifilisi eesmärke.

Eelnevast tulenevalt soovib autor Riigikontrollil lisada käsiraamatu peatükki 4.2.1. „Finantsaudit“ lisada finantsauditi ulatust käsitleva lõigu järele järgmine lõik: „Finantsauditi üldiseks eesmärgiks on omandada põhjendatud kindlus selle kohta, kas finantsaruanded tervikuna on vabad kas pettusest või veast tingitud olulisest väärkajastamisest, võimaldades seega audiitoril avaldada arvamust selle kohta, kas finantsaruanded on koostatud kõigis olulistest osades kooskõlas rakendatava finantsaruandluse raamistikuga.“ Ning seejärel fikseerida järgmist: „Audiitori täpsemad eesmärgid finantsauditis seoses pettustega on:

- tuvastada ja hinnata finantsaruannete pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riske;
- omandada piisav asjakohane auditi tõendusmaterjal seoses pettusest tuleneva väärkajastamise hinnatud riskidega, kavandades ja rakendades asjakohased vastused;
- vastata asjakohaselt auditi käigus tuvastatud pettusele või kahtlustatud pettusele.“

Auditiaruandes ega käsiraamatus pole määratletud, milliseid väärkajastamisi Riigikontrolli finantsaudit käsitleb. **Väärkajastamiseks** peetakse ISA kohaselt erinevusi avaldatud finantsaruandes oleva kirje summa, klassifitseerimise, esituse või avalikustamise ning rakendatava finantsaruandluse raamistikuga kooskõlas olemiseks nõutava kirje summa, klassifitseerimise, esituse või avalikustamise vahel. Väärkajastamised finantsaruannetes võivad tuleneda kas pettusest või veast. Sellest, milliste väärkajastamiste esinemist auditis testitakse, sõltub auditiprotseduuride olemus, ajastus ja ulatus. Et käsitleda pettuste auditikäsiraamatus süsteemiselt läbi kogu finantsauditi protsessi on tuleb määratleda väärkajastamised, mida Riigikontrolli finantsaudit hõlmab. Kuna Riigikontrolli auditid peavad olema sooritatud kooskõlas standarditega, siis saavad väärkajastamised hõlmata vaid mõlemat, nii pettust kui viga.

Seetõttu soovib autor Riigikontrollil lisada käsiraamatu peatükki 4.2.1. „Finantsaudit“ lisada järgmine lõik: „Pettus on tahtlik tegu ühe või enama isiku poolt juhtkonna, isikute, kelle ülesandeks on valitsemine, töötajate või kolmandate osapoolte hulgast, millega kaasneb ebaõiglase või ebaseadusliku eelise omandamine kavaluse kasutamise kaudu. Finantsaruande õigsust mõjutavad kahte tüüpi tahtlikud väärkajastamised – pettuslikust finantsaruandlusest tulenevad väärkajastamised ja varade seadusevastasest omastamisest tulenevad väärkajastamised. Finantsaruannete pettus sisaldab finantsandmete või faktide tahtlikke väaresitamisi või avalikustamata jätmisi eesmärgiga petta finantsaruannete kasutajaid. Varade seadusvastane omastamine hõlmab laekumiste kõrvaldamist, füüsiliste varade või intellektuaalse omandi varastamist, majandusüksuse maksma panemist kaupade ja teenuste eest, mida ei ole saadud ja majandusüksuse varade kasutamist isiklikuks otstarbeks.“ Selle lõigu järele soovib autor kirjutada järgmist: „Avalikus sektoris käsitletakse finantsauditi

kontekstis pettust laiemalt, kui vaid finantsaruannete pettused. Alljärgnevas loetelus on toodud avaliku sektori spetsiifilised pettuseriski valdkonnad, mida Riigikontrolli finantsaudit käsitleb lisaks finantsaruannete pettusele ja varade seadusvastasele omistamisele:

- toetused ja eraldised kolmandatele isikutele,
- hanked,
- saavutatud tulemuste kohta info teadlik väär esitamine.“

Järgnevalt analüüsib autor auditi planeerimisega seotud nõuete täitmist. Auditi planeerimisel tuleb standardite kohaselt täita järgmisi nõudeid:

- selgitamaks, milliseid valdkondi ja mil viisil võivad mõjutada pettused, tuleb auditi meeskonnas korraldada **ajurünnak**;
- tuleb läbi viia **riskihindamise jaoks vajalikud protseduurid** (info kogumine) – järelepärimised juhtkonnalt, siseauditilt ja teistelt asjakohastelt isikutelt, arusaamine teostatavast järelevalvest, pettuseriski tegurite hindamine;
- tuleb **hinnata riske erinevatel tasanditel** – finantsaruande ja väite tasandil (tehinguklasside, kontosaldode ja avalikustatava informatsiooni osas).

Käsiraamatus on kirjas, et planeerimise käigus hinnatakse ka pettuse ja korrupsiooni riski tõenäosust ning vajaduse korral kavandatakse asjakohased kontrollitoimingud. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 36)

Käsiraamatu auditi planeerimist käsitlevas peatükis (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 54) on öeldud, et planeerimisel koostatakse „Ülevaade asutuse tegevusest”, mis kujutab endast asutuse süsteemset riskihinnangut. Nimetatud ülevaade on struktureeritud kaheks osaks: esimese osa eesmärgiks on talletada ülevaatlik info auditi ja raamatupidamise korraldusest ning mehitatusest, teise osa eesmärgiks on saada vajalik info olemusliku ja kontrolliriski hindamiseks. Saadud infot kasutatakse edasiste kontrolliprotseduuride planeerimisel ning vajadusel valimite koostamisel (nt detailsete testide tegemisel). Teises osas on küsimused oluliseks hinnatud arvestusvaldkondade, arvestusvaldkonna reeglite piisavuse, kehtestatud sisekontrollisüsteemi reeglite järgimise ja sisekontrollisüsteemide testimise kohta. Hinnangud tuleb anda skaalal: hea,

rahuldav, nõrk, teadmata. Kriteeriumid hinnangute andmiseks on dokumendi vormil antud.

Käsiraamatu osas, milles on toodud finantsauditi rakendussuunised, on auditi riskide hindamise juures märgitud, et riskide hindamisel tegeletakse olemusliku ja kontrolliriski hindamisega. Olemuslike riskide hindamiseks peab audiitor piisavalt aru saama asutuse tegevusest ja arvestussüsteemist ning leidma vastused järgmistele küsimustele (*Ibid*: 83).

- Millised on põhilised majandustehingute tüübid?
- Millised on tähtsamad aruande osad, mida olulised majandustehingud mõjutavad, ning milline alusdokumentatsioon tehinguga kaasneb?
- Milline on protsess majandustehingu algatamisest kuni kandmiseni raamatupidamisaruannetesse?

Olemuslik risk tuleb hinnata suuremaks ja planeerida suurem hulk kontrollitavaid tehinguid, kui (*Ibid*: 83):

- tehingute kajastamine põhineb juhtkonna hinnangutel;
- esineb olulisi mitterutiinsed tehinguid;
- audiitori arvates ollakse huvitatud väärkajastamistest või ebaseaduslike tehingute sooritamisest (nt poliitiline surve, majanduslik olukord vms).

Kontrolliriskide hindamisel on abiks järgmised küsimused, millest kas või ühelegi eitavalt vastates tuleb kontrollirisk hinnata suureks (*Ibid*: 84).

- Kas on olemas asjakohane protseduurireeglistik ja toimiv sisekontrollisüsteem?
- Kas juhtkond on teadlik sisekontrollisüsteemi toimimisest ja hinnanud selle tähtsust?
- Kas sisekontrollitoimingud on tõhusad (vead avastatakse ja parandatakse kohe)?
- Kas sisekontrollisüsteemi toiminguid on viimase kolme aasta jooksul kontrollitud?

Audiitoril tuleb tööpaberites selgitada, mille alusel on ta riskid hinnanud kas suureks, keskmiseks või väikseks. (*Ibid*: 84) Auditistandardite kohaselt on pettuse risk alati märkimisväärne risk, seega tuleb pettuse puhul rakendada teistsugust praktikat ning see põhimõte peaks autori arvamusel käsiraamatus sisalduma.

Samas peatükis (*Ibid*: 84) on fikseeritud, et olemuslikust ja kontrolliriskist eraldi käsitletakse pettuse- ja korrupsiooniriski, sest tegemist on ohuga, mida sisekontrollisüsteem pole üldjuhul võimeline avastama ega ära hoidma, sest juhtkond tegutseb jõupositsioonilt või mängivad töötajad omavahel kokku.

See, kuidas ja mil määral riskide hindamisel pettuse konteksti arvestatakse pole autori hinnangul piisaval määral fikseeritud ja juhendmaterjalis käsitletud. Käsiraamatus pole kirjeldatud ega fikseeritud järgmised aspektid:

- millised on võimalikud pettuseriskitegurid ning pettustele viitavad asjaolud, mida tuleks audiitoril tähele panna;
- milliseid toiminguid peaks pettuse riskide identifitseerimiseks tegema;
- kuidas pettuse riske hinnata ja mida hindamisel arvesse võtta ning milliseid toiminguid selleks teha;
- kuidas ja kuhu tulemused dokumenteerida.

Tulenevalt eelnevast soovitab autor Riigikontrollil täiendada käsiraamatu peatükki 5.2.1. „Olulisus ja riskid“ järgmise lõiguga: „Juhtkond on ainulaadsel positsioonil pettuse toimepanemiseks tingituna juhtkonna võimest manipuleerida andmetega ja eirata kontrolle, mis muidu näivad toimivat tulemuslikult. Kuigi kontrollide juhtkonnapoolse eiramise riski määr varieerub asutuse ti, on see risk siiski igas asutuses olemas. Arvestades prognoosimatuid viise, kuidas selline eiramine võib toimuda, on pettusest tulenev olulise väärkajastamise risk alati märkimisväärne risk.“

Autor soovitab sama peatükki täiendada järgmiselt: „Pettuse riski identifitseerimine nõuab arusaamist pettuse riski olemusest ja arusaamist neist pettuse riskidest, mis võivad esineda hinnatavas asutuses. Pettuse riski hindamise protseduuride hulka kuuluvad informatsiooni kogumine: auditimeekonna arutelu, juhtkonna ja teiste asjakohaste isikute küsitlemine, asutuse tegevuskeskkonnast ja sisekontrollisüsteemidest ülevaate omandamine, ning saadud info analüüsimine ja hindamine. Täpsemad suunised pettuse riskide identifitseerimiseks ja hindamiseks on esitatud juhendis „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“.“

Lisaks eelnevale on autor eriarvamusel käsiraamatu koostajatega selles osas, et pettuse risk on risk, mida sisekontrollisüsteem pole üldjuhul võimeline avastama ega ära

hoidma. Erinevalt väärarvamusest, et pettusi ei ole võimalik ennetada või ära hoida, näitab praktika, et pettuse toimepanemise võimalust on võimalik suurel määral vähendada, luues toimiv kontrollikeskkond ja avastada rakendades toimivaid kontrollisüsteeme. Eduka pettuse ennetamise ja avastamise võti on organisatsiooni tegevuse, tegevuskeskkonna, kontrollikeskkonna ja kultuuri mõistmine ning vajadusel nende muutmine või täiendamine. Autor on arvamusel, et käsiraamatu seisukohta tuleks korrigeerida, selgitades pettuse olemust.

Seega teeb autor Riigikontrollile ettepaneku käsiraamatu peatükis 5.2.1. „Olulisus ja riskid“ vahetada lause: „Eraldi käsitletakse pettuse- ja korrupsiooniriski, sest tegemist on ohuga, mida sisekontrollisüsteem pole üldjuhul võimeline avastama ega ära hoidma, sest juhtkond tegutseb jõupositsioonilt või mängivad töötajad omavahel kokku.“ järgmise lõigu vastu: „Teistest riskidest eraldi käsitletakse pettuse- ja korrupsiooniriski. Pettus sisaldab: stiimulit või survet pettus toime panna, tajutavat võimalust nii teha ja selle teo ratsionaalset põhjendamist. Erinevalt väärarvamusest, et pettusi ei ole võimalik ennetada või ära hoida, näitab praktika, et pettuse toimepanemise võimalust on võimalik suurel määral vähendada, luues toimiv kontrollikeskkond ja avastada rakendades toimivaid kontrollisüsteeme. Eduka pettuse ennetamise ja avastamise võti on organisatsiooni tegevuse, tegevuskeskkonna, kontrollikeskkonna ja kultuuri mõistmine ning vajadusel nende muutmine või täiendamine. Seejuures tuleb arvesse võtta, et pettusega kaasneb tihti kontrollide, mis muidu võivad näida toimivat tulemuslikult, eiramine juhtkonna poolt.“

Käsiraamatus on nõutud riskihindamine finantsaruande, kui terviku tasemel „Ülevaates asutuse tegevusest“ ja tehinguklasside/kontosaldode tasemel väidete lõikes. Selle nõude osas on käsiraamat standarditega vastavuses.

Arusaamine auditeeritava majandusüksuse loodud sisekontrollisüsteemist ja selle hindamine, läbi auditi asjakohase planeerimise ja läbiviimise, on üheks oluliseks tegevuseks ja nõudeks audiitorile seoses pettusega.

Käsiraamatu peatükis 5.2.4. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2010: 100), kus käsitletakse sisekontrollisüsteemi hindamiseks vastavustestide tegemist, on kirjas, et sisekontrolli esmane hindamine toimub auditi planeerimise faasis, täiendavalt

hinnatakse kontrolle ka tõendusmaterjali kogumise ajal. Seejuures koostatakse “Ülevaade asutuse tegevusest”, mille teises osas antakse esialgne hinnang sisekontrollisüsteemile, tuuakse välja sisekontrollisüsteemi tugevad ja nõrgad küljed ning tehakse järeldused selle kohta, kuidas need mõjutavad kavandatavaid audititoiminguid.

Esimese sammuna tuleb käsiraamatu kohaselt selgitada kontrollid ning veenduda, et vastavad kontrollimehhanismid on olemas ja asutus kasutab neid. Nendest tuleb valida välja võtmekontrollid (kontrollid, mis maandavad mitmeid riske, näiteks inventuurid, saldokinnitused). Kontrollide täpsemaks selgitamiseks eristatakse: rakenduskontrolle, mis toimuvad tehingu tasandil (nagu kinnitamised, ülevaatamised, varade kaitse füüsilised kontrollid; neid on nii käsitsi tehtavaid kui ka automaatselt toimivaid IT-kontrolle); juhtkonna kontrolle, mida rakendatakse peale tehingute tegemist tehingute kogumi kohta. (*Ibid*: 100)

Seejärel tuleb sooritada nende kontrollide testimine. Vastavusteste tehakse ainult nende kontrollimehhanismide suhtes, mille puhul audiitor on kindlaks määranud, et need on sobivalt üles ehitatud, et vältida või avastada olulist väärkajastamist, s.t testida saab vaid sisekontrollisüsteemi osi (nn kontrolle), mis on olemas ning mis on finantsaruande ja majandustehingute seaduslikkuse osas asjakohased. Põhiline meetodika sisekontrollisüsteemi hindamisel hõlmab ahelat: eesmärk → risk → kontroll. Kontrollide toimimise tulemuslikkuse testimine sisaldab endas auditi tõendusmaterjali saamist selle kohta, kuidas kontrollimehhanisme rakendati auditeeritud perioodi jooksul, ning kontrollide järjepidevust, millega neid rakendati ning, kes ja milliste vahenditega neid rakendas. (*Ibid*: 100–101) Seejuures on määratletud ka hinnangute skaalal: hea, rahuldav, puudulik. Kriteeriumid hinnangute andmiseks on käsiraamatus antud.

Planeerimistegevuse nõuetele vastavuse võrdlust kokku võttes võib autori arvamusel järeldada, et käsiraamat ei kajasta planeerimistegevusi seoses pettusega sellisel määral, et seda saaks lugeda rahvusvaheliste standardite põhinõuetega kooskõlas olevaks. Peamiseks puuduseks on pettuse riski hindamise nõuete (nii võimalike pettuse riskide kohta info kogumise toimingute kui ka pettuse riskide hindamisega seonduvate toimingute) ja juhendmaterjali puudumine. Sisekontrollisüsteemi hindamist käsitlev

peatükk on planeerimise osast kõige põhjalikum ning autori hinnangul lähtub standardite nõuetest. Täiendada tuleb riskihindamise protseduuride sisu, ulatust ja dokumenteerimise nõudeid ning välja tuleb töötada sisekontrolli hindamiseks küsimustikud.

2.2.3. Finantsaudiitori ülesanded auditi läbiviimisel seoses pettusega ja võimalused auditi läbiviimist täiustada

Järgnevalt analüüsib autor auditi läbiviimise ja auditiprotseduuridega seotud nõuetele vastavust. Auditi läbiviimisel tuleb standarditest lähtuvalt täita järgmisi nõudeid:

- tuleb kindlaks määrata **vastused hinnatud riskidele**;
- väärkajastamiste tuvastamisel tuleb **tõendusmaterjali põhjal hinnata**, kas tegemist on pettusega;
- juhtkonnalt ja teistelt asjakohastelt isikutelt tuleb küsida **kirjalikke esitisi**;
- kaaluda asjakohastele institutsioonidele pettusest **raporteerimise vajadust**;
- tehtud töö tuleb korrektselt **dokumenteerida**.

Seejuures analüüsitakse ja tehakse ettepanekuid Riigikontrolli auditikäsiraamatus toodud auditi rakendussuuniste järgmiste alapunktide täiendamiseks: auditi dokumenteerimine, olulisus ja riskid, detailsed testid, tehinguklasside auditeerimise juhendid (põhivara, varude, raha ja pangakontode, kohustuste ja saadud ettemaksete, tulude ja kulude kohta). Käsiraamatu struktuuri jälgimiseks vt magistritöö lisa 2, kus on toodud Riigikontrolli auditikäsiraamatu sisukord.

Käsiraamatu osas „finantsauditi rakendussuunised“ on auditi riskide hindamise juures toodud välja, et olemuslikust ja kontrolliriskist sõltub audititoimingute ajastus ja ulatus. Mida suuremaks on olemuslik ja kontrollirisk hinnatud, seda rohkem peab olema audiitoril tõendusmaterjali oma hinnangu kinnituseks. Mida põhjalikumalt audiitor kontrollib, seda tõenäolisemalt leitakse aruandes olulised vead või ebareeglipärasused. Peale riskide hindamist kavandatakse asjakohased toimingud. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 84)

Autor soovib Riigikontrollil käsiraamatu peatükki 5.2.5. „Detailsed testid“ lisada järgmine lõik: „Vaatomata identifitseeritud ja hinnatud riskidele, tuleb igas

finantsauditis teha auditiprotseduure testimaks, kas juhtkond ignoreerib kontrolle või mitte, sest see risk eksisteerib alati. See hõlmab finantsaruannete koostamisel tehtud kannete ja korrigeerimiste asjakohasuse testimist, arvestushinnangute ülevaatamist ja hindamist, tavapärasest erinevatena näivate märkimisväärsete tehingute ärilise põhjendatuse hindamist. Täpsemad suunised testimaks juhtkonna poolset kontrollide ignoreerimist on esitatud juhendis „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“.

Käsiraamatus on finantsauditi rakendussuuniste juures (käsiraamatu peatükkides 5.2.7.–5.2.12, lk 113–147) toodud tehinguklasside (põhivara, varud, raha ja pangakontod, kohustused ja saadud ettemaksud, tulud, kulud) auditeerimise juhised. Auditeerimise juhiste ülesehitus on järgmine: kõigepealt tuuakse tehinguklassi üldiseloostus, seejärel tähtsamad kriteeriumid, riskid ja kontrolli eesmärgid, misjärel kirjeldatakse tüüpilisemaid tehinguid ja seotud tehinguklasse, edasi tuleb käsitusviis ja auditi kontrollitoimingud. Põhivara ja varude auditeerimise juhendis on lisaks eelnevale toodud välja ka tüüpilisemad ja kaalukamad vead, mis nende tehinguklasside puhul esinevad. Teistes juhendites neid kirjeldatud pole.

Autor analüüsis, kas võimaliku riskid seoses pettustega on tüüpilisemate ja kaalukamate vigade loetelus esindatud.

Kolmes juhendis – põhivara, varude ning raha ja pangakontode juhendis – on võimalikud pettuse riski valdkonnad nimetatud. Need on järgmised (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 113–137):

- varud – varude hulgas võib esineda kergelt varastatavaid ja realiseeritavaid varasid, mistõttu varude auditis tuleb tingimata hinnata ka pettuse riski ja kavandada vastavad toimingud;
- põhivara – erilist tähelepanu tuleb pöörata tehingutele, kus põhivara vahetatakse raha vastu ehk müüakse või antakse kasutusse, sest siin võib olla tegemist riigi huvide kahjustamisega, mis halvemal juhul päädib korruptsiooniga.
- raha ja pangakontod – igal juhul tuleb hinnata ka pettuse riski ja meetmeid, mis selle maandamiseks on kasutusele võetud.

Raha ja pangakontode auditeerimise juhendis on nimetatud järgmised pettuse riski võimalusi kajastavad aspektid:

- pearaamatupidaja või makseid sooritav raamatupidaja ei ole aastaid viibinud puhkusel;
- ühel inimesel on võimalik ainuisikuliselt teha ülekandeid;
- puuduvad juhtkonna kontrollid maksete üle;
- asutus kasutab mitut arvelduskontot ning selle põhjust ei suudeta veenvalt selgitada.
- asutus saab suurel hulgal sularahamakseid kassasse või oma arvelduskontole.
- pearaamatupidaja ei soovi anda selgitusi mõningate tehingute kohta (nt krediitkaarditehingud).
- dokumendid ei ole korrastatud ja neid on raske leida (nt osa panga väljavõtteid või kassaordereid on vahelt puudu).

Selle järel on kirjas auditiprotseduurid. Audititoimingutena on juhendis kirjas eelpool nimetatud riskidele vastavad auditiprotseduurid.

Nii põhivara kui varude osas peab autor võimalikeks pettuseriskideks vara vales väärtuses, koguses, elueas (sh kasutuskõlblikkuse hindamine) ja omandiõiguses kajastamist. Kõiki neid aspekte on tüüpilisemate ja kaalukamate vigade juures arvesse võetud ning nende testimiseks olid ka auditiprotseduurid olemas. Arendusvõimalusena näeb autor, et juhendis toodud võimalike vigade (riskide) juurde oleks tehtud märge, kui mõne vea puhul võib olla tegemist pettusega. Selline lähenemisviis suunab audiitorit pöörama rohkem tähelepanu pettusega seotud asjaoludele.

Vaatamata identifitseeritud ja hinnatud riskidele, nõuab standard, et alati tehtaks auditiprotseduure testimaks, kas juhtkond ignoreerib kontrole või mitte, sest see risk on alati vaikumisi olemas. See hõlmab finantsaruannete koostamisel tehtud kannete ja korrigeerimiste asjakohasuse testimist, arvestushinnangute ülevaatamist ja hindamist, tavapärasest erinevatena näivate märkimisväärsete tehingute ärilise põhjendatuse hindamist. Neid riske käsiraamatus arvesse võetud pole ja nendele riskidele vastuseks auditiprotseduure pole määratud.

Käsiraamatus toodud auditi läbiviimise ja auditiprotseduuridega seotud nõuete standarditele vastavuse hindamise tulemusena järeldab autor, et nõue riskihinnangu ja tehtavate auditiprotseduuride omavaheliseks sidumiseks (nn vastused hinnatud riskidele) vahel on üldpõhimõttena käsiraamatus fikseeritud. Samas pole põhimõtet käsiraamatus endas süsteemselt ja ühtlaselt järgitud. See tähendab, et mitte kõigis käsiraamatus käsitletud tehinguklasside auditeerimise juhendites pole võimalikke pettuse riske ning vastuseid neile kõikehõlmavalt käsitletud ja selgelt määratletud (viidatud). Lisaks on peamiste tehinguklassidena üldse käsitlemata nõuded (sh maksu-, lõivu- ja trahvinõuded), saadud ja antud toetused, finantstulud- ja kulud, autori arvamusel tuleks ka nende kohta auditeerimise juhend koostada.

Autor teeb Riigikontrollile ettepaneku käsiraamatus finantsauditi rakendussuuniste juures esitatud peamiste tehinguklasside (põhivara, varud, raha ja pangakontod, kohustused ja saadud ettemaksud, tulud, kulud) auditeerimise juhendmaterjale täiendada järgmises valdkondades:

- kõigis tehinguklasside auditeerimise juhendites tuleb kõikehõlmavalt käsitleda võimalikke pettuse riske ning vastuseid neile;
- tehinguklasside auditeerimise juhendites tuleb omavahel siduda tehinguklassile iseloomulikud riskid ja tehtavate auditiprotseduurid;
- tehinguklasside auditeerimise juhendites tuleb fikseerida ka sisekontrolli hindamise küsimustikud, see tähendab, et iga kontrollitava tehinguklassi kohta tuleb määrata sellele tehinguklassile rakendatavad ja kõige sobilikumad sisekontrollimehhanismide tüübid.

Lisaks juba koostatud tehinguklasside auditeerimise juhenditele soovitab autor Riigikontrollil koostada juhendid ka kõigi teiste tehinguklasside kohta, mis praegu puuduvad, sh maksu-, lõivu-, trahvinõuete, saadud ja antud toetuste, finantstulude ja – kulude kohta.

Audiitor peab **dokumenteerima** korrektselt kogu pettusega seotud info ja riskihindamise käigus antud hinnangud ning neid põhjendama. Standardite kohaselt tuleb dokumenteerida otsused, milleni jõuti auditimeeskonna arutelu käigus;

märkimisväärsed riskid finantsaruande ja väite tasandil; vastused tuvastatud ja hinnatud riskide kohta; tehtud auditiprotseduuride tulemused; intervjuud jm infovahetus.

Käsiraamatus sätestatud dokumenteerimise nõuded on järgmised. Auditi kõik etapid tuleb nõuetest lähtudes õigel ajal dokumenteerida. Selle põhieesmärgiks on kogu auditis esitatavale teabele (järelused, hinnangud, loodud uus info jms) taasesitatava tõendusmaterjali loomine. Auditi dokumenteerimine tähendab auditi plaani koostamiseks tehtud toimingute, auditi käigus tehtud kontrollitoimingute, kogutud või loodud tõendusmaterjali ja tehtud järelduste jäädvustamist. Auditi dokumentatsiooni hulgas peavad kindlasti olema, ülevaade asutuse tegevusest, auditi plaan, audiitori tööpäberid, analüüsid, protokollid, asjassepuutuv kirjavahetus, auditiaruande eelnõu, auditiaruanne koos auditeeritava ametliku vastuskirjaga ja ekspertide arvamused. Auditi dokumentatsiooni hulka kuuluvad ka auditeeritava algdokumentide, lepingute, uuringute jms koopiad, kui need on auditi tõendusmaterjalina olulised. (Riigikontrolli auditikäsiraamat 2011: 56)

Auditi dokumentatsioon peab olema sedavõrd põhjalik ja piisav, et teine kogenud audiitor, omamata eelnevat kokkupuudet selle auditiga, suudaks aru saada (*Ibid: 57*):

- kontrollitoimingute sisust ja ulatusest ning hinnata nende vastavust auditi plaanile, auditistandarditele, õigusaktidele jm dokumentidele;
- kontrollitoimingute tulemustest ja hangitud tõendusmaterjalist;
- auditis tehtud olulistest tähelepanekutest ja nende põhjal tehtud järeldustest.

Auditi tõendusmaterjaliks on kõik audiitori tehtud tähelepanekud ja neid toetav info, mida audiitor on kasutanud nende järelduste tegemiseks, millel põhineb audiitori hinnang. Tõendusmaterjaliks on lisaks veel näiteks algdokumendid ja muu kinnitav info järelduste kohta muudest allikatest. Seega hõlmab auditi tõendusmaterjal nii audiitori enda koostatud kui ka auditeeritavalt ja kolmandatest allikatest kogutud ja dokumenteeritud infot. (*Ibid: 57*)

Autori hinnangul on dokumenteerimise üldised nõuded piisavalt selgelt fikseeritud ning standarditega kooskõlas. Täpsustamist vajavad pettuse riskide identifitseerimisega ja hindamisega seotud dokumenteerimise täpsemad nõuded.

Autoril tuleb nentida, et analüüsid käsiraamatut pettuse riski arvessevõtmise seisukohalt finantsauditi planeerimisel ja läbiviimisel, selgus, et käsiraamatus pole kõiki standardites sätestatud nõudeid seoses pettuse riski arvessevõtmisega finantsauditis fikseeritud. Peamised puudused on järgmised:

- pole fikseeritud finantsauditi eesmärges seoses pettusega,
- pole fikseeritud võimalike pettuse riskide identifitseerimise ja hindamisega seotud nõuded,
- puuduvad auditiprotseduurid juhtkonna poolt kontrollide ignoreerimise testimiseks,
- tehinguklasside ja kontosalvade testimiseks pole alati määratletud võimalikke pettuse riske ning vastused hinnatud riskidele (va põhivara, varude ning raha ja pangakontod).

Nimetatud puuduste likvideerimiseks tuleb autori arvamusel Riigikontrollil täiendada finantsauditi meetodikat, lisades käsiraamatusse vastavad nõuded ja täiendades olemasolevaid ning koostades puuduolevaid tehinguklasside auditeerimise juhendeid. Autori poolt Riigikontrollile puuduste korrigeerimiseks tehtud detailsed soovitused on toodud iga puuduse analüüsi juures käesolevas alapunktis.

Kuna Riigikontrolli auditikäsiraamatus sätestatud auditistandardi rakendussuunised on mõeldud eelkõige audiitorile ja peaks sisaldama üksikasjalikke soovitusi ning juhiseid, kuidas auditit teha, siis on võtmetähtsusega koostada juhend (juhend „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“), kuidas pettuse riski Riigikontrolli finantsauditis arvesse võetakse ning milliseid toiminguid see nõuab ja kuidas neid dokumenteerida. Juhendis soovitab autor Riigikontrollil kajastada vähemalt järgmised aspektid.

1. Juhendi eesmärk, audiitori üldised ülesanded seoses pettusega, juhtkonna ülesanded seoses pettusega.
2. Auditi planeerimise etapis tehtavad tegevused: riskide identifitseerimine ja selleks tehtavad protseduurid (sh sisekontrollisüsteemist ja majandusüksuse tegevusest ülevaate omandamine, intervjuud, analüütilised protseduurid, IT-komponendi mõju selgitamine, dokumentide uurimine); identifitseeritud riskide

hindamine ja sellega seotud toimingud (sh sisekontrollisüsteemi testimine, IT-kontrollide testimine, riskihinnangu koostamine, valimite koostamine).

3. Auditiprotseduurid: hinnatud riskidele vastavate auditiprotseduuride koostamine (auditi lähenemisviisi kavandamine), audititoimingud testimaks juhtkonna poolset kontrollide ignoreerimist. Siinkohal tuleb juhendis täpsustada (anda täiendavaid suuniseid), mis tunnustele peavad vastama märkimisväärsed tehingud, millede osas on vaja hinnata majanduslikku põhjendatust avalikus sektoris. Lähtuda tuleb siinkohal ISSAIs toodud ebaharilike tehingute ja tegevuste näidetest, millele tuleb lisada näiteid Eesti riigi praktikast.
4. Audititoimingute tulemuste ja leidude hindamine.
5. Dokumenteerimise nõuded, sh väljatöötatud dokumendivorm, kuhu dokumenteeritakse võimalikud pettuseriskid ja hindamise tulemused nii aruande kui väite tasandil ning kus seotakse risk ja auditiprotseduur.
6. Kontrollküsimustik nõuete täitmise kontrollimiseks.
7. Näited majandusüksuse tasemel võimalikest riskiteguritest, ülevaade erinevate pettuste liikide (sh finantsaruannete pettused, varade seadusvastane omastamine, riigihangetega seotud pettused, toetustega seotud pettused) riskiteguritest finantsaruande tasandil ja väite tasandil. See osa juhendist võib olla esitatud juhendi lisa või viidatud mõnele väljatöötatud abimaterjalile (küsimustikule).
8. Näited võimalikest pettustele viitavatest asjaoludest olulisemate pettuste liikide kaupa (sh finantsaruannete pettused, varade seadusvastane omastamine, riigihangetega seotud pettused, toetustega seotud pettused). See osa juhendist võib olla esitatud juhendi lisa või viidatud mõnele väljatöötatud abimaterjalile (küsimustikule).
9. Näited võimalike pettuse riskide ja audititoimingute sidumisest. See osa juhendist võib olla esitatud juhendi lisa või viidatud mõnele väljatöötatud abimaterjalile.

Autori arvamusel on käsiraamatus sätestatud nõuded audiitori eetikale, üldised nõuded dokumenteerimisele ning sisekontrollisüsteemide hindamisega seonduvad põhinõuded standardite nõuetega vastavuses.

2.3. Riigikontrolli finantsauditis pettuseriskiga arvestamine

Eelmises alapunktis 2.2. on toodud analüüs Riigikontrolli auditikäsiraamatu nõuete vastavuse kohta rahvusvahelistele auditistandarditele (ISA ja ISSAI) seoses pettusega. Lisaks käsiraamatule juhivad finantsaudiitorid auditite tegemisel väljatöötatud dokumendivormidest ja mitmetest juhenditest, millele pole käsiraamatus viidatud ja mis pole käsiraamatu osad, kuid on igapäevases finantsauditi töös kasutusel.

Käesolevas alapunktis analüüsib autor eelnimetatud dokumendivormide ja juhendite sisu vastavust standardite ja käsiraamatu nõuetele seoses pettuse arvessevõtmisega finantsauditis ning teeb nende täiendamise tarvis vastavaid ettepanekud. Seejuures keskendub autor eelkõige auditi planeerimisele, sh riskihindamise protseduuridele ja dokumentidele ning auditiprotseduuride koostamisele ja kasutusel olevatele esitiskirjadele. Autor võtab analüüsis arvesse avalikus sektoris oluliste pettuste liikidena määratletud pettusi: finantsaruande pettused, varade seadusvastane omastamine, riigihangetega seotud pettused ning toetuste ja eraldistega seotud pettused. Samuti võtab arvesse, et finantsaruannete pettused laienevad ka eelarve täitmise aruandele.

2.3.1. Pettuseriski hindamine finantsauditi planeerimisel ja selle täiustamise võimalused

Oluliste väärkajastamiste riskide tuvastamiseks ja hindamiseks on standardite järgi tarvis läbi viia riskihindamise protseduurid, mis hõlmavad arutelu korraldamist auditimeeskonnas, arusaama omandamist majandusüksusest ja selle keskkonnast, sealhulgas sisekontrollist. Seejuures tuleb pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riske tuvastada ja hinnata finantsaruande ning väite tasandil tehinguklasside, kontosaldode ja avalikustatava informatsiooni osas.

Käsiraamatu auditi planeerimist käsitlevas alapeatükis (vt käsiraamatu sisukorda lisast 2) on öeldud, et planeerimisel koostatakse „Ülevaade asutuse tegevusest”, mis kujutab endast asutuse süsteemset riskihinnangut. Saadud infot kasutatakse edasiste kontrolliprotseduuride planeerimisel ning vajadusel valimite koostamisel. Käsiraamatu auditi riskide hindamise peatükis on märgitud, et riskide hindamisel tegeletakse olemusliku ja kontrolliriski hindamisega. Olemuslike riskide hindamiseks peab audiitor piisavalt aru saama asutuse tegevusest ja arvestussüsteemist ning kontrolliriskide

hindamisel tuleb audiitoril saada ülevaade, kas asutusel on olemas toimiv ja tõhus sisekontrollisüsteem. Käsiraamatus on fikseeritud, et olemuslikust ja kontrolliriskist eraldi käsitletakse pettuse- ja korrupsiooniriski. Samuti tuleb audiitoril tööpaberites selgitada, mille alusel on ta riskid hinnanud kas suureks, keskmiseks või väikseks. Riskihinnangust sõltub audititoimingute ajastus ja ulatus.

Riigikontrolli finantsauditi plaanis on fikseeritud muuhulgas auditi ulatus, lähenemisviis, olulisus ja oluliseks hinnatud aruande komponendid, valdkonna analüüsi mõju auditi lähenemisele ja kavandatavad kontrollitoimingud. Auditi plaani eeltäidetud vormil pole pettust käsitletud. Plaani vormil kirjas, et riskihinnang üldisel tasemel on toodud dokumendis UB („Ülevaade asutuse tegevusest“), riskihinnang väidete tasemel on toodud kirjete/tehinguklasside riskihinnangutes ning plaanis tuleb eraldi välja tuua märkimisväärsed riskid. Seega käsitleb autor järgmiseks plaanis viidatud dokumente.

Dokumendi „Ülevaade asutuse tegevusest“ (dokument lühendiga UB) järgi tuleb audiitoril saada üldine ülevaade kontrollikeskkonnast ja võtmekontrollidest. Muuhulgas tuleb määratleda olulised riskid (kahju tekkimise valdkonnad) ja kirjeldada juhtkonna seatud kontrollitegevusi vältimaks võimaliku kahju tekkimist, ebaseaduslikke tehinguid ja pettust/korrupsiooni (sh tehinguid seotud osapooltega), määratleda võtmekontrollid ja hinnata nende piisavust. Seega on üldisel tasemel pettuse riski hindamise nõue ja dokumenteerimise koht olemas.

Kirje/tehinguklassi riskihinnangu juhendis ja vormil ei ole pettuse riski hindamist käsitletud. Vormil on nõutud väite tasandil olemuslike riskide identifitseerimine ning neid maandavate kontrollide määratlemine, eraldi nõutakse hinnangu (suur, keskmine või väike) andmist olemuslikule ja kontrolliriskile ning auditi lähenemisviisi (auditiprotseduuride) määratlemist.

Seega on autori arvamusel vähemalt üldisel tasemel (UB-s) riskide identifitseerimise jaoks dokumentides pettuse riski hindamiseks koht ette nähtud, puudu on see aga detailsemal tasemel (kontosaldo, tehinguklassi tasemel) dokumendivormides. Positiivsena tuleb märkida, et vähemalt dokumendivormile „kirje/tehinguklassi riskihinnang“ on märgitud põhimõtte (ettenähtud lahtrid) siduda hinnatud riskid auditiprotseduuridega. Käsiraamatus on sätestatud nõue, et teistest riskidest eraldi

käsitletakse pettuse- ja korrupsiooniriski. Kui arvata välja asjaolu, et ülevaates asutuse tegevuse kohta on nõutud üldisel tasemel pettuse riski hindamine, siis kontosaldo/tehinguklassi tasemel seda nõutud ei ole ja praktikas seda ka ei tehta.

Autor soovib Riigikontrollil kirje/tehinguklassi riskihinnangu juhendisse lisada järgmine nõue: „Kirje/tehinguklassi riskihinnangus tuleb eraldi hinnata pettuse riski arvestades juhendis „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“ toodud suuniseid.“. Kirje/tehinguklassi riskihinnangu vormile, kus on toodud identifitseeritud olemuslikud riskid, riske maandavad kontrollid, hinnangud olemusliku ja kontrolliriski suurusele, soovib autor lisada vastavad lahtrid („identifitseeritud pettuse riskid“ ja „auditeeritavad organisatsioonid neid maandavad meetmed“) pettuse riski hindamise tarvis.

2.3.2. Pettuseriskidele vastavad auditiprotseduurid finantsauditis ja nende täiustamise võimalused

Piisava asjakohase auditi tõendusmaterjali omandamiseks on standardite järgi tarvis kindlaks määrata auditiprotseduurid, mis on vastuseks pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskidele finantsaruande ja väite tasandil ning kontrollide juhtkonna poolt eiramise riskidele. Seejuures tuleb omandada juhtkonnalt ja kus asjakohane isikutelt, kelle ülesandeks on valitsemine, kirjalikud esitised.

Käsiraamatus auditi riskide hindamise juures on märgitud, et olemuslikust ja kontrolliriskist sõltub audititoimingute ajastus ja ulatus. Peale riskide hindamist kavandatakse asjakohased toimingud. Finantsauditi rakendussuunistes on esitatud tehinguklasside (põhivara, varud, raha ja pangakontod, kohustused ja saadud ettemaksud, tulud, kulud) auditeerimise juhised.

Alates 2009. aastast on Riigikontrollis tehtud finantsauditite kvaliteedikontroll kritiseerinud riskihinnangute vähest seotust auditiprotseduuridega. 2009. aasta kvaliteedikontrolli aruandest selgus, et kontrollitavate tehingute arv ei sõltunud auditiplaanis fikseeritud riskihinnangutest. Sama kirjutati ka 2010. aasta (ja ka 2011.aasta) kvaliteedikontrolli aruandes. Samas aruandes kirjeldati olulise puudusena asjaolu, et auditifailis puudus seos identifitseeritud riskide ning tehtud audititoimingute ja nende ulatuse vahel. Olgugi, et auditiplaanis oli identifitseeritud terve rida kõrge

riskiga valdkondi, siis tehtud audititoimingud ei olnud nende puhul mahukamad võrreldes valdkondadega, mille osas risk oli loetud madalaks.

Alapunktis 1.3.2. kirjutas autor tehtud uurimustest, mis näitavad, et audiitorid ei tee pettuseriski kõrgemana hindamise tulemusena olulisi parandusi või muudatusi auditiprotseduuridesse. Kuigi Riigikontrolli kvaliteedikontrolli aruandes esitatud puudused riskihinnangu ja audititoimingute sidumise kohta ei ole seotud pettuse riskidega (neid lihtsalt pole identifitseeritud ja dokumenteeritud), on autori arvamusel, et sisu poolest võib neid käsitleda põhimõtteliselt sarnase probleemina. Seega pole lahenduseks vaid dokumendivormil vastavate lahtrite olemasolu või lisamine, vaid dokumenteerimise parandamine ja auditidokumentide varasemast põhjalikum ülevaatamine auditijuhtide poolt.

Auditiprotseduuride detailsemal kavandamisel lähtuvad audiitorid Riigikontrolli auditikäsiraamatus toodud peamiste tehinguklasside (põhivara, varud, raha ja pangakontod, kohustused ja saadud ettemaksed, tulud, kulud) auditeerimise juhenditest ja juhendist, mis käsitleb kõigi aruandekirjete auditiprotseduure koos väidetega. Viimasena nimetatud dokumendis pole pettusega seotud auditiprotseduure eraldi või rõhutatult käsitletud, vaid erinevad auditiprotseduurid esinevad väidete lõikes. Käsiraamatus toodud tehinguklasside auditeerimise juhendid käsitlevad enam, kui vaid väidet ja auditiprotseduuri. Seal on muuhulgas toodud tehinguklassi üldiseloomustus, tähtsamad kriteeriumid, riskid ja kontrolli eesmärgid, tüüpilisemad tehingud ja seotud tehinguklassid. Nende juhendite kriitiline analüüs ja autori soovitusel täiendamiseks on toodud alapunktis 2.2.3. lehekülgedel 71-73.

Autori arvamusel tuleb Riigikontrollil kirjete või tehinguklasside auditeerimise juhendite koostamisega edasi tegeleda. Lisaks sellele, et paljude kirjete või tehinguklasside juhendid üldse puuduvad, ei ole kõigis tehinguklasside auditeerimise juhendites määratletud kirjete või tehinguklassidega seotud võimalikke pettuse riske ja nendele vastuseks auditiprotseduure.

Määratlemata on auditiprotseduurid, mis testivad, kas juhtkonna ignoreerib kontrolle või mitte. Miinimumnõudena on standardites kirjas, et tuleb testida pearaamatukannete ja korrigeerimiste asjakohasust, tuleb hinnata arvestuspõhimõtete võimalikku erapoolikust,

tuleb hinnata märkimisväärsete tehingute äri- ja majanduslikku põhjendatust. Auditi plaanis on auditi üldiseloostuses öeldud, et auditi käigus hinnatakse kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust. Riigikontrolli finantsauditi auditi plaanides on kirjas, et tehakse auditiprotseduure arvestuspõhimõtete rakendamise ja järjepidevuse kontrollimiseks.

Autor soovib Riigikontrollil finantsauditi metoodikas peamiste tehinguklasside auditeerimise juhendites auditi kontrollitoimingute juures ja uues koostatavas juhendis „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“ täpsustada juhtkonna kontrollide testimise sisu ja ulatust. Seejuures tuleb fikseerida vähemalt need auditiprotseduurid, mis standardites on nõutud. Samuti tuleb määratleda, mis tunnustele peavad vastama märkimisväärsed tehingud, millede osas on vaja hinnata majanduslikku põhjendatust avalikus sektoris. Lähtuda võiks siinkohal ISSAIs (ISSAI 1240 2010: P17) toodud ebaharilike tehingute ja tegevuste näidetest (majandusarengu surveamine, koormavad nõuded liitude ja ühingute lepingutes, kinnisvara ost ja müük, maade vahetus, kasutusõiguste andmine, PPP projektid, avalike teenuste osutamise õiguse andmine erasektorile, ennetähtaegne võlgade kustutamine, valitsuse garantiid erasektori organisatsioonide finantsraskustest päästmiseks), millele võiks lisada näiteid Eesti riigi praktikast.

Majandustehingute seaduslikkuse testimiseks auditiprotseduuride kavandamisel lähtuvad audiitorid kolmest juhendist.

1. Juhend igaaastase eelarve sihipärase kasutamise hindamiseks (eelarveseaduste järgimise hindamiseks);
2. Juhend varade auditeerimiseks finantsauditite raames (riigivaraseaduse järgimise hindamiseks);
3. Juhend riigihangete auditeerimiseks finantsaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse auditis (riigihangete seaduse järgimise hindamiseks).

Eelarve sihipärase kasutamise hindamise juhendis on peale sissejuhatava tekstilise osa toodud küsimustikud auditeeritava organisatsiooni eelarve koostamise ja täitmise töökorralduse ning sisekontrollisüsteemi hindamiseks, investeeringute ja tööjõukulude sihipärase kasutamise hindamiseks, riigieelarve seaduse nõuetest kinnipidamise hindamiseks.

Juhendis pole välja toodud võimalikke pettuse riske, mis on seotud eelarve raha sihipärase kasutamisega. Peamised riskid, mis on seotud eelarves ettenähtud sihipärase kasutamisega, on autori hinnangul järgmised.

1. Raha pole kulutatud selleks ettenähtud otstarbel (sh investeringuks eraldatud rahast on tehtud kulutusi kavandatud projektile ning raha ei ole kasutatud teistele projektidele ega majandamiskuludeks; töötasusid on makstud selleks mitteettenähtud allikatest).
2. Raha on kasutatud töötajate isiklike kulude tegemiseks.
3. On tehtud volitamata tehinguid.
4. Eelarve täitmise kohta koostatud aruandes pole esitatud kogu infot või on seda tahtlikult moonutatud.

Esimese ja kolmandana nimetatud võimaliku riski vastuseks on juhendis kontrolliküsimused (kas-küsimused, mis eeldavad „jah/ei“ vastust, sisuliselt kriteeriumid hinnanguni jõudmiseks) kirjas, kuid pole toodud neile vastuste leidmiseks tehtavaid auditiprotseduure. Autori arvamusel on nende fikseerimine vajalik, kuna iga audiitor võib vajalikke toiminguid erinevalt mõtestada ning seetõttu ei pruugi tulemus (hinnang) olla see, mida juhendi koostaja silmas pidas. Autori arvamusel on ka ülejäänud riske vaja juhendis käsitleda, määrates auditiprotseduurid ja kriteeriumid nende hindamiseks.

Tulenevalt eelnevast soovitab autor Riigikontrollil eelarve sihipärase kasutamise juhendisse eelnimetatud riskid lisada ning neile riskidele vastustena määratleda tehtavad auditiprotseduurid ja kriteeriumid tulemuste hindamiseks.

Kui eelarve kulude poolt on eelarve sihipärase kasutamise juhendis käsitletud, siis täiesti käsitlemata on eelarve tulude pool. Selle kohta juhendit või muud dokumenti ei ole. Eelarve tulude puhul on autori arvamusel peamised võimalikud pettuseriskid seotud volitamata finantsinvesteeringute tegemisega, tulude sihiliku alaplaneerimisega eelarvesse, tulude riigituludesse kandmata jätmisega koos selle kasutamisega oma tarbeks. Ka eelarve tulusid käsitlev osa (pettuse riskid koos auditiprotseduuridega) tuleb autori arvamusel lülitada eelarve sihipärase kasutamise hindamise juhendisse, täpsustades mõistagi juhendi pealkirja.

Seega teeb autor Riigikontrollile ettepaneku eelarve sihipärase kasutamise hindamise juhendisse lisada ka eelarve tuludega seotud pettuse riskid koos auditiprotseduuridega, täpsustades seejuures juhendi nimetust (nimetades juhendi ümber näiteks „Eelarve auditeerimise juhendiks“). Autori arvamusel tuleb nimetatud juhendis fikseerida järgmised võimalikud eelarve tuludega seotud pettuse riskid:

- volitamata finantsinvesteeringute tegemine,
- tulude sihilik alaplaneerimine eelarvesse,
- laekunud tulude riigituludesse kandmata jätmine koos selle kasutamisega oma tarbeks.

Juhendis varade (materiaalsed varad) auditeerimiseks on käsitletud varade soetamist ja rendile võtmist, varade kasutamist ja majandamist, varade võõrandamist ja mahakandmist riigivaraseaduse nõuetest lähtuvalt. Kõik olulised materiaalse varadega seotud riskid: vargus, kasutamine isiklikuks otstarbeks, omastamine, on juhendis kaetud, pole vaid märgitud, et tegemist on võimaliku pettuse riskiga. Kuid erinevalt eelarve sihipärase kasutamise juhendist on selles juhendis ka auditiprotseduurid toodud ning need on riskidega seotud.

Autor soovib juhendis varade auditeerimiseks materiaalse varadega seotud pettuste riskide (vargus, kasutamine isiklikuks otstarbeks, omastamine) juurde märkida, et tegemist on võimaliku pettuse riskiga.

Riigihangete auditeerimise juhend on pettuseriski arvessevõtmise ja hindamise seisukohalt teisest juhenditest märksa põhjalikum. Juhendis on esitatud põhilised riskid, mille juures on fikseeritud ka pettuse ja korrupsioonirisk. Välja on toodud nii olemusliku riski kui kontrolliriski faktorid ning ära on tähistatud faktorid, mis mõjutavad ka pettuse ja korrupsiooniriski. Eraldi on kirjas pettuse ja korrupsiooni riskide hindamise protseduurid ning riskidele vastavad auditiprotseduurid ja põhimõtted tulemuste hindamiseks. Juhendis on määratletud finantsauditi ulatus riigihangete auditeerimisel ja juhendi lisas on toodud küsimustik võimaliku pettuse ja korrupsiooni ilmnemise indikaatorite kohta. Samas on dokumenteerimise nõuded juhendis ebatäpsed, mis on seotud pettuse riskide tuvastamise ja hindamisega. Nimelt pole juhendis öeldud, kas ja kuidas identifitseeritud riskid ning hinnangud, sh kirjeldus ja hinnang

sisekontrollisüsteemile, tuleb dokumenteerida. Autori arvamusel tuleb ka see kokku leppida, et välistada erinevaid arusaamu ja kriitikat, et tagantjärele pole võimalik seoseid riskihinnangu ning protseduuri vahel leida.

Autor soovib Riigikontrollil riigihangete auditeerimise juhendit täiendada lisades juhendisse nõuded selle kohta, kuidas identifitseeritud riskid ning hinnangud riskidele, sh kirjeldus ja hinnang sisekontrollisüsteemile, tuleb dokumenteerida.

Riigikontroll küsib auditeeritavalt kahte kirjalikku esitiskirja. Üks on juhtkonna esitiskiri, milles juhtkond kinnitab, et nad on täitnud oma kohustused finantsaruannete koostamise osas ja audiitoritele antud informatsiooni osas ning nad on sooritanud majandustehingud seaduslikult. Teine on auditeeritava organisatsiooni juristi esitiskiri, millega jurist esitab Riigikontrollile info kõigi oluliste haldus-, kohtu- ja muude menetluste kohta ning teabe muude nõuete ja kaebuste kohta, ning milles jurist kinnitab, et esitatud andmed on täielikud.

Viimaselt nimetatud esitiskiri on pettuse kontekstis oluline, st võimaldab audiitoril saada kindlust, kas auditeeritav majandusüksus on kõiki oma nõudeid ja kohustusi finantsaruandes ning selle lisades esitanud või on väärtelt esitanud, eesmärgiga aruande lugejat eksitada.

Teises esitiskirjas on toodud järgmised pettuse riski seisukohalt olulised juhtkonna kinnitused, mis on liigitatud lähtuvalt juhtkonna kohustustest.

1. Finantsaruannete koostamine.
 - a) Juhtkond on teadlik oma vastutusest sisekontrollisüsteemi kavandamise, teostuse ja alalhoiu eest eelarve ja riigivara heaperemehelikuks kasutamiseks ning õigusaktidest kinnipidamiseks.
 - b) Arvestushinnangute, kaasa arvatud õiglases väärtuses mõõdetud arvestushinnangute andmisel on juhtkonna kasutatud eeldused põhjendatud.
2. Antud informatsiooni ja tehingute täielikkus.
 - a) Arvestus seotud osapoolte tehingute üle on nõuetekohane ja need tehingud on avalikustatud kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.
 - b) Riigikontrollil on võimaldatud:

- kasutada kogu riigiraamatupidamiskohustuslasele teadaolevat infot, mis on vajalik raamatupidamise aastaruande koostamiseks, nagu andmed, dokumendid jm;
 - kasutada lisainfot, mida Riigikontrolli audiitorid on riigiraamatupidamiskohustuslaselt palunud audititoimingute tegemise eesmärgil; ja
 - küsida auditi tõendusmaterjali asjakohastelt isikutelt.
- a) Kõik tehingud on arvestusregistrites ja raamatupidamise aastaruandes kajastatud.
 - b) Juhtkond ei ole teadlik pettusest või kahtlustatavast pettusest, mis mõjutaks riigiraamatupidamiskohustuslast ja hõlmaks juhtkonda; ametnikke, kellel on märkimisväärne roll sisekontrollis; või teisi isikuid, kui pettusel võiks olla oluline mõju raamatupidamise aastaruandele.
 - c) Ametnikud, endised ametnikud, järelevalveorganid ei ole juhtkonnale teada andunud pettusest või kahtlustatavast pettusest, mis võib mõjutada riigiraamatupidamiskohustuslase raamatupidamise aastaruannet.
 - d) Juhtkond on avalikustanud Riigikontrollile kõik teadaolevad juhtumid seaduste ja teiste õigusaktide mittevastavuste või kahtlustatavate mittevastavuste kohta, mille mõju tuleb arvesse võtta raamatupidamise aastaruande koostamisel.
 - e) Info kõikide teadaolevate tegelike või võimalike kohtumenetluste ja hagide kohta, mille mõjusid tuleks raamatupidamise aastaruande koostamisel arvestada, on Riigikontrollile edastatud ja seda on aruande koostamisel arvestatud ning see info avalikustatud kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.
 - f) Juhtkond on avalikustanud Riigikontrollile kõik riigiraamatupidamiskohustuslase seotud osapooled ning kõik seotud osapoolte suhted ja tehingud, millest on teadlikud.
3. Tehingud on tehtud seadustega kooskõlas.
 - a) Riigiraamatupidamiskohustuslane on kasutanud eelarvet heaperemehelikult, seejuures on eelarves ette nähtud raha kasutanud otstarbekohaselt ja säästlikult ning ette nähtud summadest kinni pidanud.

- b) Riigiraamatupidamiskohustuslasena kui riigivara valitsejana on ministeerium riigivara ümber käinud heaperemehelikult, lähtudes riigi huvidest ning heast valitsemistavast.
- c) Riigihangete korraldamisel on riigiraamatupidamiskohustlane talitanud säästlikult ja otstarbekalt, kõiki hankes osalenud ettevõtjaid on koheldud võrdselt, hanked on olnud läbipaistvad ja kontrollitavad, on tagatud aus konkurents ja on välditud huvide konflikti.

Autori arvamusel on juhtkonnalt küsitavad esitiskirjad ja nende sisu piisav vastamaks standardites kehtestatud põhinõuetele. Kuid, kui auditi käigus ilmneb asjaolusid, kus on vaja juhtkonnalt enamaid esitisi, tuleb selle sisu iga spetsiifilise juhtumi puhul eraldi kaaluda.

Läbiviidud auditiprotseduuride tulemusena omandatud auditi tõendusmaterjali põhjal tuleb audiitoril hinnata, kas olulise väärkajastamise riskide hinnangud jäävad asjakohaseks või eksisteerib vajadus viia läbi täiendavad või erinevad auditiprotseduurid. Juhul, kui audiitor tuvastab väärkajastamise ja see on või võib olla pettuse tulemus ning et juhtkond on selles osaline, peab audiitor ümber hindama pettusest tuleneva olulise väärkajastamise riskid ja sellest tuleneva mõju auditiprotseduuride olemusele, ajastusele ja ulatusele hinnatud riskidele vastamiseks.

Põhimõtte, et esialgne riskihinnang tuleb peale tõendusmaterjali kogumist üle vaadata, on kirjas käsiraamatus, samuti on see nõue kirjas kirje/tehinguklassi riskihinnangus ning oluliste muudatuste kohta koostatakse auditi plaani lisa, kuhu märgitakse kuupäev, muudatuse kirjeldus ja selle mõju auditi toimingutele. Seega on põhimõtte käsiraamatus fikseeritud ja praktikas järgitud.

Standardite nõuete kohaselt tuleb audiitoril dokumenteerida:

- otsused, mis tehti auditimeeskonna arutelu käigus;
- kõik auditiprotseduurid, mis on tehtud selleks, et omandada piisavat infot pettuse riskide identifitseerimiseks ja hindamiseks;
- pettusega seotud oluliste väärkajastamiste riskid, mis on tuvastatud ja audiitori vastuste kirjeldus neile riskidele;

- kõik pettuse riskidele vastuseks läbiviidud auditiprotseduurid (sh kontrollide juhtkonna poolt eiramise riskidele);
- läbiviidud auditiprotseduuride hindamised ja seejuures, kas eksisteerib vajadus viia läbi täiendavaid auditiprotseduure.

Käsiraamatu järgi tuleb auditi kõik etapid nõuetest lähtudes õigel ajal dokumenteerida. Selle põhieesmärgiks on kogu auditis esitatavale teabele (järelused, hinnangud, loodud uus info jms) taasesitatava tõendusmaterjali loomine. Auditi dokumenteerimine tähendab auditi plaani koostamiseks tehtud toimingute, auditi käigus tehtud kontrollitoimingute, kogutud või loodud tõendusmaterjali ja tehtud järelduste jäädvustamist.

Kõik auditiga seotud nõupidamised Riigikontrollis dokumenteeritakse, sh ka otsused, mis tehakse. Samuti dokumenteeritakse kõik tehtud kontrolliprotseduurid, need vaadatakse juhtide poolt üle ning järeldusi ja tähelepanekuid hinnatakse ning kaalutakse.

Pettuse riske ei ole meeskonnakoostamistel seni käsitletud, neid pole eraldi identifitseeritud ega hinnatud ning vastuseid neile kujundatud. Seega esineb dokumenteerimise nõuete täitmisel autori arvamusel olulisi vajakajäämisi. Kuna auditi dokumentatsioon peab olema sedavõrd põhjalik ja piisav, et teine kogunud audiitor, omamata eelnevat kokkupuudet selle auditiga, suudaks aru saada mis on tehtud ja mida otsustatud, siis tuleb autori arvamusel standardis sätestatud dokumenteerimise nõuded lisada käsiraamatusse näiteks juhendis „Pettuse arvessevõtmine Riigikontrolli finantsauditis“. Nõuete täpsem sõnastus aitaks audiitoril senisest arusaadavamalt ja selgemalt dokumenteerida audititoiminguid seoses pettusega. Täpsemad soovitusel eelnimetatud juhendi koostamiseks on toodud alapunkti 2.2.3. lõpus.

Käsiraamatus on sätestatud nõue, et teistest riskidest eraldi käsitletakse pettuse- ja korruptsiooniriski. Kui arvata välja asjaolu, et ülevaates asutuse tegevuse kohta on nõutud üldisel tasemel pettuse riski hindamine, siis kontosaldo/tehinguklassi tasemel seda nõutud ei ole ja praktikas seda ka ei tehta. Autori soovitus dokumendivormi täiendamise kohta on toodud alapunkti 2.3.1. lõpus.

Riigikontrollis finantsauditi tegemisel kasutusel olevate dokumendivormide ja juhendite analüüsist selgus, et välja töötatud dokumendivormid ja juhendid pettuse riske enamasti süsteemselt ja eraldiseisvalt ei käsitle. Erandiks on riigihangete auditeerimise juhend, mis on võrreldes teiste juhenditega tunduvalt põhjalikum ja süsteemsem. Positiivsena tuleb märkida ka, et juhtkonnalt küsitavad esitiskirjad vastavad oma sisult rahvusvahelistes auditistandardites esitatud nõuetele. Kõige nõrgem lüli protsessis on riskide hindamine ja selle dokumenteerimine: pole selge, millistele pettustele tuleb keskenduda, kuidas nendega seotud riske hinnata, milliseid toiminguid selleks teha, kuhu, mida dokumenteerida jne. Kuna pettuse riske sisuliselt ei ole hinnatud, või vähemalt pole selle kohta dokumente, siis pole ka spetsiaalseid auditiprotseduure neile vastuseks koostatud. Erandiks on siinkohal taas riigihangete auditeerimise juhend. Ka juhendis materiaalse varade auditeerimiseks ja tehinguklasside auditeerimise juhendites põhivara, varude ning raha ja pangakontode kohta, on pettusega seotud riske tüüpilisemate ja kaalukamate vigade juures arvesse võetud ning nende testimiseks on auditiprotseduurid juhendites olemas. Tehinguklasside auditeerimise juhendid on puuduvad nõuete (sh maksu-, lõivu- ja trahvinõuded), saadud ja antud toetuste, finantstulude- ja kulude kohta. Juhendid peavad sisaldama vähemalt tehinguklassi iseloomustust, võimalikke pettuse riske ja vastuseid neile auditiprotseduuride näol, nõudeid sisekontrollisüsteemile. Eelarve sihipärase kasutamise hindamise juhendit tuleb täiendada lisades juhendisse pettuse riskid, mis on seotud eelarveraha sihipärase kasutamisega ning neile vastustena auditiprotseduurid ja hindamiskriteeriumid. Lisaks tuleb eelarve juhendid täiendada eelarve tulused käsitleva osaga täpsustades seejuures juhendi pealkirja.

Kasutusel olevate dokumendivormide ja juhendite täiendamiseks tegi autor käesolevas alapunktis Riigikontrollile mitmeid soovitusi, mis detailsemalt on lahti kirjutatud alapunkti iga vastava analüüsilõigu juures.

Riigikontrolli finantsauditile kehtivate nõuete ning Riigikontrolli finantsauditi meetodika ja kasutusel olevate juhendite ning dokumendivormide analüüsi tulemusena võib kokkuvõttes järeldada, et Riigikontrolli meetodikas on mitmeid arendusvajadusi seoses pettusega ning tehtud finantsauditid ei vasta täielikult auditistandardites sätestatud pettusega seotud nõuetele. Leitud puuduste likvideerimiseks on autor

alpunktides 2.2. ja 2.3. teinud Riigikontrollile mitmeid soovitusi ja ettepanekuid dokumendivormide, juhendite ning finantsauditi metoodika täiustamiseks. Soovitatud paranduste ja täienduste Riigikontrolli auditikäsiraamatusse sisseviimise tulemusena vastab Riigikontrolli finantsauditi metoodika standardites sätestatud nõuetele ning nende rakendamisel igapäevases töös paraneb Riigikontrolli finantsauditite kvaliteet.

2.4. Riigikontrolli finantsauditi arendamise vajadus

Tulenevalt vajadusest saada tagasisidet oma finantsauditite kvaliteedi ja standarditele vastavuse kohta ning olla valmis Audiitorkogu kvaliteedikontrolliks, on Riigikontroll kolm viimast aastat tellinud rahvusvaheliselt audiitorbüroolt Riigikontrolli finantsauditite kvaliteedi ülevaatamise töö. Viimasel aastal tehtud kvaliteedikontrolli tulemusena järeldati, et võrreldes varasemate aastaga on toimunud muutused paremuse poole. Küll aga on finantsauditi metoodikas endiselt mitmeid täiendamist vajavaid valdkondi. Kõige olulisema soovitusena toodi viimase aasta kvaliteedikontrolli aruandes välja vajadus ISA nõuetest lähtuvalt üle vaadata Riigikontrolli finantsauditi metoodika ja kasutatavad tööpaberite põhjad ning lisada puuduvad osad. 2010. aasta kvaliteedikontrolli aruandes tõstatati probleem, et Riigikontrollil puuduvad audititoimingud pettuse riski hindamiseks. 2011. aasta kvaliteedikontrolli aruandes nenditi, et midagi pole muutunud.

Enamik avaliku sektori INTOSAI auditistandardi juurde kuuluvaid finantsauditi rakendussuuniseid (ISSAI 1000–2999) on vastu võetud 2010. aastal. Kuna Riigikontroll on seadnud eesmärgiks lähtuda nende põhinõuetest, tuleb ka standardites sätestatu üle vaadata Riigikontrolli finantsauditi metoodika seisukohalt. Sama tegevus on märgitud olulise tegevusena põhitegevuse edasiarendamiseks ka finantsauditi osakonna tegevuskavas aastateks 2012–2014. Tegevuskavas on seatud Riigikontrolli auditikäsiraamatu finantsauditit käsitlevate peatükkide uuendamise tähtajaks 2012. aasta lõpp (Finantsauditi osakonna tegevuskava 2012–2014: 4).

Saamaks ülevaadet, milline on teiste riikide kõrgeimate kontrolliasutuste (Riigikontrollide) finantsauditi metoodika ning kuidas on igapäevases töös rakendatud ISAde ja ISSAIde nõudeid, käis grupp Riigikontrolli finantsaudiitoreid 2011. aasta sügisel õppevisiidil Suurbritannia Riigikontrollis (*National Audit Office*) ja Taani

Riigikontrollis (*Rigsrevisionen*). Muu hulgas tegi autor mõlemas organisatsioonis intervjuud asjakohaste isikutega selgitamaks, milline on nende organisatsioonide metoodika ja praktika seoses pettuse riski arvessevõtmisega finantsauditis. Intervjuu käigus käsitleti järgmisi küsimusi.

1. Kuidas hinnatakse pettuse riske finantsauditis?
2. Milliseid toiminguid pettuse riskide hindamisel tehakse ja milliseid abivahendeid kasutatakse?
3. Millised on peamised pettuse riskid või valdkonnad, millega finantsauditis tegeletakse?
4. Milliseid toiminguid pettuse riskidele vastuseks tehakse ja milliseid abivahendeid kasutatakse?

Suurbritannia Riigikontrolli finantsauditi metoodika lähtub ISA standarditest ja näeb ette, et pettuse riske hinnatakse auditi planeerimisel esmalt finantsaruande, kui terviku tasemel ning kui selle tulemusena tuvastatakse pettuse riske, siis hakatakse tehinguklassi tasemel riske hindama. Üldiste pettuseriskide hindamine toimub esmase riskihinnangu koostamise ajal ning pettuse riskide hindamiseks on ette nähtud eraldi küsimustiku täitmine. Küsimustikus sisalduvad peale küsimuste ka võimalikele pettustele viitavad indikaatorid, et audiitoril oleks kergem võimalikke pettuse riske hinnata. Riskide hindamiseks viiakse läbi meeskonna arutelu ja arutelu juhtkonnaga. Fookuse suunamisel on audiitoritele abiks erinevad küsimustikud. Riskide tuvastamiseks kasutatakse ka arvutipõhiseid audititehnikaid, eriti analüütiliste protseduuride tegemisel. Kasutusel on analüüsitarkvara IDEA. Standardsed auditiprotseduurid (nn miinimumprotseduurid, mis kindlasti kõigi auditite puhul tuleb teha) on iga auditi tarvis etteantud. Kõik märkimisväärsed riskid (sh pettuseriskid) dokumenteeritakse elektroonilises audititoimikus eraldiseisvatena ning nende juurde dokumenteeritakse ka kõik nendele riskidele vastuseks tehtud auditiprotseduurid ja järeldused. Pettuseriskidele vastavad auditiprotseduurid on toodud tehinguklasside auditeerimise juhendites, kust on audiitoril võimalik sobilikud protseduurid valida. Sõltumata riskihinnangust tehakse alati auditiprotseduure testimaks, kas juhtkond on sisseseatud kontrollidest kinni pidanud ja pole neid ignoreerinud. Suurbritannia Riigikontrolli finantsauditis ollakse seisukohal, et pettuse risk on suurem neis

organisatsioonides, kus raamatupidamine on tsentraliseeritud. (Autori intervjuu, 13.12.2011)

Taani Riigikontrolli finantsauditi metoodika pettuse riski arvessevõtmise osas pole põhimõtteliselt erinev Suurbritannia Riigikontrolli finantsauditi metoodikast. Oluliseks erinevuseks on auditi ulatus. Kui Suurbritannia Riigikontrolli finantsauditi metoodika on üsna erasektori keskne (st auditeerimisel rakendatakse eelkõige ISA standardeid ning avaliku sektori eripäralt pööratakse vähem tähelepanu), siis Taani Riigikontrolli finantsauditi metoodika vastupidiselt võtab suurel määral arvesse avaliku sektori eripära ja ka ISSAId nõudeid ning soovitusi. Sellest lähtuvalt on ka auditi ulatus palju laiem. Riigieelarve täitmise aruande auditeerimist peetakse avalikus sektoris väga oluliseks, samuti ka majandusaasta aruande koosseisus sisalduva tegevusaruande auditeerimist, hinnatakse nii selle esitlusviisi, kui sisu. Samuti pöörab Taani Riigikontroll oma finantsauditites alati tähelepanu juhtkonna tehtud kulutuste põhjendatusele ja säästlikkusele. (Autori intervjuu, 30.11.2011)

Autori hinnangul toetavad, nii kvaliteedikontrolli tulemused kui ka teistes riikides kasutusel olev finantsauditi metoodika ja praktika seoses pettusega, autori arvamus, et Riigikontrolli finantsauditi metoodikat tuleb pettuse riski arvessevõtmisel finantsauditis täiendada. Seejuures on esmatähtis viia Riigikontrolli finantsauditi metoodika ja tegevuskoostööga rahvusvaheliste auditistandardite (nii ISA kui ISSAI) nõuetega. Selleks on autor teinud mitmeid soovitusi ja ettepanekuid alapunktides 2.2. ja 2.3. .

Alles seejärel võib finantsauditit, kui toodet Riigikontrollis edasi arendada, lisades finantsauditi ulatusse näiteks tegevusaruande sisulise auditeerimise või mõne tulemusauditi elemendi näiteks säästlikkuse auditeerimise.

KOKKUVÕTE

Ajal, mil majanduskeskkond üle maailma jaheneb, ilmneb pettuste riski kasvav trend majandustegevuses. Majanduslangus võib suurendada survet organisatsioonidele lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks. Mõnedel juhtudel võivad organisatsioonide omanikud oodata tulemusi, mida on võimalik saavutada ainult kasvava majanduse tingimustes. See kõik avaldab survet panna toime pettusi ning muutnud pettuste temaatika aktuaalseks.

Pettus läheb organisatsioonidele palju maksma ja selle tegelik mõju ulatub otsesest rahalisest kahjust palju kaugemale, kahjustades organisatsiooni mainet, töötajate moraali ning investorite, kreditoride, klientide jt usaldust. Viimastel aastatel on hakatud kritiseerima nende audiitorite tööd, kes finantsaruandeid auditeerivad. Leitakse, et audiitorid pole auditite planeerimisel piisavalt hinnanud pettuseriske ning kavandanud ja teinud vastavaid auditiproteeduure pettuste tuvastamiseks. Nii mõnelgi juhul võib kriitikal alust olla, kuna peale Enroni kokkuvarisemist leiti, et auditistandardid tuleb üle vaadata. Selle tulemusena on märkimisväärselt uuendatud rahvusvahelisi auditeerimise standardeid just riskihindamise ning pettuse arvessevõtmise aspektist finantsauditis. Standardeid on täiendatud uute nõudmistega audiitoritele ning seetõttu on kõigil audiitoril asjakohane oma senine meetodika uuendatud standardite valguses üle vaadata. Ka Riigikontrollis kolmel viimasel aastal tehtud kvaliteedikontrolli tulemused on viidanud puudustele meetodikas seoses pettuse riski arvessevõtmisega finantsauditis. Seoses vastuvõetud audiitoritegevuse seadusega kuulub Riigikontroll alates 2012. aastast sarnaselt kõigi vandeaudiitoritega Audiitorkogu kvaliteedikontrolli alla. Riigikontrolli töö võimalik mittevastavus kvaliteedikontrolli nõuetele (tulenevad auditistandardites esitatud nõuetest) võib kahjustada Riigikontrolli mainet. Seega on aeg analüüsida Riigikontrolli finantsauditi meetodikat ja kasutusel olevaid juhendeid ning dokumendivorme.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on auditistandardite ja Riigikontrolli finantsauditi meetodika analüüsi tulemusena, teha ettepanekuid Riigikontrolli auditi meetodika täiustamiseks seoses pettuse riskiga. Selle eesmärgi saavutamiseks on autor selgitanud pettuse mõistet, olemust ja pettuse liike ning toonud välja avalikus sektoris enamlevinud pettused. Lisaks on autor andnud ülevaate finantsauditi korraldusest riigis ja Riigikontrolli rollist selles ning on analüüsinud Riigikontrolli finantsauditites leitud puudusi pettuse aspekti silmas pidades. Samuti on selgitatud ja analüüsitud nõudeid, mis finantsauditi tegemisel audiitoritele (nii avaliku kui erasektori audiitoritele) seoses pettuseriski arvessevõtmisega on auditistandardites esitatud. Eelnimetatud nõudeid on kõrvutatud Riigikontrolli finantsauditi meetodikaga ning juhendite ja dokumendivormidega. Selle tulemusena on toodud välja puudused Riigikontrolli finantsauditi meetodikas, juhendites ja dokumendivormides seoses pettuseriski arvessevõtmisega ning on tehtud üksikasjalikke soovitusi puuduste parandamiseks. Saamaks ülevaadet, kuidas teiste riikide kõrgeimad kontrolliasutused on pettuseriske finantsauditi meetodikas arvesse võtnud, on autor läbiviinud Taani ja Suurbritannia Riigikontrollide vastavate ametnikega intervjuud.

Pettuse väljendamiseks on käibel mitmed erinevad termineid. Kõiki neid ühendab tõsiasi, et tegemist on kuriteoga, mis on pandud toime vägivalda kasutamata. Kirjanduses eristatakse selgelt viga pettusest. Oluliseks erinevuseks on see, et pettust pannakse toime tahtlikult, viga on aga tavapärane tahtmatu eksimus.

Pettus pannakse toime, kui kolm pettuse tegurit võimalus, ajend ja põhjendus üheaegselt esinevad. Võimalus eksisteerib, kui organisatsiooni sisekontrollisüsteem ei ole piisavalt tugev, et ennetada või avastada pettusi. Inimesi võivad pettuse teele ajendada mitmed asjaolud. Sageli on ajendiks rahapuudus või ajutised rahalised raskused. Paljudel juhtudel on ahnus, mis ajendab suhteliselt jõukaid inimesi pettusi toime panema. Petturid õigustavad oma teguviisi sageli väga lihtsalt. Näiteks põhjendatakse, et teised käituvad samamoodi või veelgi halvemini või veendakse iseendid, et varastatu tagastatakse või makstakse tagasi. Samuti lohutatakse endid, et sellest tegevusest ei saa keegi kahju, eriti juhul, kui tegemist on heal järjel organisatsiooniga. Üldiselt põhjendatakse sooritatud pettusi mitmesugustel viisidel, mis tunduvad petturile endile mõistlikud. Pettusi võivad sooritada inimesed, kes on omal tegevusvaldkonnas kõrgelt

hinnatud ja pealtnäha lugupeetud ühiskonnaliikmed. Uuringutest on selgunud, et enamik petturitest on varasemalt karistamata ja laitmatu resümeega inimesed.

Pettusi jagatakse peamiselt kolmeks tüübiks – finantsaruande pettused, varade omastamine ja korrupsioon. Uuringute kohaselt saadakse kõige enam kahju just finantsaruande pettusest, samas pannakse kõige enam pettusi toime varade omastamises. Eelnimetatud pettustega kaasnevad tihti valed või eksitavad raamatupidamisandmed või dokumendid eesmärgiga varjata varade puudumist või nende kasutusse andmist ilma vajaliku volitusega.

Finantsaruande õigsust mõjutavad suuremal või vähemal määral kahte tüüpi tahtlikud väärkajastamised – pettuslikust finantsaruandlusest tulenevad väärkajastamised ja varade seadusevastasest omastamisest tulenevad väärkajastamised. Finantsaruannete pettus sisaldab finantsandmete või faktide tahtlikke vääresitamisi või avalikustamata jätmisi eesmärgiga petta finantsaruannete kasutajaid. Varade seadusvastane omastamine hõlmab majandusüksuse varade vargust ja selle toimepanemist soodustab nõrk sisekontrollisüsteem. Lisaks finantsaruande õigsust mõjutavatele pettustele, on avalikus sektoris pettusele altideks valdkondadeks riigihanked ning abirahad.

Avaliku sektori auditi ulatus on erasektori auditi ulatusest märksa laiem, see tuleneb nii aruandluse erinevast eesmärgist võrreldes erasektoriga, kui ka finantsaruannete sisust: aruande koosseisus esitatakse ka riigieelarve täitmise aruanne. Seega lisandub avalikus sektoris tavapärasele finantsaruannete auditile ka eelarve aruandluse auditeerimine ning majandustehingute seaduslikkusele hinnangu andmine ja seda tuleb arvestada ka pettuseriskide hindamisel ning pettuseriskidele vastavate audititoimingute tegemisel.

Edukaks pettuste auditeerimiseks, ennetamiseks ja tuvastamiseks on oluline mõista pettusi soodustavaid tegureid ja tunda tingimusi, mis viitavad pettusele. Samas ei saa välisauditit pidada vastutavaks kõigi organisatsiooni vastu suunatud pettuste avastamise eest, ehkki tal on oma roll pettuse avastamise protsessis. Audiitorilt oodatakse, et ta kasutaks mitmesuguseid kontrollimisvõtteid, eesmärgiga tuvastada märkimisväärseid pettusi, mis võivad viia oluliste moonutusteni finantsaruannetes. Lisaks sellele peavad audiitorid olema valvsad pettusest märku andvate signaalide suhtes ning samuti toimima

kooskõlas auditeerimise ametialaste normidega, rakendades mõistlikult oma oskusi ja tähelepanu.

Võimalike pettuse riskide tuvastamisel ja hindamisel on audiitoril äärmiselt oluline rakendada kutsealast skeptitsismi ja kutsealast otsustust. Seda tuleb teha läbivalt protsessi käigus vajaliku info kogumisel intervjuude ja muude toimingute (analüütiliste testide ja kontrollide testimisel) tegemisel, kogutud info analüüsimisel ja riskihinnangu koostamisel. Auditiprotseduuride koostamisel tuleb lähtuda koostatud riskihinnangust ja selgitada välja tõhusad ja toimivad auditiprotseduurid riskide maandamiseks. Kindlasti tuleb testida pearaamatu kandeid ja korrigeerimisi, mis on tehtud finantsaruande koostamisel, vaadata üle juhtkonna arvestushinnanguid ning hinnata märkimisväärsete ja ebatavaliste tehingute majanduslikku põhjendatust, kuna juhtkond on positsioonil, mis võimaldab tal kehtestatud kontrollidest mööda minna.

Standardites sätestatud nõuete ja Riigikontrolli auditimetoodika ning praktika analüüsimisel ning omavahelisel võrdlemisel selgus, et mitmete olulistele nõuetele Riigikontrolli auditimetoodika ei vasta. Puuduvad paljud standardites sätestatud nõuded, välja arvatud nõuded audiitori eetikale, üldised nõuded dokumenteerimisele ning sisekontrollisüsteemide hindamisega seonduv. Eriti vajab edasiarendamist pettuseriskide tuvastamise ja hindamise metoodika ning dokumenteerimine. Vähemtähtis pole ka vastuste leidmine tuvastatud pettuseriskidele ning väidete ja tehinguklasside tasandil soovituslike auditiprotseduuride juurutamine. Selleks tuleb oluliselt täiendada Riigikontrolli auditikäsiraamatut, seejuures mitmeid aspekte ajakohastades: viia viited ja kasutatavad mõisted standarditega kooskõlla; lisada käsiraamatusse mitmeid nõudeid seoses finantsauditi ülesannete ja ulatusega, määratleda pettuse riskid, millega tegeletakse finantsauditis ning lisada pettuse riskide hindamisega ja auditis arvessevõtmisega seonduvad nõuded. Täiendavalt tuleb koostada mitmeid juhendeid, eelkõige tuleb koostada eraldi juhend Riigikontrolli finantsauditis pettuse arvessevõtmise kohta koos abimaterjaliga.

Intervjuude tulemusena selgus, et Taani ja Suurbritannia Riigikontrollides kasutusel olev finantsauditi metoodika seoses pettuseriski arvessevõtmisega finantsauditis vastab auditistandardite nõuetele ning on märksa põhjalikum ja läbimõeldum, kui Eesti

Riigikontrollis. Autori arvamusel kinnitab see tõdemus vajadust Riigikontrolli finantsauditi meetodikat arendada.

Nimetatud valdkonna arendamine Riigikontrollis on olulise tähtsusega ka seetõttu, et alates 2012. aastast hakkab Audiitorkogu Riigikontrolli auditite suhtes teostama kohustuslikus korras kvaliteedikontrolli, mis varasemalt oli Riigikontrolli jaoks vabatahtlik. Olles läbinud kvaliteedikontrolli märkusteta, on võimalik Riigikontrolli finantsauditit, kui toodet edasi arendada laiendades auditi ulatust näiteks tegevusaruande sisulisele auditeerimisele.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Audiitortevuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 27. jaanuaril 2010. a. – Riigi Teataja I osa, 2010, nr 9, art. 41.
2. **Beasley, Mark. S., Menelaides, Susan. L., Montgomery, Daniel. D., Palmrose, Zoe-Vonna.** Auditors New Procedures for Detecting Fraud. – Journal of Accountancy, 2002, No. 5, pp. 63–66.
3. **Bologna, Jack; Lindquist, Robert; Singleton, Aaron, Singleton, Tommie.** Fraud auditing and forensic accounting. 3rd ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2006, 326 p.
4. **Bourn, John, Sir.** Public Sector Auditing: is it value for money? London: John Wiley & Sons, Ltd, 2007, 412 p.
5. **Bragg, Steven M.** Uus finantsjuhtimise käsiraamat. Tallinn: OÜ Fontese Kirjastus, 2005, 341 lk.
6. **Brazel, J.F., Carpenter, T.D., Jenkins, J. G.** Auditors' Use of brainstorming in the Consideration of Fraud: Reports from the Field. – The Accounting Review, 2010, No. 85, pp. 1273–1301.
7. CIPFA. A risk-based approach to the audit of procurement. London: CIPFA, 2010, 84 p.
8. **Dossani, Asad, Jo, Hoje.** Corporate Governance and the Fall of Enron. – Review of Business Research, 2010, Vol. 10, No 3, pp. 13–24.
9. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juuni 1992. a. – Riigi Teataja I osa, 1992, nr. 26, art. 349.
10. **Elifoglu, I. Hilmi, Latshaw, Graig A.** Consideration of Fraud in a Financial Statement Audit. – Bank Accounting & Finance, 2003, No.4, pp 27–32.
11. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon. Vastu võetud Riigikogus 4. mail 2005. a. – Riigi Teataja II osa, 2005, nr. 1, art. 1.

12. Federation des Experts Comptables Europeens (FEE). Discussion Paper
Compliance with Laws and Regulations: Audits and Assurance Engagements in
the Public Sector
(online).2007.http://www.fee.be/publications/default.asp?library_ref=4&content_ref=770 (10.11.2011).
13. **Glover, S. M., Prawitt, D. F., Schultz, J. J. Zimbelman, M. R.** A test of
changes in auditors' fraud-related planning judgments since the issuance of SAS
No. 82. – Auditing: A Journal of Practice & Theory, 2003, No. 22, pp. 237–252.
14. Governmental Accounting Standards Board (GASB). 2006. Why governmental
accounting and financial reporting is – and should be – different? White paper.
Governmental GAAP Update Service, 2006, April.
15. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, IFAC,
2010 Edition, Vol 1, 844 p.
16. **Hepworth, N.** Accounting in the Public Sector. University of Malta, 2003,
February.
17. **Hitzig, Neal. B.** The Hidden Risk in Analytical Procedures: What WorldCom
Revealed. – The CPA Journal, 2004, No. 2, pp. 32–35.
18. **Hogan, Chris E., Rezaee, Zabihollah, Riley, Richard A., Velury, Uma K.**
Financial Statement Fraud: Insights from the Academic Literature. – Auditing:
A Journal of Practice & Theory, 2008, No. 10, pp. 231–252.
19. **Hunton, J., Gold, A.** A field experiment comparing the outcomes of three fraud
brainstorming procedures: Nominal group, round robin and open discussion. –
The Accounting Review, 2010, No. 85, pp. 911–935.
20. IFACi rahvusvaheline auditeerimise standard (eesti) 240: Audiitori kohustused
finantsaruannete auditeerimisel seoses pettusega. (eesti), 2010.
21. IFACi rahvusvaheline auditeerimise standard (eesti) ISA 200. Sõltumatu
audiitori üldised eesmärgid ja auditi läbiviimine kooskõlas rahvusvaheliste
auditeerimise standarditega (eesti), 2010.
22. IFACi rahvusvaheline auditeerimise standard (eesti) ISA 250. Seaduste ja
regulatsioonidega arvestamine finantsaruannete auditi puhul (eesti), 2010.

23. IFACi rahvusvaheline auditeerimise standard (eesti) ISA 315. Olulise väärkajastamise riskide tuvastamine ja hindamine majandusüksusest ja selle keskkonnast arusaamise kaudu (eesti), 2010.
24. IIA Rahvusvahelised Siseauditi Standardid ja Tegevusjuhised. Tallinn: Print Best trükikoda, 2006, 310 lk.
25. International Financial Reporting Standards. New York: International Federation of Accountants, 2009, 1071p.
26. ISSAI 1: The Lima Declaration. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 1977, 12 p.
27. ISSAI 100 Auditing Standards – Basic Principles. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2011, 7 p.
28. ISSAI 1000. General Introduction to the INTOSAI Financial Audit Guidelines. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2010, 48 p.
29. ISSAI 1240: The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2010, 64 p.
30. ISSAI 200 Auditing Standards – General Standards. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2001, 10 p.
31. ISSAI 300 Auditing Standards – Field Standards. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2001, 8 p.
32. ISSAI 4200: Compliance Audit Guidelines Compliance Audit Related to the Audit of Financial Statements. Vienna: INTOSAI Professional Standards Committee, 2010, 74 p.
33. **Jones, Peter.** Fraud and Corruption in Public Services: A Guide to Risk and Prevention. England: Gower, 2004, 268 p.
34. **Kaminski, K. A., Wetzel, T. S., Guan, L.** Can financial ratios detect fraudulent financial reporting? – Managerial Auditing Journal , 2004, No.19, pp. 15–28.
35. Karistusseedustik. Vastu võetud Riigikogus 6. juunil 2001. a. – Riigi Teataja I osa, 2001, nr. 61, art. 364.
36. KPMG 2011. KPMG Analysis of lobal patterns of fraud: Who is the typical fraudster? United Kingdom: KPMG, 2011, 24 p.

37. **Noel, J., Patterson, E.** Audit strategies and multiple fraud opportunities of misreporting and defalcation. – *Contemporary Accounting Research*, 2003, No. 20, pp. 519–549.
38. **Pickett, K.H. Spencer; Pickett, Jennifer M.** Valgekraede pettused: ennetamise, tuvastamine ja tagajärgede analüüs. Tartu: OÜ Greif trükikoda, 2003, 288 lk.
39. PWC 2011. *Fighting Fraud in the Public sektor*. London: PWC, 2010, June, 27 p.
40. PWC 2011. *Public Sector Fraud Awareness Survey – Findings*. Wellington: PWC, 2011, November, 188 p.
41. Raamatupidamise seadus. Vastu võetud Riigikogus 20. novembril 2002. a. – *Riigi Teataja I osa* 2002, nr. 102, art. 600.
42. **Rezaee, Zabihollah.** *Financial Statement Fraud: Prevention and Detection*. New York: 2002, 315 p.
43. Riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 9. juunil 1999. a. – *Riigi Teataja I osa*, 1999, nr 55, art. 584.
44. Riigikontrolli auditikäsiraamat seisuga 08.02.2011. a. (käsikiri)
45. Riigikontrolli finantsauditi tegevuskava aastateks 2012–2014, kinnitatud 13.10.2011. a. (käsikiri)
46. Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2010. (käsikiri)
47. Riigikontrolli strateegia aastateks 2010–2013, kinnitatud 26.02.2010. a. (käsikiri)
48. **Singleton, Aaron J., Singleton, Tommie W.** Why Don't We Detect More Fraud? – *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 2007, No. 5/6, pp. 7–10.
49. **Susan P. Weaver.** *Fraud in a Financial Statement Audit. – Benefits & Compensation Digest*, 2005, pp. 24–27
50. **Zimbelman, M. F.** The effects of SAS No. 82 on auditors' attention to fraud risk factors and audit planning decisions. – *Journal of Accounting Research*, 1997, No. 35, pp. 75–97.
51. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Vastu võetud Riigikogus 27. märtsil 2002. a. – *Riigi Teataja I osa*, 2002, nr. 35, art. 216.

52. **Walker, D.M.** 2004. Addressing Fiscal Risks: A Case for Greater Truth and Transparency in Government Financial Reporting. – International Journal of Government Auditing, 2004, No. 1, pp. 7–10.
53. **Wells, T. Joseph.** Principles of Fraud Examination. 3rd ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2011, 500 p.
54. **Steve Mirfin.** (National Audit Office of UK, Audit Manager, Financial Audit Policy and Quality Department). Autori intervjuu. Üleskirjutis. London, 13.12.2011.
55. **Katja Mattfolk.** (Rigsrevisionen, Director). Autori intervjuu. Üleskirjutis. Kopenhaagen, 30.11.2011.

Lisa 1. Kasutatud lühendid

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	International Internal Auditing Standards
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
ISA	International Standards on Auditing
ISSAI	International Standards of Supreme Auditing Institutions
OLAF	European Anti-Fraud Office

Lisa 2. Riigikontrolli auditikäsiraamatu sisukord

1. Riigikontrolli strateegia
2. Audiitori eetikakoodeks
3. Tööplaani koostamise ja auditite korraldamise juhend
 - 3.1. Riigikontrolli tööplaani
 - 3.1.1. Osakonna tegevuskava
 - 3.1.2. Tööplaani koostamine
 - 3.1.3. Teised tööplaani kuuluvad tegevused
 - 3.1.4. Tööplaani kinnitamine ja arutelu teiste isikutega
 - 3.1.5. Tööplaani muutmine
 - 3.1.6. Tööplaani täitmise jälgimine ja aruandlus
 - 3.2. Auditi etapid
 - 3.2.1. Eeslõpetus ja auditi plaani koostamine
 - 3.2.2. Tõendusmaterjali kogumine
 - 3.2.3. Aruande koostamine
 - 3.2.4. Eriaruande ja ülevaate erisused
 - 3.3. Oponeerimine ja siseläbirääkimised
 - 3.4. Auditijärgsed tegevused
 - 3.4.1. Avalikustamine ja suhtlemine avalikkusega
 - 3.4.2. Suhtlemine Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoniga
 - 3.4.3. Kontrolliaruandes tehtud soovitude täitmise jälgimine
 - 3.4.4. Audititoimiku korrastamine
 - 3.4.5. Enesehindamine
 - 3.4.6. Auditeeritult ja teistelt tagasiside saamine
 - 3.5. Lisad
 - 3.5.1. Audititeema esitamise vorm
 - 3.5.2. Kontrolliaruande ja selle eelnõu osad
 - 3.5.3. Siseläbirääkimistel osalejate rollid
 - 3.5.4. Auditiosakonna/teenistuse tööplaani täitmise aruanne
4. Riigikontrolli auditistandard
 - 4.1. Üldised aluspõhimõtted
 - 4.1.1. Audiitori eetika
 - 4.1.2. Professionaalne otsus ja professionaalne skeptitsism
 - 4.1.3. Personali kompetentsus
 - 4.1.4. Kvaliteedikontroll
 - 4.1.5. Dokumenteerimine
 - 4.2. Auditi liigid
 - 4.2.1. Finantsaudit
 - 4.2.2. Tulemusaudit
 - 4.3. Auditite planeerimine
 - 4.3.1. Osakonna tegevuskava koostamine
 - 4.3.2. Auditi planeerimine
 - 4.3.3. Risk ja olulisus auditis
 - 4.3.4. Kontrollitoimingute kavandamine
 - 4.4. Auditi tõendusmaterjali kogumine
 - 4.4.1. Auditi tõendusmaterjal
 - 4.4.2. Testide ja valimite kasutamine tõendusmaterjali kogumisel

Lisa 2 järg

- 4.4.3. Teiste töö kasutamine
- 4.5. Auditi aruanne
- 5. Auditistandardi rakendussuunised
 - 5.1. Üldised rakendussuunised
 - 5.1.1. Auditi eesmärk, etapid ja osapoolte vastutus
 - 5.1.2. Seire ja auditiosakonna pikaajaline tegevuskava
 - 5.1.3. Auditi planeerimine
 - 5.1.4. Auditi dokumenteerimine
 - 5.1.5. Valimite kasutamine
 - 5.1.6. Oponeerimine
 - 5.1.7. Auditi aruanne
 - 5.1.8. Enesehindamine
 - 5.1.9. Auditi kvaliteedi kontrollimine ja tagamine
 - 5.2. Finantsauditi rakendussuunised
 - 5.2.1. Olulisus ja riskid
 - 5.2.2. Majandustehingute seaduslikkuse auditeerimine
 - 5.2.3. Analüütilised toimingud
 - 5.2.4. Sisekontrollisüsteemi hindamise vastavustestid
 - 5.2.5. Detailsed testid
 - 5.2.6. Tehinguklassi auditeerimise rakendussuunise üldine struktuur ja selle selgitused
 - 5.2.7. Põhivara. Bilansiväline vara
 - 5.2.8. Varud
 - 5.2.9. Raha ja pangakontod
 - 5.2.10. Kohustused ja saadud ettemaksed
 - 5.2.11. Tulud
 - 5.2.12. Kulud
 - 5.3. Tulemusauditi rakendussuunised
 - 5.3.1. Probleem ja probleemipuu
 - 5.3.2. Kolm e-mõistet – säästlikkus, tõhusus ja mõjus
 - 5.3.3. Tulemusauditi meetodid
 - 5.3.4. Tulemusauditi eelselgitus
- 6. Lisad
 - 6.1. Auditis kasutatavate üldmõistete seosed ja seletused algajale audiitorile
 - 6.2. Varade auditeerimine finantsauditite raames
 - 6.3. Eelarve sihipärase kasutamise hindamine
 - 6.4. Raamatupidamise korralduse auditeerimine finantsauditite raames

SUMMARY

CONSIDERING FRAUD RISK IN PLANNING AND PERFORMING FINANCIAL AUDIT IN PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS BY NATIONAL AUDIT OFFICE OF ESTONIA

Krista Zibo

At the start of a new century, financial statement fraud has increasingly become a serious problem for business, government, and investors. Indeed, the issue threatens to undermine the confidence of capital markets, corporate leaders, and even the venerable audit profession. Auditors in particular have been hit hard for their seeming inability to find fraud on a massive scale.

Public and other financial information users have right to get reliable, integral and high quality information, what provide financial statements. Organizations have obligation to provide this information to them. But not only financial statement fraud hasn't been the only problem: there are also corruption cases and state property thefts. It is hard to explain why there have been so many fraud-cases. Not a day goes by without more news about fraud.

Almost everyone in the country pays some form of tax, or is a recipient of a pension or benefit, or is a user of the roads, schools, hospitals and other facilities provided for in some way out of this money. With so much money and valuable publicly funded assets at stake, how these resources are used and safeguarded are key concerns for a democratic society.

The proper and productive use of public money is an indispensable element of any modern, well-managed, and fully accountable democratic state. It is essential that, where Government, and the prime instrument of scrutiny, Parliament, interact, there

exists a common understanding of how, and on what terms, public money can be used. External audit of public money is undertaken primarily from the perspective of the 'watchdog' - designed to provide assurance that taxpayers' money has been well spent - but to make the most of the work, auditors should seek to combine this role with that of adviser in ways that do not compromise independence.

Only way to get assurance that everything is all-right and there is no fraud in business, or fraud that has not yet been discovered, is auditing. Auditing profession is presented by internal auditors and external auditors.

Throughout the public services sector there are well established and widespread expectations that auditors will play a key role in combating fraud and corruption.

The purpose of this research is to give advice how to improve audit methodology relating to fraud in an audit of financial statements to National Audit Office of Estonia.

There have been set up following tasks to achieve this aim:

- defining fraud, nature of fraud and fraud taxonomies, also in public sector;
- understanding the purpose of an audit of financial statements in public sector and its specific nature;
- understanding what is auditor's responsibility due to fraud, also in public sector
- identification and assessment of the risks of material misstatement due to fraud in planning audit and how this effects responses to the assessed risks of material misstatement due to fraud;
- analyzing requirements and comparing these with audit methodology and practise set down by National Audit Office of Estonia, giving suggestions for improvement.

A complete understanding of nature, significance, and consequences of fraud requires a proper definition of fraud. Fraud has been defined differently. The common thread among these definitions is that fraud in general is deliberate deception with the intent to cause harm, injury, or damage. This intentional, wrongful act can be differentiated and defined in many ways, depending on the classes of perpetrators. Frauds can be categorized as internal frauds to distinguish them from external fraud (a category that includes frauds committed by vendors, suppliers and contractors who might overbill,

double bill or substitute inferior goods). Fraud is also classified into management fraud and employee fraud. Corporate or organizational fraud is not restricted to high-level executives. Organizational fraud touches senior, middle and first-line management as well as employees. Fraud itself is classified into three categories of asset misappropriation, financial statement fraud and corruption. The terms financial statement fraud and management fraud have been used interchangeably primarily because management is responsible for producing reliable financial reports and the fair presentation, integrity and quality of the financial reports is responsibility of management.

In addition to this, in public sector there are some specific areas that are sensitive for fraud. These are, for example, capital projects and major contracts, procurements and state aid. Bureaucratic systems are designed to bring order into the conduct of public administration. But the trust that is placed in bureaucratic rules and procedures also provides opportunities for fraud, theft and corruption.

When fraud occurs there are three conditions that must be present (“fraud triangle”): incentive/pressure, a reason to commit fraud; opportunity, ineffective controls, override of controls; rationalization, ability to justify the fraud to oneself. Individuals may have an incentive to misappropriate assets for example, because the individuals are living beyond their means. Fraudulent financial reporting may be committed because management is under pressure, from sources outside or inside the entity, to achieve an expected (and perhaps unrealistic) earnings target – particularly since the consequences to management for failing to meet financial goals can be significant. A perceived opportunity for fraudulent financial reporting or misappropriation of assets may exist when an individual believes internal control can be overridden, for example, because the individual is in a position of trust or has knowledge of specific weaknesses in internal control. Individuals may be able to rationalize committing a fraudulent act. Some individuals possess an attitude, character or set of ethical values that allow them knowingly and intentionally to commit a dishonest act. However, even otherwise honest individuals can commit fraud in an environment that imposes sufficient pressure on them.

Financial statements are a structured representation of the financial position and financial performance of an entity. The objectives of general purpose financial statements are to provide information about the financial position, financial performance and cash flows of an entity that is useful to a wide range of users in making and evaluating decisions about the allocation of resources.

Fraudulent financial reporting involves intentional misstatements including omissions of amounts or disclosures in financial statements to deceive financial statement users.

Fraudulent financial reporting may be accomplished by the following:

- Manipulation, falsification (including forgery), or alteration of accounting records or supporting documentation from which the financial statements are prepared.
- Misrepresentation in, or intentional omission from, the financial statements of events, transactions or other significant information.
- Intentional misapplication of accounting principles relating to amounts, classification, manner of presentation, or disclosure.

Fraudulent financial reporting often involves management override of controls that otherwise may appear to be operating effectively. For example, fraudulent financial reporting can be caused by the efforts of management to manage earnings in order to deceive financial statement users by influencing their perceptions as to the entity's performance and profitability.

It is important that management place a strong emphasis on fraud prevention, which may reduce opportunities for fraud to take place, and fraud deterrence, which could persuade individuals not to commit fraud because of the likelihood of detection and punishment. This involves a culture of honesty and ethical behaviour. Such a culture, based on a strong set of core values, is communicated and demonstrated by management and provides the foundation for employees as to how the entity conducts its business. Creating a culture of honesty and ethical behaviour includes setting the proper tone; creating a positive workplace environment; hiring, training and promoting appropriate employees; requiring periodic confirmation by employees of their

responsibilities and taking appropriate action in response to actual, suspected or alleged fraud.

There are two components of auditing in fraud prevention and detection. Internal auditors are situated in the first-line, their responsibilities regarding fraud investigations are to determine whether adequate and effective internal controls are in place to discover fraud, design audit procedures to discover similar occurrence of similar frauds in the future and obtain adequate knowledge of investigating similar fraud. External auditors have to express an opinion whether the financial statements are prepared, in all material respects, in accordance with an applicable financial reporting framework.

An auditor obtains reasonable assurance that the financial statements taken as a whole are free from material misstatement, whether caused by fraud or error. An auditor cannot obtain absolute assurance that material misstatements in the financial statements will be detected because of such factors as the use of judgment, the use of testing, the inherent limitations of internal control and the fact that much of the audit evidence available to the auditor is persuasive rather than conclusive in nature.

Audit planning plays a key-role in performing audit. Adequate planning helps to ensure that appropriate attention is devoted to important areas of the audit, that potential problems are identified and resolved on a timely basis and that the audit engagement is properly organized and managed in order to be performed in an effective and efficient manner. For establishing the overall audit strategy and developing an audit plan the auditor should obtain an understanding of the entity and its environment, including its internal control, sufficient to identify and assess the risks of material misstatement of the financial statements whether due to fraud or error, and sufficient to design and perform further audit procedures. In audit planning process has auditor obligation to identify and assess the risks of material misstatement due to fraud. After that auditor has to determine overall responses to address the assessed risks of material misstatement due to fraud and should design and perform further audit procedures whose nature, timing and extent are responsive to the assessed risks.

The public sector audit involves not just providing an opinion on accounts, but also covers other issues such as regularity, propriety and value for money. By doing this it

helps to contribute to corporate governance arrangements of public bodies. This means that, public sector audit must ensure that financial transactions comply, where appropriate, with the legislation that authorizes them; regulations issued by a body with the power to do so (Parliament). The concept of propriety is closely connected with public and Parliamentary expectations as to the way in which public business is conducted; for example, in relation to standards of conduct and behaviour. Public sector audit helps to ensure that public bodies meet their statutory and ethical duties to the public and other stakeholders in an open and even-handed manner. Those who use or pay for public services, either through taxation or charges, have a reasonable expectation that public body make the best use of the resources at their disposal. Public sector audit must therefore include examinations of the regularity in the use of public resources, including the evaluation if public service has been acting according to laws and regulations. In doing so, there are International Auditing Standards (ISA) and also Public Sector Implementation Guidelines on Financial Audit (ISSAI), which are applicable for Supreme Audit Institutions and which give requirements relating to fraud in an audit of financial statements. By analyzing requirements and comparing these with audit manual and practise set down by National Audit Office of Estonia (NAOE) became obvious, that NAOE doesn't fulfil some essentially important requirements of standards.

Therefore it is important to improve audit methodology in risk assessment procedures, in identification and assessment of the risks of material misstatement due to fraud and documentation. Nor there is less important determining responses and audit procedures to address the assessed risks of material misstatement due to fraud at the financial statement level. There is need for additional guidance on how to handle fraud in financial statement audits. Best practise would be issuing guideline on fraud auditing in financial statement audits.