



Rahastanud Euroopa Liit  
NextGenerationEU



Eesti  
tuleviku heaks

---

# ***Riigi Tugiteenuste Keskuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit***

---

Audit nr RRF-4/2026

Lõpparuanne (Koordineeriv asutus)

27/03/2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Urmo Merila, Riigi Tugiteenuste Keskus, peadirektori asetäitja  
Pr Siret Soonsein, Riigi Tugiteenuste Keskus, koordineeriv asutus  
Pr Triin Tomingas, Rahandusministeerium

## LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärgiks oli hinnangu andmine Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) kui koordineeriva asutuse (KA) taaste- ja vastupidavusrahastu juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) vastavusele põhinõudele 4: taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) määruse artikli 22 lõike 2 punkti c alapunkti i täitmiseks vajaliku teabe esitamiseks, peab liikmesriik tagama asjakohaste meetmete rakendamise, sealhulgas protseduurid vahe-eesmärkide ja tulemuste täitmiseks ning usaldusväärse finantsjuhtimise horisontaalsete põhimõtete järgimise kontrollimiseks.

Hinnangu andmisel KA JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

### KOKKUVÖTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et RTK kui koordineeriva asutuse JKS on täielik (I kategooria<sup>1</sup>). Põhinõudele antud hinnangud on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisas 1.

Auditi käigus tehti üks väheoluline tähelepanek.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 artikli 22 ja Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 § 4 alusel on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnal õigus auditeerida taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisega seotud asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteeme. RTK kui koordineeriv asutus peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi.

Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Auditi töörühm tänab RTK töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

**Kinnitame lõpparuande üheksal (9) leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mart Pechter  
Finantskontrolli osakonna  
II auditi talituse juhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Eliina Tüvi  
Finantskontrolli osakonna  
I auditi talituse juhtivaudiitor

<sup>1</sup> I kategooria – JKS on täielik;

II kategooria – JKS on täielik, kuid mõningad parandused on vajalikud;

III kategooria – JKS on osaliselt täielik, mistõttu on olulised parandused vajalikud;

IV kategooria – JKS ei ole olulises osas täielik.

## SISUKORD

---

LÜHIÜLEVAADE .....	2
SISUKORD .....	3
A - OSA .....	4
1.    KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST .....	4
2.    VALIMI MOODUSTAMISE METOODIKA .....	4
3.    TAUSTINFO .....	4
4.    JÄRELTOIMINGUD .....	5
B-OSA .....	6
TÄHELEPANEKUD .....	6
<i>Väheoluline tähelepanek 4.1 - Koordineeriv asutus ei ole kontrollide planeerimisel riskide hindamise tulemusi         detailset dokumenteerinud, mistõttu puudub ülevaade riskikohtade põhjendustest ja olulisusest, mille osas võib         audiitorite arvamus olla teistsugune.....</i>	6
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE .....	9

## A - OSA

### 1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

---

Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 § 4 alusel ja FKO 2026. aasta tööplaani kohaselt viis FKO läbi JKS auditi RTK-s kui koordineerivas asutuses.

Audit toimus ajavahemikul 21.01.2026. a kuni 27.03.2024. a. Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Eliina Tüvi (auditi juht) ja II auditi talituse juhtivaudiitor Liina Võrklaev (auditi meeskonna liige). Auditi eest vastutav isik on FKO II auditi talituse juhataja Mart Pechter.

Auditi tulemusena annab FKO hinnangu RTK kui koordineeriva asutuse JKS vastavusele põhinõudele 4: olemas on asjakohased meetmed, sealhulgas protseduurid verstepostide ja tulemuste saavutamise kontrollimiseks ning usaldusväärse finantsjuhtimise horisontaalsetele põhimõtetele vastavuse tagamiseks.

Auditi läbiviimisel tugineti muuhulgas järgmistele RTK-s kasutusel olevatele dokumentidele:

- Taaste- ja vastupidavuskava koordineeriva asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus (2023);
- Riigi Tugiteenuste Keskuse taaste- ja vastupidavuskava rakendamise töökord (versioon 3);
- RRF-i hangete kontrollide kaardistus ja kontrollisüsteemi analüüs (täiendatud 29.10.2025);
- Infokiri RRF-i rakendajale;
- Maksetaotluse hangete riskianalüüs ja täiendava kontrolli vajadus.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmisi auditi toiminguid:

- analüüsiti RTK tööprotseduure ja nende osas antud selgitusi;
- analüüsiti 2024.a auditi tähelepaneku järeltegevusi;
- testiti KA kvaliteedikontrolli läbiviimist;
- võeti arvesse verstepostide/tulemuste auditite tulemusi.

Auditi läbiviimisel lähtuti üldistest süsteemiauditi metoodikatest ning taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) auditi strateegiast.

### 2. Valimi moodustamise metoodika

---

Auditi käigus valimit ei kasutatud.

Auditi käigus analüüsiti KA poolt läbi viidud kontrollide tulemusi T6 ja T46 osas ning vahe-eesmärkide/tulemuste auditite tulemusi.

### 3. Taustinfo

---

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 artikli 22 ja Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 § 4 alusel on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnal õigus auditeerida taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisega seotud asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteeme.

RTK on Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 § 4 lõike 3 alusel taaste- ja vastupidavusrahastu koordineeriv asutus ning täidab sealhulgas ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2021/1060 artiklis 72 toodud korraldusasutuse ülesandeid, arvestades sealjuures Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 erisustega.

RTK on koostanud taaste- ja vastupidavuskava rakendamise töökorra (RRF TPK), mille eesmärgiks on reguleerida ja tagada RTK kui koordineeriva asutuse (KA) ning vahendusasutuse (VA) ülesannete korrektne ja kvaliteetne täitmine. RRF TPK koos lisadega vastab juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjelduse nõuetele ning selles kirjeldatud tööprotseduuride eesmärgiks on ära hoida, avastada ja korrigeerida huvide konflikti, pettuse, korruptsiooni ja topeltfinantseerimise juhtumeid.

RRF TPK järgi võib KA tugineda RTK kui VA ja teiste VA-de poolt tehtud kohapealsetele kontrollidele (nn. desk-based meetodil). Üldjuhul KA ei dubleeri VA-de kohapealseid kontrole, vaid teostab sel juhul omapoolseid kontrole kvaliteedikontrollina, veendumaks, et on rakendatud meetmeid EL finantshuvide kaitseks.

RTK-d on varem koordineeriva asutuse ülesannete osas auditeeritud AA auditi nr RRF-1/2022 käigus, mille tulemusel tehti üks oluline tähelepanek tulemuste saavutamise raporteerimise ja kontrolli protsessis osalevetele isikutele juhendmaterjali koostamise vajalikkuse kohta. Samuti on RTK-d auditeeritud Euroopa Komisjoni auditi nr EE-Q2 2022 (30. mai 2022 – 3. juuni 2022) ning riigihangetele ja riigiabile suunatud missiooni nr EE-Q1-2024 käigus. Nende põhjal RTK-le kui koordineerivale asutusele tähelepanekuid ja soovitusi ei tehtud.

#### **4. Järeloimingud**

---

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise viib läbi koordineeriv asutus. Järeloimingute tulemustest annab koordineeriv asutus tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovituste elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

## B-OSA

### TÄHELEPANEKUD

#### **Põhinõue 4 – Piisavad protseduurid kontrollimaks verstepostide ja tulemuste täitmist ning usaldusväärse finantsjuhtimise horisontaalseid põhimõtteid**

Audiitorite hinnangul on RTK olulises osas taganud oma JKS-i vastavuse põhinõudele 4 (I kategooria – JKS on täielik). Tehti üks väheoluline tähelepanek.

#### **Väheoluline tähelepanek 4.1 - Koordineeriv asutus ei ole kontrollide planeerimisel riskide hindamise tulemusi detailselt dokumenteerinud, mistõttu puudub ülevaade riskikohtade põhjendustest ja olulisusest, mille osas võib audiitorite arvamus olla teistsugune.**

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 artikli 22 lõike 1 järgi on liikmesriigi kohuseks korrapäraselt kontrollida, et eraldatud vahendeid on nõuetekohaselt kasutatud kooskõlas kõigi kohaldatavate reeglitega ning et kõik taaste- ja vastupidavuskava kohaste reformide ja investeerimisprojektide rakendamise meetmed on nõuetekohaselt ellu viidud kooskõlas kõigi kohaldatavate reeglitega.

Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 § 4 lõike 3 järgi kontrollib koordineeriv asutus toetatud tegevuste ja projektide ühiste näitajate ning tulemuste saavutamist.

Riigi Tugiteenuste Keskuse taaste- ja vastupidavuskava (edaspidi RRF) rakendamise töökorra (edaspidi RTK TPK) punkti 2.2.3 järgi võib koordineeriv asutus (edaspidi KA) tugineda vahendusasutuste (edaspidi VA) kontrollidele ning üldjuhul neid kontrole ei dubleeri, vaid teostab omapoolsed kontrollid kvaliteedikontrollina. Kvaliteedikontrolliks hindab järelevalve riskiekspert ära RRF meetme tegevuste riskid vastavalt riskimetoodikale.

RRF-i neljanda maksetaotluse (viienda osamakse) koostamiseks on KA info koondanud, riskide hindamise teostanud ja kvaliteedikontrolli läbi viinud. Auditi käigus täpsustas KA audiitoritele, et riskide hindamisega seoses toimus kokku kolm kohtumist. Riske hindasid KA koordinaatorid ja järelevalve ühiselt. Viimase, ainult järelevalve arutelu tulemusel, mis toimus 05.02.2026, jõuti riskipõhise kvaliteedikontrolli valimini. Eraldi otsust või tööpaberit selle kohta ei koostatud.

Riskide hindamise tulemusena valis KA kvaliteedikontrolli järgmised objektid.

1. T6 „Digitaalsete ehitustööriistade projektid“;
2. T14 „Registreeritud õppekavade arv ja registreeritud IKT spetsialistide kvalifikatsioonistandardid“;
3. T50 “IT-arendused veebis“;
4. M94 “Uus trammiliin”.

Nende objektide osas viis KA läbi järgmised kvaliteedikontrollid.

1. T6. Projekte kontrolliti valimi alusel. Kvaliteedikontroll pidi keskenduma järgmistele riskidele: topeltrahastamine, õigetel alustel toetuse andmine ning huvide konflikt. Detailset tulemuste saavutamise kontrolli on teinud tulemuspõhise rakendamise ekspert ning toetuste andmise ja rakendussüsteemide ekspert, kes vastutavad RRFi vahetulemuste saavutamise kinnitamise eest KA-s, olles kooskõlastanud aruanded enne vastava SFOS-i kinnituse andmist ka Euroopa Komisjoniga.
2. T14. Kontrolliti valimi alusel kas õppekavad vastavad nõuetele.
3. T50. Valimi alusel kontrolliti, kas IT arendusi kasutatakse.
4. M94. Teostati ehituseksperdi kontroll (ehitusprojekti ja teostatud tööde vastavus ja kontroll).

Audiitorite hinnangul on kõige olulisemad riskid järgmised:

1. Riigihanked;
2. Projektid, eriti need, mis sisaldavad riigiabi;
3. Suurte andmekogumitega tulemused, mida on keeruline kvaliteedikontrolli raames hinnata.

Audiitorite hinnangud erinevad pisut KA hinnangust, seetõttu toovad audiitorid välja, et oluline on riskide hindamise tulemused, sh kontrollivalim koos kontrollifookustega alati KA poolt detailselt dokumenteerida. Dokumenteerimine võimaldab erinevate riskide hindamiste detaile ning põhjendusi võrrelda ja kõrvutada. Hetkel oli see võimalik ainult teatud ulatuses.

Audiitorite poolt läbi viidud täiendava testimise ning tulemuste ja verstepostide neljanda maksetaotluse (viienda osamakse) auditite tulemustest on võimalik teha järgmine kokkuvõte.

1. Riigihangete osas versteposti 80M puhul hindasid audiitorid riigihangete läbiviimisega seotud riski eriti kõrgeks ning auditi toimingute tulemusel tehti ühes hankes oluline tähelepanek selle kohta, et riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu muudatused olid hankija poolt tehtud vastuolus riigihangete seadusega. Seda tulemust KA oma kontrollitoimingutesse ei kaasanud, kuid kaasas oma kontrolli tulemusega T46 seotud riigihanke. KA oma kontrolli käigus riigihanke osas olulisi puudusi ei tuvastanud.
2. Projektide osas testisid audiitorid tulemuse T6 saavutamist lähtuvalt topeletrahastamise, huvide konflikti ja toetuse andmise õigel alustel riskidest. Kuigi audiitorid ei tuvastanud puudusi, selgus siiski, et taotlemise faasis eelarve koostamiseks võetud võrreldavate pakkumuste osas, valdavalt ei kontrollita huvide konflikti puudumist taotleja ja pakkumuse tegija vahel.

KA kontrollakti järgi tutvuti kontrolli käigus ülevaatlikult maksetaotlusega, kuid ei antud hinnangut dokumentide detailsusele, vaid pöörati tähelepanu topeletrahastamisele ja huvide konflikti ärahoidmisele ning hinnati, kas seda on kontrollitud.

Projektide osas tulemuse 43c puhul läbi viidud auditi raames keskendusid audiitorid projektide lõpparuannetele, projekti valiku protsessile ja riigiabi teemadele. Auditi käigus puudusi ei tuvastatud.

3. Suurte andmekogude osas tulemuse T115 puhul läbi viidud auditis keskendusid audiitorid raporteeritud suuremahulise isikute nõuetekohase sihtrühma kontrollile. Auditi käigus puudusi ei tuvastatud. Seda tulemust ega teist võimalikku suure andmemahuga tulemust KA oma kontrollitoimingutesse ei kaasanud.

Audiitorite hinnangul ei ole KA kontrollide planeerimisel riskihindamise tulemusi piisavalt põhjalikult dokumenteerinud, mistõttu puudub kontrollitav ülevaade sellest, millistel kaalutlustel jäeti teatud riskikohad kontrolliulatuses välja.

Kokkuvõtlikult jõudsid audiitorid järeldusele, et kuigi KA on riskipõhiseid kontrole läbi viinud ning tuginenud ka vahendusasutuste kontrollidele, ei ole kontrollide planeerimisel riskihindamise tulemusi piisavalt ja jälgitavalt dokumenteeritud. Seetõttu puudub ülevaade kaalutlustest, mille alusel jäeti teatud kontrollikohad kontrolli ulatuses välja. Samuti ilmnes, et näiteks huvide konflikti riski ei ole taotlemise faasis eelarve koostamisel esitatud hinnapakumuste puhul valdavalt hinnatud ning suurte andemahtudega tulemuste korral ei ole KA ise kontrollitoiminguid läbi viinud, kuigi sellistel juhtudel esineb audiitorite hinnangul kõrgendatud risk.

Audiitorid toovad välja, et kuigi auditi käigus olulisi puudusi ei tuvastatud, tehakse siiski selle põhjal soovitus alati riskihindamine dokumenteerida, riskide olulisust täiendavat kaaluda ja kontrollide ulatused põhjendada.

**Risk koordineerivale asutusele:** Riskide hindamise detailne dokumenteerimata jätmine suurendab riski, et osad riskantsed valdkonnad jäävad kontrollimata ja seeläbi väheneb koordineeriva asutuse järelevalve tõendatavus ja läbi viidud kontrollide asjakohasus.

**Soovitus koordineerivale asutusele:** Soovitame KA-l täiendada riskihindamise protsesse, tagades riskihindamise tulemuste ja kontrolli ulatuse valiku selge ja jälgitava dokumenteerimise, sealhulgas soovime eraldi kaaluda huvide konflikti riskide käsitlemist kogu rahastamise elutsükli vältel ning suurte andemahtudega tulemuste puhul arvestada kõrgendatud riskidega. Riskihindamise käigus tuleks alati selgelt põhjendada, millised riskid kaetakse

kvaliteedikontrolli raames ja millised teiste kontrollifunktsioonide kaudu, et tagada terviklik ja kontrollitav riskipõhine lähenemine.

**Koordineeriva asutuse kommentaar:**

Nõustume järeldustega ning tagame riskide hindamise tulemuste ja kontrolli ulatuse valiku selgema ja jälgitava dokumenteerimise.

Täpsustame, et täiendava kindlust andva kvaliteedikontrolli fookus ja ulatus määratakse riskihinnangu alusel. Huvide konflikti riski käsitlemine on RRF-i rakendamisel järjepidevalt fookuses ning vastavad kontrollimeetmed on kehtestatud kogu rahastamise elutsükli ulatuses. Huvide konflikti vältimise esmase kontrolli eest voorulise taotlemise korra (nagu T6 tulemuse puhul) vastutab eelkõige vahendusasutus. Vajaduse korral võib KA kvaliteedikontroll hõlmata ka täiendavaid toiminguid, sh kontrolli selle üle, et toetuse saaja ei ostaks kaupu või teenuseid seotud isikutelt huvide konflikti eirates—seda juhul, kui riskihinnang seda nõuab. Näiteks rakendati sellist kontrolli RRF 4.3 väikeelamute rekonstrueerimise meetmes.

**Audiitorite täiendav kommentaar:**

Märgime, et kuigi kvaliteedikontrolli fookus määratakse riskihinnangu alusel, on huvide konflikti käsitlemine oma olemuselt sellise mõjuga risk, mis põhjendab selle teema järjepidevat kaasamist kvaliteedikontrolli ulatuse määramisse.

**LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile**

---

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
<b>Põhinõue 4.</b> Piisavad protseduurid kontrollimaks verstapostide ja tulemuste täitmist ning usaldusväärse finantsjuhtimise horisontaalseid põhimõtteid	X			
<b>Koondhinnang asutuse JKS-ile</b>	X			