



Taaste- ja vastupidavusrahastu investeringu “Rahapesu ja terrorismi reaallaja strateegilise analüüsi süsteem”

Projekti 20.3.03.22-0002

AUDIT

Elluviija: Rahapesu Andmehüroo

Lõpparuanne

RRF-5/2026

21.09.2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et elluviija on investeeringu vahe-eesmärgi saavutanud, ning see on toimunud olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski tehti elluvijale üks oluline tähelepanek seoses riigihangete seaduse järgmisega.

Märge struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

Oluline tähelepanek 4.1 – Investeeringu „Rahapesu ja terrorismi reaalse strateegilise analüüsi süsteem” vahe-eesmärk nr EE-C[C]-I[3-7-3-7]-M[60] on saavutatud, kuid audiitorite hinnangul piiras hanke nr 252406 kvalifitseerimise tingimus põhjendamatult tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamist Euroopa Liidu liikmesriikides omandatud kogemusega.

Audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeeritavat auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

¹ Auditi töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Auditi tulemusena antakse auditeeritud objekti kohta **põhjendatud kindlustunne**, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

² **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st abikõlbmatud kulud). **Väheolulised tähelepanekud** on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel.

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Taaste- ja Vastupidavusrahasutus 2020-2026
Prioriteetne suund	20.3 Digiriik
Meede	20.3.3 Rahapesu ja terrorismi vastane võitlus
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	20.3.03.22-0002
Projekti nimetus	Rahapesu ja terrorismi reaalaja strateegilise analüüsi süsteem
Elluviija (toetuse saaja):	Rahapesu Andmebüroo
Vahendusasutus:	Riigi Tugiteenuste keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2021 - 30.06.2026
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Taaste- ja Vastupidavuskava elluviimise korraldamine ja toetuse andmise üldtingimused määruse § 4 lg 1 punkti 7 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna toetuse auditeerimise 2026. a tööplaan ³ .
Eesmärk	Hinnang tulemuste saavutamisele ja toetuse kasutamise õiguspärasusele Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 4 lg 4 punkti 1 alusel.
Auditi läbiviija(d)	Mart Pechter, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja (auditi eest vastutav isik); Eliina Tüvi, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna I talituse juhtivaudiitor (auditi juht); Merle Oagu, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna I talituse audiitor.
Auditi läbiviimise aeg	07.08.2026 – 21.09.2026
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna „Projektauditi käsiraamat“. Taaste- ja vastupidavusrahasutuse „Auditi strateegia“ koos lisadega.

³ Tööplaan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus analüüsiti: • kas rahastut kasutatakse eesmärgipäraselt; • kas esitatud info on täielik, täpne, ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et vahe-eesmärgid on saavutatud; • kas juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi, sh pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise riski vältimiseks rakendatud meetmed. • kas tegevused, mida tehakse tulemuste saavutamiseks, ei saa rahastust ühestki teisest Euroopa Liidu programmist.
Valimi metoodika (kui kohaldub)	Kasutati mittestatistilist valimi koostamise metoodikat. Üldkogumis sisaldus kaks riigihanget, millest valiti testimiseks audiitorite professionaalse hinnangu alusel üks: hange nr 252406.
1.3 AUDITI ULATUS	
Vahe-eesmärgi/tulemuse FENIX nr ja nimetus	Vahe-eesmärk nr EE-C[C]-I[3-7-3-7]-M[60] „Strateegilise analüüsi IKTsüsteem“

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste määruse § 4 lõike 5 alusel on auditeerival asutusel ning tema volitatud isikul ja asutusel õigus auditeerida kõiki taastekava rakendamisega seotud asutusi, samuti toetuse saajat ja vahendusasutust, ning saada juurdepääs projekti rahastamisega seotud ja tulemuste saavutamise hindamiseks vajalikule teabele, teha tõenditest kaasavõtmiseks koopiaid, esitada auditeeritavale küsimusi ja viibida auditeeritava territooriumil. Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad meetme raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad meetmele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järelused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Elluvijjal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi koordineeriv asutus. Järeltegevuste tulemustest annab koordineeriv asutus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab koordineerivalt asutuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärgipärane kasutamine

Elluviija on taaste- ja vastupidavusrahastu tegevused ellu viinud olulises osas eesmärgipäraselt.

2. Vahe-eesmärkide saavutamine

Elluviija esitatud info on täielik, täpne, ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et vahe-eesmärk on saavutatud.

3. Pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastuse riski vältimine

Elluviija juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab olulises osas asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi.

4. Riigihangete läbiviimine

Taaste ja vastupidavusrahastu toetuse saaja ei ole riigihanke kvalifitseerimise tingimuste kehtestamisel järginud riigihangete seadust, tehti üks oluline tähelepanek:

Oluline tähelepanek 4.1 – Investeeringu „Rahapesu ja terrorismi reaallaja strateegilise analüüsi süsteem“ vahe-eesmärk nr EE-C[C]-I[3-7-.3-7-]-M[60] on saavutatud, kuid audiitorite hinnangul piiras hanke nr 252406 kvalifitseerimise tingimus põhjendamatult tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamist Euroopa Liidu liikmesriikides omandatud kogemusega.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 (edaspidi RRF määrus) artikli 22 järgi on liikmesriigi kohustuseks korrapäraselt kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega.

Nõukogu rakendusotsuse lisa järgi (jrk nr 60) tuli vahe-eesmärgi saavutamiseks Rahapesu Andmebüroo jaoks luua kasutusvalmis rahapesu ja terrorismi rahastamise strateegilise analüüsi infosüsteem.

Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) on hankija riigihangete seaduse (edaspidi RHS) tähenduses, seega RRF määruse ja RHSi järgi peab ta järgima RHSi nõudeid.

Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) on RABi nimel läbi viinud rahvusvahelise avatud hankemenetlusega riigihanke viitenumbri 252406 "Strateegilise analüüsi funktsiooni eelanalüüs Rahapesu Andmebüroole".

RHSi § 98 lõike 1 kohaselt võib hankija kehtestada kvalifitseerimise tingimused mh pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kohta. Kehtestatud tingimused peavad vastama hankelepingu esemeks olevate teenuste olemusele, kogusele ja otstarbele ning olema nendega proportsionaalsed.

RHSi § 101 lg 1 punkti 2 kohaselt võib tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks nõuda andmeid varem täidetud teenuste osutamise lepingute kohta.

Lisaks sätestab RHSi § 3 punkt 2, et hankija peab kohtlema võrdselt kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma

Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, ning tagama, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

RHSi § 3 punkt 3 sätestab omakorda, et hankija tagab konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

Lisaks on Rahandusministeeriumi riigihangete valdkonna juhendmaterjalides selgitatud, et hankija ei või nõuda, et ettevõtja oleks täitnud eelnevaid lepinguid mingis konkreetsetes riigis või regioonis. Selline tingimus on piirav ja ettevõtjatel peab olema ligipääs riigihankele lähtuvalt oma võimekusest, ta peab suutma lepingut sisuliselt täita, mil viisil ta seda teeb, on ettevõtja enda otsustada. Hankijal on võimalik sätestada tingimus samalaadsete lepingute täitmise kohta, kirjeldades võimalikult üksikasjalikult samalaadsuse sisu, ent hankijal ei ole lubatud sätestada, et need lepingud oleksid täidetud teatud riigis või regioonis.⁴

Hankes oli kehtestatud kvalifitseerimise tingimus pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse osas, mille kohaselt pidi pakkuja olema riigihanke algamisele eelneva 36 kuu jooksul täitnud Euroopa Liidu liikmesriikides vähemalt 3 hankelepingu esemele sarnaste teenuste osutamise lepingut/tellimust, mille igakuise maksumus on olnud vähemalt 30 000 eurot. Hankelepingu esemele sarnaseks teenuseks loeti analüütilise või menetlussüsteemi analüüsi, uuendamist või väljatöötamist ja/või infosüsteemi kasutamisega seotud õigusküsimuste uurimist.

Seega ei piirdunud kvalifitseerimise tingimus nõudega omada hankelepingu esemega sarnast kogemust, vaid sisaldas lisaks nõuet, et vastav kogemus oleks omandatud Euroopa Liidu liikmesriikides.

RTK esindaja põhjendas seatud kvalifitseerimise tingimuse seaduspärasust järgmiselt:

Hankija nõudis pakkujalt sarnase töö tegemise kogemust. Hankija määratles hankelepingu esemele sarnase teenusena analüütilise või menetlussüsteemi analüüsi, uuendamise või väljatöötamise ja/või infosüsteemi kasutamisega seotud õigusküsimuste uurimise. See vastas hanke põhisisule, kuna hanke esemeks oli RAB-i strateegilise analüüsi funktsiooni eelanalüüs, mis hõlmas korraga analüütilise infosüsteemi arendamise vajaduste ning selle kasutamise õiguslike ja andmekaitsealaste tingimuste analüüsi.

EL-is lepingute/tellimuste täitmise nõue täiendas teenuse sisulise sarnasuse nõuet. Üksnes analüütilise või menetlussüsteemi arendamise kogemus ei tõenda veel, et pakkuja tunneb sellise süsteemi kasutamist EL-i õiguslikus ja institutsionaalses keskkonnas. RAB-i süsteem peab võimaldama isikustatud massandmete töötlemist ja ühendamist, andmevahetust teiste riikide rahapesu andmebüroodega, masinõppe ja pilveteenuste kasutamist ning samal ajal vastama GDPR-i, EDPB juhiste, EL-i põhiõiguste ja rahapesu andmebüroode koostöö nõuetele.

Seega kontrollisid tingimuse kaks osa pakkuja suutlikkuse eri aspekte:

- teenuse sisuline määratlus näitas kogemust analüütilise või menetlussüsteemi ning sellega seotud õigusküsimuste lahendamisel;
- EL-is täitmise nõue näitas, et see kogemus oli omandatud RAB-i tegevusega võrreldavas õigus- ja andmekaitsekeskkonnas.

EL-is täidetud referentsid olid ka paremini kontrollitavad. Hankijal pidi olema võimalik hinnata, kas referents hõlmas tegelikult analüütilist või menetlussüsteemi ning kas infosüsteemi kasutamisega seotud õigusküsimusi lahendati RAB-i suhtes kohaldatavate EL-i nõuetega võrreldavas raamistikus. See oli eriti oluline, kuna rahapesu andmebüroode menetlus- ja analüüsisüsteeme ning nende turvalahendusi puudutav teave võib olla konfidentsiaalne.

Euroopa Kohus on kohtuasjas [C-195/21](#), LB vs. Smetna palata kinnitanud, et hankijal on kvalifitseerimistingimuste määramisel ulatuslik kaalutlusruum, sest hankija on kõige paremas olukorras enda vajaduste ja lepingu täitmiseks vajaliku suutlikkuse hindamiseks. Nõue peab olema seotud hankelepingu esemega ja proportsionaalne, kuid see ei pea võimaldama hankes osaleda kõigil võimalikel ettevõtjatel (p 50 ja 51).

Nõue ei piiranud pakkuja päritolu ega eelistanud Eesti ettevõtjaid: arvesse läksid kõigis 27 EL-i liikmesriigis täidetud lepingud ning kvalifitseeruda võis ka kolmanda riigi ettevõtja, kellel oli selline kogemus. Tingimuse

⁴ <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused#kvalifikatsioon> - punkt 11

proportsionaalsust kinnitab ka see, et hankele laekus neli pakkumust, samal ajal kui 2022. aastal oli riigihankes keskmiselt 3,6 pakkujat.

Audiitorite hinnang:

Nõue, mille kohaselt pidid referentslepingud olema täidetud Euroopa Liidu liikmesriikides, ei olnud vajalik ega proportsionaalne RHSi § 98 lõike 1 tähenduses tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks. Tingimus ei olnud otseselt seotud nõutava pädevuse sisuga, vaid kogemuse omandamise geograafilise asukohaga.

Kui hankija eesmärk oli kontrollida pakkujate kogemust Euroopa Liidu õigusest, andmekaitsealaste teadmiste ning Euroopa Liidu õigusruumis toimivate infosüsteemide analüüsimisel või arendamisel, siis selle saavutamiseks oleks olnud võimalik sõnastada kvalifitseerimistingimus sisulise pädevusnõudena. Näiteks nõudes kogemust Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete analüüsimisel, GDPR-i rakendamisega seotud projektides või Euroopa Liidu õigusruumis kasutatavate infosüsteemide arendamisel. Sellisel juhul oleks hinnatud otseselt lepingu täitmiseks vajalikku pädevust, mitte kogemuse omandamise asukohta.

Lisaks, asjaolu, et teenus on osutatud Euroopa Liidu liikmesriigis, ei tõenda iseenesest pakkuja kogemust GDPR-i, Euroopa Liidu õiguse või muude hankija nimetatud valdkondadega. Samal ajal ei saa välistada, et väljaspool Euroopa Liidu liikmesriike teostatud projektid hõlmavad Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid või Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide õigusruumiga seotud lahendusi.

Audiitorid ei pea piisavaks ka hankija argumenti referentside lihtsama kontrollitavuse kohta. RHSi § 101 lõige 2 võimaldab hankijal küsida infot referentslepingute teiste lepingupoolte kohta, mis annab hankijale võimaluse küsida selgitusi ja kinnitusi omakorda neilt. Seda võimalust on ka käesolevas hankes kasutatud. Seega on hankijal olemas võimalused referentside kontrollimiseks sõltumata sellest, millises riigis vastav leping täideti. Referentside kontrollimise lihtsus või mugavus ei kujuta endast seega piisavat alust võimalike pakkujate piiramiseks geograafilise tunnuse alusel.

Samuti ei muuda tingimust proportsionaalseks asjaolu, et hankele laekus neli pakkumust. Kvalifitseerimise tingimuse õiguspärasust tuleb hinnata selle sisu põhjal mitte laekunud pakumuste arvu järgi. Ei ole võimalik välistada, et geograafiline piirang takistas hankemenetluses osalemast ettevõtjaid, kellel oli hankelepingu täitmiseks vajalik sisuline kogemus ja pädevus.

Seetõttu piiras audiitorite hinnangul sätestatud kvalifitseerimise tingimus ettevõtjate võimalusi tõendada oma tehnilist ja kutsealast pädevust viisil, mis ei olnud hankelepingu eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seega ei olnud tingimus kooskõlas RHSi § 98 lg-s 1 sätestatud nõudega, et kvalifitseerimistingimused peavad olema seotud hankelepingu esemega ning olema sellega proportsionaalsed. Sellest tulenevalt ei olnud tingimus kooskõlas ka RHSi § 3 p-des 2 ja 3 sätestatud võrdse kohtlemise, asjakohasuse ja põhjendatuse põhimõtetega, mis omakorda ei võimalda veenduda konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtte järgimises riigihankes.

Eeltoodust tulenevalt jõudsid audiitorid järeldusele, et kuigi vahe-eesmärk on saavutatud, ei ole selle saavutamisel järgitud RHSi nõudeid. Siiski ei tee audiitorid antud juhul soovitus toetuse osaliseks või täielikuks tagasinõudmiseks, kuna auditi eesmärgiks oli hinnata vahe-eesmärgi saavutamist ning hoolimata RHSi nõuete mittejärgimisest on see audiitorite hinnangul täidetud. Mõlemad asjaolud märgitakse audiitorite poolt ära Euroopa Komisjonile edastatava info hulgas.

Risk toetuse saajale: Põhjendamatult piiravate kvalifitseerimise tingimuste kasutamine võib vähendada konkurentsi ning piirata hankemenetluses osaleda saavate pakkujate ringi. Selle tulemusena võib hankijal jääda majanduslikult soodsam pakumuse saamata.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal tagada edaspidi RHSist tulenevatest kohustustest kinnipidamine, sh kujundada tehnilise ja kutsealase pädevuse nõuded viisil, mis võimaldab hinnata otseselt hankelepingu täitmiseks vajalikku kogemust ja pädevust.

Toetuse saaja kommentaar: Täname auditi aruandes toodud selgituste eest. Hanke tulemuse saavutamiseks pidasime sellise nõude olemasolu hädavajalikuks, kuid nüüd mõistame, et nõuet oleks tulnud rakendada teisel moel. Võtame auditi soovitus arvesse oma tulevastes hangetes.

Risk koordineerivale asutusele: Juhul, kui koordineeriv asutus ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ning toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus koordineerivale asutusele: Soovitame koordineerival asutusel edaspidi tõhusamalt kontrollida riigihangete seadusest tulenevate nõuete täitmist, sh kvalifitseerimise tingimuste piiravust.

Koordineeriva asutuse kommentaar: Koordineeriv asutus võtab audiitorite tähelepaneku teadmiseks. Nõustume, et kvalifitseerimistingimuste kujundamisel tuleb esmajärjekorras lähtuda hankelepingu täitmiseks vajalikust sisulisest pädevusest ning vältida nõudeid, mida võidakse tõlgendada geograafilise piiranguna.

Samas märgime, et käesoleval juhul põhjendas hankija Euroopa Liidu liikmesriikides omandatud kogemuse nõuet sooviga veenduda pakujate pädevuses Euroopa Liidu õigus- ja andmekaitseraamistikus toimivate analüütiliste infosüsteemide kavandamisel. Seetõttu ei olnud tingimuse eesmärk piirata ettevõtjate päritolu, vaid hinnata kogemust hankelepingu esemega võrreldavas regulatiivses keskkonnas.

Koordineeriv asutus arvestab siiski audiitorite seisukohaga, et sellise eesmärgi saavutamiseks oleks olnud võimalik sõnastada kvalifitseerimistingimus otsesemalt ja sisulisemalt, viidates vajalikele õiguslikele, andmekaitsele või tehnilistele kompetentsidele ilma kogemuse omandamise asukohta määratlemata.

Arvestades, et audiitorid ei tuvastanud mõju vahe-eesmärgi saavutamisele ning et RRF-i kontekstis ei ole alust toetuse tagasinõudmiseks, käsitleb koordineeriv asutus tähelepanekut eelkõige õppetunnina tulevaste riigihangete ettevalmistamisel.

5. Riigiabi andmine

Auditi ulatusse ei kuulunud tegevusi, mis sisaldaksid riigiabi ega vähese tähtsusega abi andmist.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Elluviija on teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame aruande projekti 8 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Eliina Tüvi
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 21.09.2026