
2. Sissejuhatus: siseriiklikust riskihinnangust

2.1. Riskihinnangu kui uuringu üldkirjeldus

Riiklik riskihinnang¹ on uuring, mis tuvastab, hindab ja teadvustab rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud ohte, haavatavusi ja riske. Ta toob välja konkreetse riigi rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid ning levinuimad ebaseadusliku tulude pesemise või terroriaktide rahastamise viisid. Selle alusel koostatud edasiste sammude tegevuskava aitab suunata riigi tegevusi valdkondadesse, kus esinevad suured ohud ning haavatavused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

Riskihindamise põhieesmärk on mõõta riske ja seada need tähtsuse järjekorda, et eraldatavad ressursid oleksid kooskõlas riskipositsioonidega, tagades riigi üldise riskipositsiooni tulemusliku ja tõhusa haldamise. Riikliku riskihinnangu ülesandeks on määrata nii individuaalsete kui ka kollektiivsete riskide ulatus, et suunata tähelepanu olulisimatele ohtudele ja haavatavustele ning kehtestada rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele reageerimise aluspõhimõtted.

Rahvusvahelise rahapesuvastase töökoonna² ehk FATFi soovitusel tuleb riikidel koostada riiklik riskihinnang. Riskihinnangu alusel töötakse välja tegevuskava ehk riskide maandamise meetmed, st määratakse riskihindamist koordineeriv asutus või mehhanism, eraldatakse vahendid rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide tulemuslikuks maandamiseks ning määratakse ettevõetud tegevustele täitmise tähtaeg. Seega on riiklik riskihinnang põhialuseks, mis aitab rakendada riskipõhist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise käsitlust. Riskihinnangu abil analüüsitakse nii selliseid asjaolusid ja olukordi, mis vajavad parendustegevusi riiklikul tasemel ja rohkem ressursi riskide ennetamiseks riigilt ja erasektori ettevõtjatelt kui ka selliseid olukordi, kuhu täiendavate ressursside suunamine ei ole põhjendatud ja otstarbekas.

Eelmine riiklik riskihinnang, mis viidi läbi aastal 2015, hõlmas aastaid 2011 kuni 2013 ning viidi läbi Maailmapanga meetodika alusel. Käesolev riiklik riskihinnang hõlmab aastaid 2017 kuni 2019 ning on läbiviidud PriceWaterhouseCoopersi poolt koostatud „Riikliku rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskianalüüsi meetodika“ järgi. Meetodika on kohandatud Eesti tingimustele. Projekti rahastati Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ Euroopa Liidu Sotsiaalfondi kaudu.

Eesti siseriiklik rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnang koostatakse vastavalt **rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse** (edaspidi **RahaPTS**) §-le 11 ja selle eesmärgiks on:

- 1) näha ette rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alaste õigusaktide, muude valdkonna ja sidusvaldkondade regulatsioonide ning järelevalveasutuste juhendite väljatöötamise ja muutmise vajadus;
- 2) määrata sektorid, valdkonnad, tehingumahud ja -liigid ning vajaduse korral riigid või jurisdiktsioonid, mille suhtes kohustatud isikud peavad kohaldama tugevdatud hooldusmeetmeid, mida vajaduse korral täpsustatakse;
- 3) määrata sektorid, valdkonnad, tehingumahud ja -liigid, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on väiksem ning kus on võimalik rakendada lihtsustatud hooldusmeetmeid;

¹ NRA – national risk assesment (ingl kl)

² Financial Action Task Force (edaspidi FATF) – rahapesuvastane töökoond on demokraatlike riikide valitsustevaheline organ, mis töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid ning meetodeid ja edendab sellealast poliitikat. FATFil on 35 liiget: 33 riiki ja valitsust ning 2 rahvusvahelist organisatsiooni, lisaks on FATFil üle 20 vaatleja - viis FATFi laadset piirkondliku organit ja üle 15 rahvusvahelise organisatsiooni või organi. Eesti praegusel hetkel FATFi liige ei ole. FATFil on kaks põhiülesannet: töötada välja rahvusvahelised standardid („soovitused“) ning jälgida oma liikmete edusamme rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud töövõtete ja vastumeetmete alal.

4) anda juhiseid ministriumidele ning nende valitsemisala asutustele vahendite eraldamiseks ja prioriteetide seadmiseks rahapesuga võitlemisel ning terrorismi rahastamise tõkestamisel.

FATF soovitusel peaks riikliku riskihinnangu protsessi juhtimise ja koordineerimise eest vastutama selgelt määratud ja volitatud asutus, organisatsioon või selleks loodud erirühm. Riikliku riskihinnangu koordineerimise eest vastutab **rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon** (edaspidi RPTRT)³. Komisjoni tegevus hõlmab nii rahapesu ja terrorismi tõkestamise poliitika kujundamist kui ka koordineerimist riiklike riskide kaardistamisel ja nende maandamise tegevusplaani koostamisel.

Komisjoni kuuluvad asjaomaste valdkondade eest vastutavate **ministriumide** kantslerid, ka **Maksu- ja Tolliameti, Prokuratuuri, Politsei- ja Piirivalveameti, Rahapesu andmebüroo** (edaspidi RAB), **KAPO, Eesti Panga ja Finantsinspektsiooni** tippjuhid. Komisjoni koosolekud toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui kord nelja kuu jooksul. Komisjoni täpsed rollid ja ülesanded on sätestatud RahaPTS-is. Komisjon koostab riikliku riskihinnangu määratud riskide maandamise meetme- ja tegevuskava, määrab riskide leevendamise eest vastutavad asutused ning jälgib tegevuskava rakendamise kulgu. **Rahandusministeerium** vastutab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjoni⁴ töö korraldamise eest ja avaldab oma veebilehel riikliku riskihinnangu üldised tulemused.

Riikliku riskihinnangu juhtrühm, mille üle teostab järelevalvet RPTRT valitsuskomisjon, koostab siseriikliku riskihinnangu ja selles tuvastatud riske maandavate meetmete ja tegevuste rakendamise plaani ehk tegevuskava. Juhtrühm korraldab, planeerib ja koordineerib riskihinnangu läbiviimise protsessi, lähtudes siseriikliku riskihinnangu väljatöötamise metoodikast. Samuti moodustab juhtrühm tööruhmi, annab neile tööülesanded ja kontrollib nende täitmist, muu hulgas aitab korraldada seminare ja intervjuusid, kogub vajalikke andmeid ja teavet ning juhib siseriikliku riskihinnangu aruande koostamist. Riikliku riskihinnangu juhtrühm suhtleb ja konsulteerib kogu riskihindamise protsessi kestel kindlaksmääratud ajavahemike järel projektis osalevate tööruhmadega ning annab aru tehtud tööst ja läbitud etappidest RPTRT valitsuskomisjonile, milles tuuakse välja nii saavutatud tulemused kui ka protsessi käigus tuvastatud puudused nii metoodikas kui ka koostöös. Juhtrühm esitab RPTRT valitsuskomisjonile kinnitamiseks NRA raporti ja tegevuskava.

Sektoripõhise riskihindamise lähtepunktid pärinevad eri allikatest, sealhulgas möödunud riikliku riskihinnangu tulemustest, riiklikust statistikast (nt rahapesu andmebüroo aastaraamatutest) ning rahvusvahelistest suunistest. Sektoripõhise riskihindamise eesmärk on saada ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest igas konkreetse riigi asjaomasel sektoris. Sektoripõhise riskihindamise tulemused on kohustatud isikutele suunisteks vastava sektori riskide kohta ning neist lähtutakse organisatsiooni tasandi riskihinnangutes.

2.2. Kasutatud mõisted ja lühendid

2.2.1. Mõisted

Rahapesu

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi RahaPTS) kohaselt:

§ 4. Rahapesu:

- 1) Rahapesu on kuritegelikust tegevusest saadud vara või selle asemel saadud vara:
 - 1) muundamine või üleandmine eesmärgiga varjata vara ebaseaduslikku päritolu või abistada kuritegelikus tegevuses osalenud isikut, et ta saaks hoiduda oma tegude õiguslikest tagajärgedest;

³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon moodustati 2018. aasta 19. aprilli Vabariigi Valitsuse määrusega nr 34

⁴ Edaspidi RPTRT valitsuskomisjon

- 2) omandamine, valdamine või kasutamine, kui selle saamisel on teada, et see on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest;
- 3) tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamiseviisi, ümberpaigutamise või omandiõiguse varjamine või varaga seotud muude õiguste varjamine.

Rahapesu on protsess, mille käigus kurjategijad peidavad või varjavad kuritegelikul teel saadud rahaliste vahendite identisust, algset kuuluvust ja allikat. Rahapesu lõppeesmärk on jätta mulje, et protsess sai alguse õiguspärasest allikast.

Rahapesu toimub üldjuhul kolmes etapis:

- **Paigutamine** on rahapesu esimene etapp, mille käigus füüsiline isik paigutab ebaseaduslikust tegevusest saadud tulu finantsüsteemi. Rahapesu klassikaline meetod on nn struktureerimine, millega sularaha jaotatakse väiksemateks (rahapesuvastaste teatamisnõuete künnise alla jäävateks) sissemakseteks, et vältida rahapesukahtlusi. Teine meetod on rahapesu läbi ettevõtluse, mille käigus kurjategijad kasutavad seaduslikke ärisid kuritegelikul teel saadud raha liikumise varjamiseks näiteks kaupade väärtust arvetel üle või alla hinnates.
- **Laotamise** etapil on põhieesmärgiks kaotada seos kuritegelikul teel saadud raha ja selle allika vahel. Selleks kasutatakse keerukaid mitmekihilisi finantstehinguid, et raskendada tehingute jälitamist. Raha võib liikuda elektrooniliselt eri kontode vahel ja eri riikidesse. Kurjategijad kasutavad sellist raha ka finantsvarade, näiteks aktsiate ostmiseks.
- **Integreerimine** on rahapesu viimane etapp, mille käigus raha jõuab näiliselt usaldusväärsest allikast tagasi kurjategijale, enamasti pangandussüsteemide kaudu. Tavaliseks meetodiks on vara müük, mille tulemusena pestud raha taasintegreeritakse majandusse (st kurjategijad kasutavad vara ostmiseks riivli- ja/või varifirmasid ning sellise vara müügist saadav tulu on näiliselt seaduslik). Teise meetodina asutavad kurjategijad varifirmasid riikides, kus äriühingusaladus on seadusega rangelt kaitstud.

2. Terrorismi rahastamine

RahaPTS kohaselt:

§ 5. Terrorismi rahastamine

Terrorismi rahastamine on terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse ning terroristlikul eesmärgil reisimise rahastamine ning toetamine karistusseadustiku §-de 237³ ja 237⁶ tähenduses.

Terrorismi rahastamine tähendab terroristliku tegevuse mis tahes vormis rahalist toetamist. Terrorismi rahastamise eesmärk on suunata seaduslikul või kuritegelikul teel saadud raha terrorismi toetuseks. Finantsterroristid teevad seda üldjuhul väiksemates summates, kui rahapesu puhul, kasutades mitmesuguseid tuvastamist ja tõkestamist raskendavaid meetodeid. Terrorismi rahastamise meetoditeks on näiteks raha liigutamine registreerimata rahateenuseplatvormide ja pangautomaatides tehtavate rahvusvaheliste tehingute kaudu, uute veel välja kujunemata elektrooniliste maksesüsteemide kaudu või läbi heategevuslike ja mittetulunduslike organisatsioonide. Terrorismi rahastamine ja rahapesu erinevad uurimise eesmärgi poolest. Terrorismi rahastamise uurimise eesmärgiks on takistada füüsiliste isikute juurdepääsu rahale, mida võidakse tulevikus kasutada terrorikuritegude rahastamiseks. Seevastu traditsioonilise rahapesu uurimise eesmärk on tuvastada raha seoses juba sooritatud kuriteoga ning jätta kurjategija ilma kuritegelikul teel saadud majanduslikust kasust. Nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamine on kuriteod, mis kahjustavad majandust ja kogu ühiskonda.

3. Massihävitusrelvade leviku rahastamine

Massihävitusrelvade komponendid – mitmesugused mürgid, keemiarelva lähteained või lõhkeained – on esitatud Euroopa Liidu sõjaliste kaupade nimekirjas. Näiteks ML7: „Keemilised või bioloogilised toksilised toimeained, „massirahutuste ohjamiseks mõeldud keemilised ühendid”, radioaktiivsed materjalid, nendega seotud varustus, komponendid ja materjalid“ ja ML8: „Kõrge siseenergiaga materjalid ja nendega seotud ained“. Kahese kasutusega kaupade nimekirjast võib leida näiteks

tuumamaterjalid, -rajatised ja -seadmed.

Massihävitusrelvade leviku rahastamine on raha või finantsteenuste võimaldamine tuuma- ja keemiarelvadega seotud tehnoloogia, teenuste või oskusteabe loomiseks, omandamiseks, edastamiseks ja ekspordimiseks riiklike ja rahvusvahelisi õigusakte rikkudes. Seega võib massihävitusrelvade leviku rahastamine ühtlasi olla terrorismi rahastamine, juhul kui rahaga toetatakse terroristlike organisatsioone. Tegemist võib olla ka riikliku rahastamisega, juhul kui rahastamise eesmärk on aidata riigil massihävitusrelva hankida. Nimetatud tehingud võivad näida tavapärase kaubandustegevusena ja läbida finantskanaleid, ehkki tegelikult on need struktureeritud raha päritolu varjamiseks. Füüsilised isikud võivad sellise raha liikumisele kaasaaitamisest kasu saada. Massihävitusrelvade leviku rahastamine võib suurendada maailmas ebastabiilsust ja tuua potentsiaalselt kaasa katastroofilisel hulgal surmajuhtumeid, juhul kui massihävitusrelvad välja töötatakse ja neid kasutatakse. Seetõttu peavad riigid suutma rahapesu, terrorismi rahastamist ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riske tuvastada, neist aru saada ning ennetada.

4. Oht

Rahapesu ja terrorismi rahastamise kontekstis tähendab oht võimalust, et kuritegelikul teel saadud tulu satub riigi majandusse või rahalisi vahendeid kasutatakse terrorismi toetamiseks. Organiseeritud kuritegevuse eri liikidest saadav tulu võib majandusse sattuda eri kanalite kaudu. Nendeks kanaliteks võivad olla erinevad välisriigid või erinevad majandussektorid, kes on partneriteks piiriülestes tehingutes. Oht on sündmuse toimumise tõenäosuse ja tagajärje tuletis.

5. Tagajärg

Tagajärg on sündmuse toimumise (positiivne/neutraalne/negatiivne) mõju.

6. Tõenäosus

Tõenäosus on konkreetse sündmuse toimumise tõenäosus.

7. Haavatavus

Haavatavus tähendab riigi rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi või riiklike kontrollimeetmete nõrkusi, mis võimaldavad ära kasutada rahapesu või terrorismi rahastamise võimalusi. Haavatavusteks võivad olla ebasobiv poliitika või ka kontrollimeetmed, mida ei järgita või mille rakendamist ei kontrollita.

8. Risk

Risk on võimaliku ohu realiseerumine haavatavuse esinemisel.

9. Riskijuhtimisstrateegia ja nende tüübid

Riskijuhtimisstrateegiad moodustavad riskihindamise protsessi olulise osa. Sobiv riskijuhtimisstrateegia valitakse prioriteetidest lähtuvalt nii, et suurimatele riskidele pöörataks enim tähelepanu. Sobiva riskijuhtimisstrateegia kindlaksmääramisel on oluline arvesse võtta riigi riskitaluvust ehk rahapesu ja terrorismi rahastamise riskitaset, millega riik on valmis leppima. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide tõhusaks juhtimiseks on oluline, et riskijuhtimisstrateegia ulatus ja ajastus vastaksid konkreetse rahapesu või terrorismi rahastamise riski tasemele. Näiteks võivad kõrgemad riskitasemed nõuda rohkem vahetuid leevendusmeetmeid või osutada süsteemsetele riskidele, mis nõuavad ulatuslikke meetmeid pikema aja jooksul. Kõrge riskitaseme korral eeldavad sobivad leevendusmeetmed üldjuhul poliitikate väljatöötamist ja laiendatud meetmete võtmist. Madalama riskitaseme korral on vaja vähem meetmeid, näiteks seiret, või kui risk jääb riigi riskitaluvuse piiresse, võidakse sellega leppida.

Tüüpilisteks riskijuhtimisstrateegiateks on vältimine, leevendamine ja aktsepteerimine:

- **Aktsepteerimine** – riski aktsepteerimine ei vähenda riski mõju, kuid tegemist on siiski tunnustatud strateegiaga. Riski ja selle tagajärgi aktsepteeritakse ning konkreetseid meetmeid ei peeta vajalikuks. See on hea strateegia taoliste rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide puhul, millel mõju riigile on ebaoluline. See strateegia valitakse tavaliselt ka juhul, kui muud riskijuhtimisstrateegiad oleksid riski hinnaga võrreldes liiga kulukad.

- **Vältimine** – riski vältimine on riski aktsepteerimise vastand. Tegemist on meetmega, mis välistab riski realiseerumise, kõrvaldades riski allika. Selleks tuleb võtta meetmed konkreetset riski põhjustava tegevuse peatamiseks ja lõpetamiseks. See on hea strateegia taoliste rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide puhul, millel on riigile potentsiaalselt suur mõju.
- **Leevendamine** – riski leevendamine on ilmselt levinuim riskijuhtimisstrateegia. Leevendamiseks võetakse teatud meetmeid, mis vähendavad riigi haavatavust. Riski tõenäosust või mõju vähendatakse leevendavate kontrollimeetmetega.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide realiseerumise tagajärgedega tegelemiseks tuleks koostada lahenduskavad. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riski kontekstis on neist strateegiatest kohaseimad vältimine ja leevendamine.

10. Kohustatud isik RahaPTS-i mõttes

Kohustatud isik on isik, kelle suhtes kohaldatakse RahaPTS-ist tulenevaid nõudeid ja kohustusi, seda eelkõige hoolsusmeetmete täitmisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

2.2.2. Kasutatud lühendid

Asutused:

KAPO – Kaitsepolitseiamet

MTA – Maksu- ja Tolliamet

RAB – Rahapesu Andmebüroo

RIK – Registrate ja Infosüsteemide Keskus

Seadused:

KarS – Karistusseadustik

RahaPTS – Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus

RSanS – Rahvusvahelise sanktsiooni seadus

Muu:

KYC – tunne-oma-klienti põhimõte, inglise keeles *know-your-customer/client*

MAA – majandusaasta aruanne

MTR – majandustegevuse register

MHR – massihävitusrelvade leviku rahastamine

NRA – riiklik riskihinnang, inglise keeles *national risk assesment*

RP – rahapesu

RPTRT – rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine

TR – terrorismi rahastamine

RABi teadete liigid:

STR – kahtlusepõhine teade (RP)

UAR – ebahariliku tegevuse teade (RP)

UTR – ebahariliku tehingu teade (RP)

TR_UAR – ebahariliku tehingu teade (TR)

TFR – terrorismi rahastamise kahtluse teade

ISR – rahvusvahelise sanktsiooni subjekti kahtluse teade

CTR – summapõhine teade

2.3. Riskihindamise koostamisel osalenud asutuste loetelu ja töörühmad

Siseriikliku riskihinnangu protsessi käigus hinnati ja mõõdeti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nii riigi tasandil kui ka sektorisesise tegevusega seonduvaid riiklike riske. Selle jaoks olid loodud **kaks riikliku tasandi töörühma**:

- **Riiklike ohtude töörühm**, mis tuvastas riigi geograafilisest asendist tulenevad ohud ja konkreetsetest eelkuritegudest tulenevad ohud, aga ka sektoripõhised ohud rahapesu ja terrorismi rahastamise aspektist.
- **Riiklike haavatavuste töörühm**, mis tuvastas riiklikud haavatavused ja seda peaaugult valdkondade lõikes, mille FATF on määranud tõhusa üleriikliku rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku põhieesmärkideks.

Käesolevas riikliku riskihindamise läbiviimiseks olid meetodika koostaja poolt välja pakutud **kaheksa sektorit**, millega on hõlmatud kõik Eestis RahaPTSi järgi kohustatud isikud:

1. **Finantssektor** ja selle alamsektorid: **krediitiasutused, finantseerimisasutused, (elu)kindlustusseltsid, investeerimisühingud, makseteenuse pakkujad, valuutavahetuspunktid**
2. **Kinnisvaraaklerite sektor**
3. **Finantstehnoloogia sektor** (edaspidi FinTech sektor) ja selle alamsektorid: virtuaalvääringu teenuse pakkujad, ühisrahastusteenuse osutajad
4. **Äriühingute teenuste pakkujate sektor**
5. **Mittetulundusühenduste sektor** (edaspidi MTÜ-de sektor)
6. **Kauplejate sektor**⁵
7. **Hasartmängusektor**
8. **Teatavad muud mittefinantsettevõtted ja -kutsealad** (edaspidi professionaalide sektor) ja selle alamsektorid: advokaadid, audiitorid, kohtutäiturid, notarid, pankrotihaldurid, raamatupidajad, muude õigusteenuste osutajad, pandimajapidajad

Iga ülalnimetatud sektori ja selle alamsektorite ohtude ja haavatavuste hindamiseks loodi **kaheksa sektori töörühma**, kuhu kuulusid oma ala eksperdid, spetsialistid ja turuosalised nii avalikust kui ka erasektorist. Kõigi töörühmade ühine juhtasutus oli Rahandusministeerium, kes koordineeris ka riikliku riskihinnangu raporti ja selle järgse tegevuskava koostamist.

⁵ Kallite ja hõlpsalt kaubeldavate „elustiilikaupadega“ kauplejad ning sularaha ja rahalaadsete varadega kauplejad

Avaliku sektori osalemine riiklikus riskihindamises on kohustuslik. Riikliku riskihinnangu koostamisel osalevad avalikust sektorist teiste seas:

- Eesti Pank,
- Finantsinspeksioon,
- Justiitsministeerium,
- Kaitsepolitseiamet,
- Maksu- ja Tolliamet,
- Politsei- ja Piirivalveamet,
- Prokuratuur,
- Rahandusministeerium,
- Rahapesu Andmebüroo,
- Siseministeerium,
- Välisministeerium.

Erasektori osalemine riiklikus riskihindamises on oluline ja rangelt soovitatav. Erasektorit võivad esindada asjaomaste tegevusalade ühendused ja kohustatud isikud, eelkõige olulisemad Eesti turul tegutsejad. Nende osalus on tähtis teadlikkuse tõstmiseks, kuna kohustatud isikud on ühed riikliku riskihinnangu peamised kasusaajad. Paljudes riikides on erasektori osalemine aidanud edendada ka dialoogi avaliku sektoriga ning rahapesuvastast ja terrorismi rahastamise tõkestamise alast koostööd. Käesolevas riiklikus riskihinnangus kaasati erasektorit võrreldes 2015. aastal läbiviidud uuringuga ulatuslikumalt, kuna seda eeldab käesoleva uuringu meetodika. Osalemine riiklikus riskihindamises annab ettevõtetele olulise sisendi oma riskihinnangute koostamiseks. Riikliku riskihinnangu koostamisel osalesid erasektorist teiste seas järgmised turuosalisid:

- Advokaadibüroo TRINITI
- Betsson Group
- Bondora AS
- Creditinfo AS
- Estateguru OÜ
- Fundwise
- ITL
- Njord Law
- Olympic Entertainment Group
- Placet Group OÜ
- PwC Legal
- Sorainen
- Tavexwise
- Uus Maa kinnisvarabüroo
- xChange

Samuti osalesid riikliku riskihindamise protsess erinevate valdkondade **katusorganisatsioonid** ja **erialaliidud**:

- Audiitorkogu
- Eesti Advokatuur
- Eesti Hasartmängukorraldajate Liit
- Eesti Juristide Liit
- Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda
- Eesti Kinnisvarafirmade Liit
- Eesti Pangaliit
- Eesti Vabariigi Vabariigi Liit
- Finance Estonia
- Kinnisvara Maaklerite Koda
- Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda

- Notarite koda

Kõik eelnimetatud ametite, ettevõtete ja organisatsioonide esindajad osalesid riikliku riskihindamiseks moodustatud töörühmades, jagades oma erialaseid teadmisi, kogemust ja ekspertarvamust ning panustades antud raporti koostamisse. Käesolevas riikliku riskihindamise protsessis osales kokku ligi 80 inimest.

Rahandusministeerium avaldab tänusõnad kõigile, kes panustasid käesoleva riikliku riskihinnangu protsessi.

2.4. Läbiviidud riskihindamise meetodika

2.4.1. Riskihindamise etapid

Käesoleva riikliku riskihinnangu koostamisel läbiti järgmised etapid:

1. **Statistika kogumine** läbi andmepäringute pädevatele asutustele (Eesti Pank, Justiitsministeerium, RAB, MTA, Finantsinspektsioon, Äriregister jt)
2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist puudutava **kirjanduse läbitöötamine, sh SNRA 2017 ja 2019 kohustuslik analüüs**
3. **Sektorispetsiifilise küsitluse läbiviimine** uuringus hõlmatud sektorite turuosaliste seas
4. Kolme eelneva etapi raames **kogutud teabe analüüs ja arutelude pidamine töörühmades**
5. **Ohtude ja haavatavuste hindamine** vastavates meetodilistes tabelites
6. **Raporti ettevalmistamine** ja ettepanekute tegemine edasise **tegevuskava** jaoks

2.4.2. Statistika kogumine

Riikliku riskihindamise protsess algas andmete ja teabe kogumisest. Eesmärk oli tuvastada rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid, mida analüüsida. Riiklikust statistikast ja mujalt andmete kogumine on tingimata vajalik, et luua hindamiseks tugev tõendus põhine alus ning kindlustada objektiivsem hindamine. Tõendus põhine alus on riskipõhise lähenemise aluseks oleva riskihindamise kohustuslik element. Uuringus vajalike statistiliste andmete kogumine toimus tsentraalselt rahandusministeeriumi poolt. Andmepäringute vajaduse saadi NRA juhrühmalt ja kõikidelt töörühmadelt. Protsessi käigus pööruti päringutega alljärgnevate asutuste poole:

- Advokatuur, Audiitorkogu, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Notarite Koda – küsiti andmeid katuseorganisatsiooni töö kohta rahapesu ja terrorismi rahastamise suunal, organisatsiooni liikmelisuse, järelevalve (selle olemasolu korral) ja kontrolltoimingute ning läbiviidud koolituste kohta
- Eesti Pank – küsiti andmeid sisse tulnud ja välja läinud rahavoogude kohta riikide lõikes, investeerimisühingute kliendibaasi kohta (residentist ja mitteresidentist juriidiliste isikute osakaalu kohta investeringute struktuuris)
- Finantsinspektsioon – küsiti andmeid tehtud ettekirjutuste, järelevalve toimingute, tuvastatud rikkumiste ja mõistetud karistuste kohta
- Justiitsministeerium – küsiti erinevat kriminaalstatistikat RP ja TR rahastamise kuritegudes süüdimõistmiste, vara arestimise ja konfiskeerimise kohta
- MTA – küsiti andmeid sularahadeklaratsioonide kohta riikide lõikes, maksupettuste, MTÜ-de deklareeritud saadud ja välja makstud annetuste kohta
- RAB – küsiti andmeid teatamise statistika kohta sektorite lõikes, kogutud materjalide edastamise, järelevalve toimingute, tehtud ja saadud välispäringute ja vara piiramise kohta jt
- Äriregister (RIK) – küsiti uuringus korraldatud sektorispetsiifilise küsitluse jaoks turuosaliste nimekirjad EMTAK koodide lõikes, turuosaliste müügitulu andmed, mitteresidentidest juhatuse liikme ja/või omaniku juriidiliste isikute kohta sektorite lõikes.

Kõiki soovitud andmeid ei olnud võimalik koguda. Näiteks selgus protsessi käigus, et kriminaalstatistikat

erinevate sektorite ja alamsektorite lõikes ei peeta ja et selliseid andmeid saab koguda ainult käsitsi. Sama probleem tekkis ka rahapesualastes kuritegudes tehtud kohtulahenditega, mida vaadati lõppkokkuvõttes ükshaaval üle ja leiti nii vajalik info. Puuduliku statistika ja raskesti kättesaadavate andmete osas tegid töörühmad vastavad ettepanekud olukorra parandamiseks. Ilma statistiliste andmeteta on raske hinnata tegelikku olukorda ning teha objektiivseid järeldusi. Andmete kogumist ja statistika pidamist puudutavad ettepanekud jõudsid tegevuskavasse selleks, et järgmise riskihindamise perioodiks oleksid vajalikud andmed kogutud ja oleksid kättesaadavad automatiseeritud kujul.

Samuti on iga töörühm kogunud vajadusel oma hindamistöö jaoks vajalikud sektorispetsiifilised andmed ka oma töörühma liikmete kaudu, kellest enamus olid erinevate riigiasutuste esindajad.

2.4.3. Sektorispetsiifiline küsitlus

Uuringus on oluline koguda infot ka asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimise teel, et õppida tundma majanduslikke, poliitilisi, sotsiaalseid, õiguslikke ja tehnoloogilisi riskitegureid. Iga töörühmas olid kaasatud vastava sektori turuosalised. Kuid selleks, et käesolev riiklik riskihindamine oleks objektiivsem, viidi läbi uuringus osalevate sektorite turuosaliste seas sektorispetsiifiline küsitlus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise teemadel. Enne küsitlusega alustamist pöördus rahandusministeerium järgmiste erialaliitude ja katusorganisatsioonide poole eesmärgiga teavitada nende kaudu turuosalisi toimuvast riskihindamisest, selgitades selle sisu ja tähtsust riigi jaoks ning ühtlasi paludes näidata aktiivsust küsitluse läbiviimisel, panustades sellega objektiivse riskihinnangu koostamisse. Teavituskiri saadeti järgmistele organisatsioonidele:

- Finantssektoris: Pangaliit, Eesti Liisingühingute Liit, Eesti Kindlustusmaaklerite Liit
- Kinnisvaramaaklerite sektoris: Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Eesti Kinnisvaramaaklerite Koda
- Fintech sektoris: Finance Estonia, Krüptoraha Liit
- Professionaalide sektoris: Advokatuur, Audiitorkogu, Eesti Raamatupidajate Kogu, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koda, Notarite koda
- MTÜde sektoris: Vabauhenduste Liit
- Kauplejate sektoris: Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti E-kaubanduse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Autode Müügi- ja Teenindustevõtete Eesti Liit, Eesti Kosmeetikute Liit, Eesti Juuksurite Ühendus
- Hasartmängusektor: Eesti Hasartmängu Korraldajate Liit

Kuna kõik turuosalised ei ole oma sektori erialaliidu või katuseorganisatsiooni liikmeks, avaldas Rahandusministeerium oma kodulehel mais 2020 pressiteate pealkirjaga „Rahandusministeerium kutsub vastama rahapesu tõkestamise riskide teadlikkuse küsitlusele“, mis leidis kajastust ka üleriigilises meedias.

Sektorispetsiifilise küsitluse eesmärk on anda turuosalistele võimalus hinnata iga sektori asjaomaseid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Küsimustikes käsitletakse erinevaid teemasid, näiteks sektorispetsiifilisi riske, olemasolevate õigusaktide piisavust ja järelevalve tõhusust, turuosaliste kogemust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Küsimustiku vastused pakuvad turutasandi vaadet ohtude ja haavatavuste hinnangulisele tasemele. Küsimustiku põhjalikkus sõltus sektori eripärast ning antud vastustest, kuna teatud vastuste andmisel lisandusid täpsustatavad küsimused.

Iga sektori töörühm korrigeeris meetodika koostaja poolt välja pakutud standardse küsimustiku vastavalt oma sektori eripärale. Mitmes sektoris olid kasutatud erinevad küsimustikud ka alamsektorite lõikes, sellest antakse detailsem ülevaade sektorite haavatavuste peatükkides.

Kõige ulatuslikum küsimustik on finantstehnoloogia sektoris ja kõige lühem – kauplejate sektoris.

Antud küsitlus viidi läbi anonüümselt veebipõhises⁶ küsitluskeskkonnas LimeSurvey ehk vastajate jaoks

optimaalselt mugaval viisil, et vähendada kohustatud isikute halduskoormust seoses riikliku riskihinnangu protsessi toimumisega. Küsimustikud olid kättesaadavad eesti ja inglise keeles. Küsitlus viidi läbi perioodil mai kuni august 2020. Küsitluses osalemiseks saadeti välja 22 027 kutset 8 sektori turuosalistele, kes sattusid uuringusse juhuvalimi alusel. Iga sektori ja selle alamsektorite valimimaht⁷ sõltus turuosaliste arvust. Usaldusnivooks oli 95% ja lubatud veapiiriks 5%. Turuosaliste nimekirjad võeti kas Äriregistri infobaasist vastava EMTAK koodiga⁸ või majandustegevuse registrist (edaspidi MTR), kui tegemist oli litsentseeritud tegevusalaga⁹. Et lugeda küsitluse tagasiside objektiivseks, täideti valimimahu kalkulaatori abiga leitud nõutud vastuste minimaalarvu, mis saavutati tänu turuosalistele saadetud korduvatele meeldetuletustele uuringus osalemiseks. Igas sektoris läbiviidud küsitluse üksikasjad on välja toodud iga sektori puudutava peatüki alguses.

Läbiviidud küsitluse tulemused aitavad paremini mõista turuosaliste oskusi ja kogemust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Turuosaliste vahetu tagasiside peegeldab tegelikku olukorda, tuues esile olemasolevaid puudusi koostöös järelevalveasutuste ja turuosaliste vahel, valgustades uusi pettusskeeme ja nõrku kohti kontrollsüsteemides.

2.4.4. Kogutud teabe analüüs ja arutelude pidamine töörühmades

Töörühmades olid esindatud erinevad sidusrühmad – õiguskaitseasutused, järelevalveasutused, kõigi sektorite kohustatud isikud ehk erasektori turuosalisel, erialaliitude ehk katuseorganisatsioonide esindajad ning muud eksperdid, keda Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise riskikeskkonna arutamiseks vajatakse. Töörühmade liikmed analüüsisid olemasolevat teavet, kehtivaid õigusakte ja küsitluse tagasisidet, hindasid järelevalve ja kuritegude menetlemise tulemuslikkust ning tegid ettepanekuid hinnangulise ohutaseme ja haavatavuse määramiseks.

2.4.5. Ohtude ja haavatavuste hindamine

Riskihindamise moodulid

Riiklike ohtude, riikliku haavatavuse ja sektorite haavatavuse hindamisel kasutati kolme erinevat riskihindamise moodulit. Põhieesmärk oli teha kindlaks rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud ohud ning haavatavus – riigi ja sektorite tasandil rakendavate rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontrollimeetmete tõhusus rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemisel.

Metoodika kohaselt pidi riik kasutama riskihindamise protsessi kaasatud NRA juhtrühma ja selle erinevaid töörühmi, et arutada läbi ja määrata eri hindamiselementide kaalud, mida ka korduvalt tehti.

Riiklikud ohud

Riiklike ohtude riskihindamise moodul koosneb kolmest eri hindamistasemest:

- sektoripõhine tase
- eelkuritegude põhine tase
- geograafiliste ohtude tase

Kõikide eelnimetatud riskihindamise moodulites anti paralleelselt hinnanguid rahapesu ja terrorismi rahastamise aspektist lähtudes.

Riigi ohtude riskitaseme määramiseks anti vaikumisi ette järgmised kaalud:

- sektoripõhiste ohtude riskitase 40%
- eelkuritegude ohtude riskitase 40%

⁷ Valimi mahu kalkulaator https://www.syg.edu.ee/oppematerjalid/uurimistood_referaadid/valimimaht.html

⁸ Turuosalise põhitegevusala vastas uuringusse kaasatud sektori või alamsektori EMTAK-koodile

⁹ Teatud tegevusaladel tegutsemise eeldab RABi või FI poolt väljastatud litsentsi olemasolu

- geograafiliste ohtude riskitase 20%.

Metoodika ei põhjendanud välja pakutud osakaalude loogikat ning ühtlasi lubas teha kaalude osas muudatusi, võttes aluseks tegelikku olukorda riigis ja protsessi kaasatud ekspertide arvamust. Seda õigust kasutas NRA juhtrühm korduvalt. NRA juhtrühm otsustas rakendada **rahapesu ohtude taseme** leidmiseks järgmised kaalud:

- sektoripõhiste ohtude riskitase 60%
- eelkuritegude ohtude riskitase 20%
- geograafiliste ohtude riskitase 20%

Eelviidatud kaalude muudatus tehti, kuna riiklike ohtude tööühm leidis oma töö käigus, et Eestis toime pandud eelkuriteod ei oma üldpildis sedavõrd suurt osatähtsust ning pigem on olulisem roll sektoripõhistel ohutaseme hinnangutel.

NRA juhtrühm otsustas rakendada **terrorismi rahastamise ohtude taseme** leidmiseks järgmised kaalud:

- sektoripõhiste ohtude riskitase 33%
- eelkuritegude ohtude riskitase 33%
- geograafiliste ohtude riskitase 33%

Riskihindamise protsessi käigus leiti, et terrorismi rahastamise puhul ei ole määrav ükski väljapakutud ohutasemest, kuna terrorismi rahastamine võib toimuda mis tahes sektoris mis tahes summa eest ja rahastamise toimumise piirkond ei pruugi olla samuti otsustava tähendusega.

Kõigil kolmel ohutasandil arvestatakse ohuriski kvantifitseerimisel kahte eri aspekti – ohu realiseerumise tõenäosust ja tagajärge. Tõenäosuse ja tagajärgede hindamine ohtude mõõtmisel võimaldab paremini tuvastada ja järjestada peamised olemuslikud ohud.

Tõenäosus on konkreetse sündmuse toimumise tõenäosus. Ohu realiseerumise tõenäosust mõõdetakse skaalal 1–5:

- 1 – väike: sündmus toimub tõenäoliselt üks kord kolme aasta jooksul või harvemini
- 2 – alla keskmise: sündmus toimub tõenäoliselt igal aastal
- 3 – keskmine: sündmus toimub tõenäoliselt mitu korda aastas, kuid mitte igas kuus
- 4 – üle keskmise: sündmus toimub tõenäoliselt igas kuus
- 5 – suur: sündmus on pidev mõju või see toimub igapäevaselt

Tagajärg on sündmuse toimumise negatiivne mõju. Ohu realiseerumise tagajärge mõõdetakse skaalal 1–5 selle järgi, milline mõju avaldatakse riikliku julgeoleku süsteemidele, majandusele, riigi mainele ja ühiskonnale:

- 1 – väga väike ehk väheoluline mõju
- 2 – väike mõju
- 3 – keskmine
- 4 – suur
- 5 – väga suur

Eelkirjeldatud skaala punktide täpsemad selgitused asuvad lisas 2.

Oht arvutatakse välja tõenäosuse ja tagajärje kaalutud keskmisena, nii et hindajatel on võimalik kalibreerida ohu realiseerumise tõenäosuse ja tagajärje kaalusid vastavalt nende hinnangulisele osatähtsusele ohu tervikliku realiseerumise osas. Tõenäosuse ja tagajärje kaalude kogusumma peab olema 100%. Metoodikas on vaikumisi pandud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõenäosuse ja tagajärje kaaludeks vastavalt 45 ja 55.

NRA juhtrühm otsustas kasutada metoodikas välja pakutud tõenäosus vs tagajärg kaalusid 45/55 ainult rahapesu ohtude hindamisel. Terrorismi rahastamise hindamisel otsustati rakendada tõenäosus vs tagajärg kaaludena 90/10 järgmistel põhjustel:

- Terrorismi ja selle rahastamise puhul saab halvim võimalik tagajärg olla alati samasugune, st ettearvamatu ja üliraske ehk inimohvritega, mida saab hinnata 1-5 skaalal üksnes maksimumiga, samuti ei saa sõltuda terroriakti tagajärg teistest teguritest. Kuna halvim võimalik tagajärg on iga sektori puhul konstantne, siis puudub sellel otsene mõju lõpphindele.
- Tõenäosuse näitaja on muutuv, kuna sõltub paljudest asjaoludest. Terrorismi rahastamise toimepanemisele mõjuvad erinevad tegurid: inimesed, ühiskond, poliitiline olukord, konkreetne sektor ja majandus tervikuna, riigi terrorismi ohutase tervikuna, rahvusvaheline koostöö ja side teiste riikidega, arveldamise võimalused (sularaha, krüpto), konkreetse sektori riskigruppide osakaal, sektorist läbivad rahvusvahelised rahavood jt, mis tõttu on selle osatähtsus ohu hindamisel märkimisväärselt kõrgem.

Eeltoodust tulenevalt on kõikidele sektoritele ja uuringus olevatele geograafilistele piirkondadele pandud terrorismi rahastamise tagajärjeks 5 punkti.

Riiklik haavatavus

Riikliku haavatavuse riskihindamismoodul on ülesehitatud FATFi efektiivsusnäitajate ehk Otseste Tulemuste¹⁰ (edaspidi OT) põhjal. Kasutatud meetodika alusel hinnati FATFi OT-de lõikes 11 efektiivsusnäitaja ja nelja lisaaspekti riigi tasandi kontrollimeetmeid, sidusrühma tasandi kontrollimeetmeid ja IT-üldkontrollimeetmeid nii ülesehituse tõhususe kui ka toimimise tõhususe vaatenurgast.

Riigi haavatavuse taseme määramiseks on vaikumisi ette antud järgmised kaalud: sektorite haavatavuse tase 40% ning riigi haavatavuse tase 60%. Riigi haavatavuse tase on suurema kaaluga, kui sektorite haavatavuse tase, kuna tugev rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem riigi tasandil toetab ka asjaomaste sektorite vastupanuvõimet. NRA juhtrühm otsustas jääda antud juhul meetodika juurde.

Sektorite haavatavus

Uuringusse kaasatud sektorite haavatavuse hindamise aluseks olid võetud järgmised allikad:

- töörühma poolt läbitöötatud sektoripõhine RP ja TR tõkestamist puudutav kirjandus, sh SNRA 2017 ja 2019 riigipõhised soovitusel
- läbiviidud küsitluse tulemused ehk turuosaliste tagasiside
- töörühma liikmete kui oma ala ekspertide ja spetsialiste arvamused ja kogemus

Metoodika nägi ette sektorite haavatavuste hindamist, arvestades iga sektori ja selle alamsektorite eripäraga ning selleks olid välja pakutud järgmiste sektorite hindamismoodulid:

- kauplejad
- professionaalid
- finantstehnoloogia
- hasartmängud
- MTÜd
- kinnisvaramaaklerid
- finantsteenused: krediidi- ja finantseerimisasutused, kindlustus, investeringud ning kindlustuse makseteenuste osutajad ja valuutavahetuspunktid

Kõikide sektori haavatavuse hindamismoodulid olid kohendatud vastavalt sektorite eripäradele. Pandimajapidajate alamsektor asub professionaalide sektoris, kuid selle alamsektori hindamiseks kasutati finantssektori alamsektorite hindamisel kasutatud hindamismooduli, kuna pandimajapidajal on rohkem sarnasusi finantseerimisasutustega kui teiste kutsealade tegijatega ehk professionaalidega. Ülejäänud professionaalide sektori alamsektorid olid hinnatud ühe ja sama mooduli järgi. Täpselt sama moodul oli kasutatud ka äriühingute teenuse pakkujate sektori hindamiseks, sest see sarnaneb paljuski professionaalidega. Finantstehnoloogia sektoris hinnati virtuaalvääringute teenuse pakkujaid ja

¹⁰ IO - Immediate Outcome (ingl kl)

ühisrahastuse ettevõtteid eraldi, kuid ühe ja sama mooduli järgi. Hoolimata sellest, et MTÜ-de sektoris eristati küsitluse tulemusi nelja alamsektori lõikes, anti hinnanguid siiski ühiselt.

Sektori rahapesu ja terrorismi rahastamisega haavatavuse taseme leidmise meetodika on kõikide sektorite puhul sama. Sektorite haavatavuse analüüsimisel hinnati sektoris olemasolevaid kontrollimeetmeid ning nende kohaldamist kolmel tasandil: riigi, sidusrühmade¹¹ ja IT-kontrolli tasandil. Iga sektori haavatavust hinnati järgmistes kategooriates nii RP kui ka TR aspektist:

- õigusraamistik, sh rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist käsitleva õigusraamistiku kõikehõlmavus ja kajastumine sektori tasandi poliitikas
- järelevalve kvaliteet, sh karistuste olemasolu ja rakendamine, järelevalvekorra ja tavade tõhusus
- juhtkonna pühendumine ja juhtkontroll, sh sisenemiskontrolli olemasolu ja tõhusus, töötajate ausameelsus
- vastavuse tagamise süsteemide ja teadete edastamise tõhusus, sh vastavuse tagamise süsteemide tõhusus, kahtlustäratava tegevuse jälgimise ja sellest teatamise tõhusus
- kliendikontrolli raamistiku kvaliteet, sh isikusamasuse usaldusväärse tuvastamise mehhanismide ja tegelikke tulusaajaid käsitleva teabe kättesaadavus
- terrorismi rahastamise tuvastamise kvaliteet¹², sh terrorismi rahastamise tuvastamise ja sellest teatamise tõhusus
- sanktsioonide tuvastamise kvaliteet, sh sanktsioonide tuvastamise ja nendega seotud juhtumitest teatamise tõhusus
- sektoriomaste riskide tuvastamise kvaliteet ja selle tõhusus
- varasemate hindamiste käigus tuvastatud riskidele reageerimise kvaliteet ja selle tõhusus¹³

Sektorite ja alamsektorite vaheline eripära seisnes peamiselt sektorispetsiifiliste riskide tuvastamise kvaliteedi alampunkti sisus, mistõttu oli eelnevalt mainitud see, et moodulid eristati sektorite lõikes.

Ülal loetletud hindamiskategooriates hinnati erinevaid aspekte ning iga aspekti juures määrati, mis on selle mõju kavandatud ja tegelik tõhusus, samuti mis on selle tähtsus (kaal) RP ja TR hindamisel:

- Kavandatud tõhususe skaala oli 0 kuni 4, kus 0 – kontrollimeede puudub, 1 – kontrollimeede olemas, kuid nõrgalt kavandatud, 2 – kontrollimeede olemas ja mõistlikult kavandatud, 3 – kontrollimeede olemas ja hästi kavandatud, 4 – kontrollimeede olemas ja suurepäraselt kavandatud
- Tegelik tõhususe skaala oli 0% kuni 100%, kus 0% tähendas, et kontrollimeedet ei järgita ja/või ei jõustata, 25% - kontrollimeedet järgitakse ebajärjepidevalt ja ei jõustata, 50% - kontrollimeedet järgitakse mõistlikult ja jõustatakse minimaalselt, 100% - kontrollimeedet järgitakse täielikult ja jõustatakse kõigil juhtudel
- Kaalude skaala oli 0 kuni 3, kus 0 – mõju puudub, 1 – väike mõju, 2 – keskmine mõju, 3 – suur mõju.

Hindamismoodulite tabelid sisaldasid meetodika koostaja poolt lisatud valemid iga sektori RP ja TR haavatavuse taseme leidmiseks. Seega peale hindamismooduli kõikide lahtrite täitmist sai iga töörühm hinnatud haavatavuse taseme näitajad kätte. Hindamismoodulite täitmisel tehti vastavas tabelis ka märkmeid, millest lähtuti iga kategooria hinnangu (tõhusus, mõju jt) andmisel. Täidetud hindamismoodulid on iga töörühma sisesed töödokumendid, mis aitasid koostada struktureeritud kujul oma sektori puudutava raporti osa.

Sektorite osakaalud

Uuringu meetodika on koostatud nii, et enim rõhku pannakse riskantsematele sektoritele, leevendades samas vähemriskantsete sektorite halduskoormust, keda omakorda uuringusse ei kaasatud. Meetodika

¹¹ Erialaliitude ja katuseorganisatsioonide tasemel

¹² NRA juhtrihm tegi meetodilise otsuse antud kategooria suhtes – antud kategooriat hinnati üksnes terrorismi rahastamise haavatavuse vaates, st rahapesu aspekti vaates seda kategooriat ei hinnatud ega võetud arvesse selle vastuolulise tõttu

¹³ Antud kategooria oli hinnatud ja võetud arvesse ainult järgmiste NRA 2015 läbinud sektorite puhul: kinnisvaramaaklerid, kauplejad (sh väärismetalli müüjad), finantssektori kindlustuse alamsektor

nägi ette, et uuringusse kaasatud riskantsed sektorid, mis hõlmavad kõiki RahaPTSi mõttes kohustatud isikuid, moodustavad kokku 100%. Riikliku ohu ja haavatavuse taseme leidmiseks oli vaja arvesse võtta ka sektoripõhiste ohu ja haavatavuse tasemetes keskmist näitajat, kusjuures iga sektori näitajat tuli võtta vastavalt selle osakaalule. Kuna sektorid olid erineva suurusega ja tähtsusega, tuli NRA juhtrühmal otsustada sektorite osakaalud. Metoodika soovitas selles lähtuda näiteks turuosaliste ja/või kohustatud isikute arvust, majanduslikust mõjust, olulisusest riigi vaates jne. Seega eeltoodust tulenevalt oli NRA juhtrühmal võimalus seadistada kaalud oma nägemuse järgi võttes arvesse erinevaid komponente ja aspekte.

Sektorite osakaalud leiti allolevas tabelis (vt tabel 1) näidatud komponentide ja neile omistatud koefitsientide alusel metoodikat, mis koostati riskihindamise tööprotsessi käigus (PwC metoodika sellist ega muud lahendust osakaalude leidmiseks ei pakkunud, küll on välja pakutud arvestada iga sektori käibemahtu, turuosaliste arvu jne):

Tabel 1. Sektorite osakaalud

Sektor	Osatähtsus	Müügi- tulu koef ¹⁴	Turuosa- liste arvu koef ¹⁵	Kohus- tatud isikute osakaalu koef ¹⁶	Raha läbivoola- vuse koef ¹⁷	Kokku
Finantssektor	25.2%	1.00	0.50	1.00	6.00	8.50
Kinnisvara- maaklerid	6.7%	0.50	0.25	1.00	0.50	2.25
FinTech VV ¹⁸	11.1%	0.25	0.50	1.00	2.00	3.75
FinTech ÜR ¹⁹	8.1%	0.25	0.25	0.25	2.00	2.75
Kauplejad	15.6%	2.00	1.00	0.25	2.00	5.25
Hasartmängud	8.1%	0.50	0.25	1.00	1.00	2.75
MTÜd	9.6%	1.00	1.00	0.25	1.00	3.25
Äriühingute teenuse pakkujad	6.7%	0.25	0.50	1.00	0.50	2.25
Professionaalid	8.9%	0.50	0.75	0.75	1.00	3.00
Kokku	100%					33.75

Sektorite osakaalude määramisel lähtuti järgmistest näitajatest:

- müügitulu – sektori turuosaliste müügitulu 2019. aasta eest, mis nähtub äriregistrile esitatud majandusaasta aruannetest
- turuosaliste arv – juriidiliste isikute arv sektoris (EMTAK koodi või MTR tegevusloa järgi)
- kohustatud isikute osakaal – RahaPTSi mõttes kohustatud isikute osakaal, st kas kogu sektor on hõlmatud või kohustus rakendub ainult teatud tingimustel (nt kauplejate puhul suurte sularaha tehingute puhul)
- raha läbivoolavus läbi sektori – rahavoogude maht, mis ringleb läbi sektori (nt kinnisvaramaaklerite puhul on kinnisvaratehingute maht, finantssektori puhul on pangakontode kaudu liigutatud raha maht)

Kuna arvandmete võrdlus oleks tekitanud väga suuri vahesid erinevate sektorite lõikes (nt 20 turuosalist

¹⁴ 2.00 – tululiider, 1.00 – 2. koha tululiidrid, 0.5 – 3. koha tululiidrid, 0.25 – väiksemad tulusaajad

¹⁵ 1.00 – palju, 0.75 – vähem kui palju, 0.5 – keskmiselt, 0.25 – vähe

¹⁶ 1.00 – kõik, 0.75 – suurem osa, 0.25 – väiksem osa

¹⁷ 6.00 – ülisuur, 2.00 – suur, 1.00 – keskmine, 0.5 - väike

¹⁸ Virtuaalvääringu teenuse pakkujad

¹⁹ Ühisrahastusteenuse osutajad

hasartmängusektoris vs ca 7000 turuosalist professionaalide sektoris vs ca 40 000 turuosalist kauplejate sektoris), otsustati asendada arvandmed suhteliste koefitsientidega, mis soodustasid andmete võrdlust.

Finantssektori alla kuuluvad mitmed alamsektorid: krediidasutused, finantseerimisasutused, kindlustusseltsid, investeerimisühingud, makseteenuse pakkujad ja valuutavahetus, mis kokku moodustavad 100%. Alamsektorite osakaalude määramisel rakendati allolevas tabelis kirjeldatud metoodikat, mis koostati riskihindamise tööprotsessi käigus:

Tabel 2. Finantssektori alamsektorite osakaalud

Alamsektor	Osatähtsus	Müügitulu koef ²⁰	Turuosaliste arvu koef ²¹	Kohustatud isikute osakaalu koef ²²	Raha läbivoolavuse koef ²³	Kokku
Krediidasutused	51.6%	5.00	0.50	1.00	10.00	16.50
Finantseerimisasutused	8.6%	0.25	1.00	1.00	0.50	2.75
Kindlustusseltsid	7.0%	0.50	0.25	0.50	1.00	2.25
Investeerimisühingud	14.1%	1.00	0.50	1.00	2.00	4.50
Makseteenuse pakkujad	11.7%	0.25	0.50	1.00	2.00	3.75
Valuutavahetus	7.0%	0.25	0.50	1.00	0.50	2.25
Kokku	100%					32.00

Alamsektorite osakaalude määramisel lähtuti järgmistest näitajatest:

- müügitulu
- turuosaliste arv
- kohustatud isikute osakaal
- raha läbivoolavus läbi sektori

Professionaalide sektori alla kuuluvad ka mitmed alamsektorid: notarid, raamatupidajad (sh maksunõustajad), advokaadid, muud õigusteenuse osutajad, audiitorid, pankrotihaldurid ja kohtutäiturid, pandimajad, mis kokku moodustavad 100%. Alamsektorite osakaalude määramisel rakendati allolevas tabelis kirjeldatud metoodikat, mis koostati riskihindamise tööprotsessi käigus.

²⁰ 2.00 – tululiider, 1.00 – 2. koha tululiider, 0.50 – 3. koha tululiider, 0.25 – väiksemad tulusaajad

²¹ 1.00 – palju, 0.75 – vähem kui palju, 0.50 – keskmiselt, 0.25 - vähe

²² 1.00 – kõik, 0.5 - osaliselt

²³ 10.00 – ülisuur, 2.00 – suur, 1.00 – keskmine, 0.5 – väike

Tabel 3. Professionaalide sektori alamsektorite osakaalud

Alamsektor	Osatähendus	Turuosaliste arvu koef ²⁴	Kohustuste tekkimise koef ²⁵	Tehingute pealtnägemi-se koef ²⁶	Tehingusse sekkumise koef ²⁷	Igapäevase rolli koef ²⁸	Kõik koefitsiendid kokku
Notarid	19%	0.50	0.75	2.00	2.00	3.00	8.25
Raamatupidajad/maksunõustajad	17%	1.00	1.00	1.50	1.25	3.00	7.75
Advokaadid	14%	1.00	0.75	1.50	1.00	2.00	6.25
Õigusbürood	13%	0.75	0.75	1.50	1.00	2.00	6.00
Audiitorid	12%	0.50	1.00	1.00	1.00	2.00	5.50
Pankrotihaldurid/kohtutäiturid	12%	0.50	0.75	2.00	1.00	1.00	5.25
Pandimajad	12%	0.50	1.00	2.00	1.00	1.00	5.50
Kokku	100%						44.50

Alamsektorite osakaalude määramisel lähtuti järgmistest näitajatest:

- turuosaliste arv
- kohustatud isikute osakaal
- tehingute pealtnägemine – kuivõrd isikud näevad tehingute toimumist reaalses või/ja minevikus (nt notarid osalevad tehingutes reaalses; raamatupidajad näevad tehinguid peale nende toimumist)
- tehingutesse sekkumine – kuivõrd isikud saavad tehingusse sekkuda ja sellele mõjuda (nt notarid osalevad tehingutes nende toimumise ajal ning saavad sekkuda, kuna nende ülesandeks on tehingute tõestamine; audiitorid näevad tehinguid tagantjärele, mistõttu ei saa nad tehingute toimumist mõjutada ning nende ülesandeks on üksnes tehingutele hinnangu andmine)
- igapäevane roll – kuivõrd nõutud on igapäevaselt alamsektori poolt pakutavad teenused

Soojuskaardid

Antud hinnangute paremaks mõistmiseks ja visualiseerimiseks on täiendavalt koostatud riiklikud ja sektoripõhised nn soojuskaardid, mis peegeldavad ohu ja haavatavuse suhtena avalduvat riski. Soojuskaardi koostamiseks on viidud vastavusse ohu ja haavatavuse hinnangud, st sektoripõhiste töörühmade poolt antud haavatavuse hinnangutele on lisatud +1, et mõlema näitaja skaala oleks 1 kuni 5 palli. Mida kõrgem on risk, seda punasem on selle värv:

Tabel 4. Soojuskaartide riskiskaala

RISKISKAALA	
Kõrge	5
Keskmine/kõrge	4
Keskmine	3
Keskmine/madal	2
Madal	1

²⁴ 1.00 – palju, 0.75 – vähem kui palju, 0.5 – keskmiselt, 0.25 – vähe

²⁵ 1.00 – alati, 0.75 – tingimusel

²⁶ 2 – reaalses, 1.5 – minevikus ja reaalses, 1 – minevikus

²⁷ 2 – otsene, 2 – kaudne

²⁸ 3 – kõrge, 2 – keskmine, 1 – madal

Riskipunkti paiknemine soojuskaardi vastavas värvitsoonis aitab määrata riskimäära ning otsustada seejärel leevendamismeetmete ulatust ja strateegiat. Soojuskaardid koostati riikliku taseme koondohunnangu ja koondhaavatavuse kohta ning sektoripõhiste ohtude ja haavatavuste suhestumise osas, kus sektorite ohunnangud võeti riiklike ohtude sektoritepõhisest riskihindamismoodulist.

Kuna finantssektor ja professionaalide sektor koosnevad mitmetest alamsektoritest, siis nende kahe laia sektori osas vormistati täiendavalt 2 koondsojuskaarti, mis annavad detailse ülevaate alamsektorite riskitasemetest.

Riigi riskipositsioon on rahapesu ja terrorismi rahastamise puhul ohu ja haavatavuse suhe, mille graafilise kujutise saab esitada nn soojuskaartidena. Riiklike ohtude ja haavatavuste peatükides on välja toodud riiklikud riskitasemete soojuskaardid rahapesu ja terrorismi rahastamise aspektist. Soojuskaarte sisaldavad ka sektoripõhiste haavatavuste peatükid.

2.4.6. Raporti ettevalmistamine ja ettepanekute tegemine edasise tegevuskava jaoks

Iga riiklik ja sektoripõhine töörühm koostas oma peatüki vastavalt eelnevalt täidetud hindamismoodulile ning NRA juhtrühma poolt välja pakutud raporti üldstruktuurist lähtudes. NRA juhtrühm vaatas üle iga peatüki, andis töörühmadele tagasisidet vajalike paranduste sisseviimiseks ning tegi ettepanekuid täienduste lisamiseks.

Iga töörühm tegi ettepanekuid, lähtudes hindamise käigus kindlaks tehtud riskidest, ohtudest ja haavatavustest. Laekunud ettepanekute alusel koostas NRA juhtrühm tegevuskava.

2.4.7. Metoodika esmakordsel rakendamisel avaldunud kitsaskohad ja võimalused selle täiendamiseks

Metoodika esmakordsel rakendamisel avaldunud kitsaskohad ja võimalused selle täiendamiseks

Riskihindamise protsessi järgselt on NRA juhtrühm koos kõikide töörühmade juhtidega analüüsinud NRA protsessis kasutatud metoodikas tuvastatud kitsaskohti, mida käsitleti neljast vaatenurgast:

1. Metoodika mittetoimivus ohtude, haavatavuste ja riskide määratlemise vaatenurgast
2. Metoodika mittetoimivus selle erinevate etappide vaatenurgast
3. Metoodika mittetoimivus RP, TR ja MHR üheskoos käsitlemise aspektist
4. Metoodika mittetoimivus projekti organisatsioonilise ülesehituse vaatenurgast

Neist kitsaskohtadest ja võimalikest metoodika täiendamisvõimalustest lähemalt alljärgnevalt.

1. Ohtude, haavatavuste ja riskide määratlemine

Metoodika nägi ette riiklike ohtude, riiklike haavatavuste ning sektoripõhiste haavatavuste analüüsimist ja hindamist erinevates töörühmades. Tööprotsessi käigus tuvastati, et riiklike ohtude hindamismoodul on puudulik (täpsemalt kirjeldatud allpool) ning seetõttu pidid haavatavuste töörühmad analüüsima muuhulgas ka võimalike ohtude esinemist, kuigi metoodika järgi pidi ohtude sisend tulema teistele töörühmadele riiklike ohtude töörühmast. Metoodika nägi ette riiklike ohtude ja haavatavuste hindamist iseseisvate erinevalt struktureeritud hindamismoodulite kaudu, mistõttu ei olnud võimalik konkreetseid ohte ja haavatavusi teineteise suhtes hinnata. Riiklike ohtude hindamismoodul nõudis mitmete statistiliste andmete sisestamist ning statistika kogumisega tekkisid teatud raskused. See aga ei takistanud riiklike haavatavuste töörühmal hindamast riiklike haavatavusi palju kiiremini, kuna kasutatud metoodika eeldas suurt üldistusastet ja sõltumatust ohtudele antavatest hinnangutest. Sektoripõhised töörühmad hindasid sektorisiseseid ohtusid ja haavatavusi ajaliselt enne riiklike ohtude töörühma hinnangute valmimist, kuna riiklike ohtude töörühm ei olnud kogunud andmete põhjal valmis andma sisendit teistele töörühmadele. Riskihindamise protsessis osalenud leidsid, et antud metoodika suurim puudus on võimalus ohtude ja haavatavuse hindamised läbi viia eraldiseisvalt. Analüüsides tagantjärele ohtude ja

haavatavuste hindamise protsessi leidis NRA juhtrühm koostöös töörühmade juhtidega, et metoodikas välja pakutud töörühmade struktuur, kus põhirõhk on erinevate haavatavuste hindamisel, pole efektiivne. Leiti, et rohkem tähelepanu tuleb pöörata ohtudele, sh sektoripõhistes töörühmades. Metoodika peaks sisaldama konkreetseid juhiseid ohtude tuvastamiseks ja seda nii riigi kui ka sektori tasandil. Kogu NRA protsess peaks algama riiklike ohtude määratlemisest ning teised töörühmad (riiklikud ja sektoripõhised) ei tohiks alustada oma tööd enne ohtude väljaselgitamist riiklikul tasandil. Töörühmades ohtude, haavatavuste ja riskide tuvastamine, sh jääkriskid ning hindamine võiks toimuda järgmistes ajaliselt üksteisele järgnevatel etappidel:

riiklike ohtude tuvastamine -> sektoripõhiste ohtude tuvastamine-> sektoripõhiste haavatavuste tuvastamine -> riiklike haavatavuste tuvastamine

Ohtude hindamisel tuleks alustada ohtude määratlemisest ning selle tarbeks oleks kasulik saada ohuhinnangu koostamise põhimõtteid erinevatelt uurimis-, järelevalve- ja õiguskaitseasutustelt (KKP, KAPO, MTA, RAB), sh ka nende hinnanguid ohtudele. Samuti oleks soovitatav uurida võimalike ohtude kohta ka turuosalistelt. Antud metoodika nägi ette turuosalistelt tagasiside küsimist (küsitluse või intervjuude käigus) eelkõige haavatavuste aspektist ja selles võttes olid metoodika koostaja poolt üles ehitatud ka sektoripõhised küsimustikud.

Riiklike ohtude ja haavatavuste töörühm võiks määrata riskide maandamise meetmeid riiklikul tasemel ning sektoripõhised töörühmad võiksid keskenduda eelkõige sektoripõhiste riskide maandamise meetmetele. Käesoleva metoodika järgi tegid kõik töörühmad ettepanekuid riskide maandamise meetmete osas nii riiklikul kui ka sektorite tasandil, mistõttu sisaldab NRA aruanne korduvaid ettepanekuid tekkinud olukorra parandamiseks. Töörühmade ettepanekud sisaldasid kattuvusi, aga ka maandamise meetmeid sama probleemi erineva nurga või aspekti osas, mis tegi ettepanekute haldamise keerulisemaks kui see oleks võinud olla.

Metoodikas välja pakutud riiklike ohtude ja sektoripõhiste haavatavuste hindamismoodulid ei aidanud täielikult sisustada metoodikas välja pakutud NRA aruande struktuuri, mistõttu pidid mitmed töörühmad tegema lisatööd, et raportisse saaks kogu vajalik info, sh hindamisel arvestatud andmed, materjalid ja tõendid.

Suurimad metoodika puudused tuvastati riiklike ohtude hindamismoodulis. See raskendas oluliselt ohtude tuvastamist ja hindamist:

- Hindamismoodul küsis statistilisi andmeid eelkõige eelkuritegude puhul, teistel töölehtedel (st sektorid, rahavood) küsiti liiga vähe andmeid, mistõttu oli töörühmadel äärmiselt raske koostada ohuhinnangut ka peale hindamismooduli kõikide lahtrite sisustamist.
- Hindamismoodul ei andnud konkreetseid juhtnõore olukorraks, kui teatud andmed puuduvad ehk töörühm ei teadnud, kuidas hinnata seda, mida ei ole teada: hindamismoodul ei käsitletud varimajanduse aspekti, võimaliku kuritegeliku tulu tekkimist, maksuauku jms, mis kõik olid markeritud riikliku haavatavuse hindamismoodulis, kuid sisult ohtudena jäid hindamata.
- Hindamismoodulites viidatud statistiliste andmete silma paistnud näitajad (nt kõige suuremad sularaha deklareerimised riikide lõikes vms) ei oma tegelikult otsest seost RP või TR-ga, seega nende esiletoomine tabelis ei peaks tooma kaasa automaatselt kõrgemat RP või TR ohuhinnangut. Iga statistilise näitaja taga on sisu, mida tuleb ka eraldi hinnata, üksnes numbrilistest näitajatest ei piisa, kuigi hindamismoodul oli ülesehitatud eelkõige kvantitatiivsetel näitajatel.
- TR ohtude hindamine läbi eelkuritegude on väär, kuna terrorismi rahastamine võib toimuda ka igati õiguspäraste vahendite arvel.
- Metoodikas ohu realiseerumise võimaliku tagajärje hindamiseks välja pakutud hindamiskriteeriumid on vastuolulised.

Kokkuvõttes vajab riiklike ohtude hindamismoodul arendamist, kuna metoodikas välja pakutud kujul see hindamismoodul ei tööta hästi.

Muuhulgas on töörühmad leidnud seda, et teadmised TR ja MHR riskidest on pädevate asutuste esindajatel siiski nõrgad, kuna põhinevad üksnes teoorial ning seetõttu on raskendatud mõlema valdkonna riskide hindamine. TR eksperdid (peamiselt KAPO) leiavad, et RP ja TR riskid on niivõrd erinevad, et nende käsitlemine ühes ja samas peatükis pole mõistlik ning pigem võib tekitada vale ettekujutuse kahe valdkonna riskidest. MHR osas pole FATF veel kinnitanud juhust selle valdkonna riskide hindamiseks, seega ilmselt paraneb olukord juba osaliselt ka tänu lähiajal laekuvatele rahvusvahelistele suunistele ning edaspidi on NRA läbiviimine MHR osas tõhusam, kuna tekib võimalus kontrollida läbiviitud hindamise vastavust rahvusvahelisele standardile.

2. Erinevate etappide toimivus

Metoodika eeldas kogu riskihindamise protsessi elluviimist rahandusministeeriumi juhtimisel. Ministeerium oli keskseks asutuseks NRA läbiviimisel ning seetõttu oli võtnud enda peale mitmed töövood – projekti kommunikatsioon, küsitluse läbiviimine, andmepäringute tegemine statistika kogumiseks jt. Töörühmad leidsid, et eelviidatud tegevuste keskne juhtimine oli õige ja efektiivne valik ning seda tuleks rakendada ka järgmise NRA läbiviimisel. Statistika kogumine võib ka edaspidi jääda esimeseks etapiks. Küsitlusele parema tagasiside saamiseks ja vastamismäära suurendamiseks oleks kasulik pakkuda vastajatele võimaluse vastata ankeedile kolmes keeles ning samuti oleks tarvis vähendada esitatud küsimuste arvu, kuna mõningates sektorites oli küsimustikud ebamõistlikult pikad (üle 100 küsimuse) ja tekitasid vastajatele liigset koormust.

Objektiivsema riskipildi saavutamiseks tuleb koostada ka täpsem juhust sektoripõhiste hindamismoodulite täitmiseks. Samuti tuleks vaadata üle hindamismoodulites välja pakutud tõhususe skaalad.

3. RP, TR ja MHR riskide omavaheline suhestumine

Eelnevalt tõdeti, et RP, TR ja MHR riskid on erinevad, mistõttu ei saa neid hinnata ühe ja sama skaala järgi. Praegune metoodika pakkus sektoripõhiste RP ja TR riskide hindamist ühe ja sama ülesehitusega skaala järgi, mis on aga oma olemuselt väär, üheks näiteks on TR ohu sidumine eelkuritegudega. Samuti ei sisaldanud metoodika MHR riskide hindamist ning seetõttu tehti MHR riskide hindamist oma parimate teadmistega, arvestades FATFis pooleliolevaid arutelusid ja teiste riikide näiteid. Töörühmad tõdesid, et neil napib teadmisi TR ja MHR valdkonnast, mistõttu oleks mõistlik anda TR ja MHR riskide hindamise ülesande pädevatele ekspertidele, kes võiksid neid hinnata eraldiseisvas töörühmas parema tulemuse saavutamiseks.

4. Projekti organisatsiooniline ülesehitus

Tegemist on olnud algusest peale organisatoorses mõttes äärmiselt ambitsioonika projektiga, kaasatud inimeste arv oli ligi 80 ning protsessi läbiviimine võttis pea 2 aastat. Uuringu skooopi võeti päris palju sektoreid, moodustati mitmed suured töörühmad. Lõppkokkuvõttes sai läbiviitud töö tulemuseks mahukas pea 300 lk aruanne. Kogu projekti vältel täheldati selle liikmete (eelkõige töörühma juhtide) ülekoormatust. Mitmes töörühmas tekkis olukord, kus töörühma juht oli paralleelselt ka teise (või ka kolmanda) töörühma liige. Kogemus on näidanud, et tegelikult ei ole töörühma juhil võimalik piisavalt panustada teise töörühma töösse oma põhitöörühma kõrvalt. Seetõttu tekkis kohati olukordi, et töörühm ei saanud piisavat sisendit konkreetse asutuse esindajalt, kes oli hõivatud teise töörühma juhtimisega. Samuti tuleks edaspidi suurendada töörühma juhi vahetut suhtlust keskse projektimeeskonnaga.

Kõik NRA projekti liikmed tegid projekti käigus tööd oma põhitöö kõrvalt ning nende töökoormus kasvas oluliselt. Tuleb tõdeda, et kõigil inimestel ei jätkunud aega, energiat ega tahet projektis oma vaba aja arvelt piisavalt panustada. Töörühma liikmete töö ja panustamine oleks ilmselt efektiivsem ja tõhusam, kui neile oleks ette nähtud teatud rahaline tasu ning vabastamine projekti kestuse ajal vähemalt osaliselt põhitööga seotud ülesannetest. Liikmete tasustamine aitaks kaasa ka töörühma juhtide koormuse vähendamisele, kuna sellisel juhul ei vajaks töörühma liikmed täiendavat motiveerimist. Tasu võiks olla garanteeritud, kui töörühma liige aktiivselt terve NRA vältel panustab. Edaspidi tuleb kaaluda NRA projekti liikmete tasustamist. Samuti tuleks kaaluda töökohtade loomist igas asutuses, mis oleksid konkreetset suunatud NRA läbiviimisega seotud tööülesannete täitmisele, sh osalise töökoormusega.

Metoodika soovitas kaasata aktiivselt ka erasektori esindajaid, kuid kogemus on näidanud, et erasektori esindajate motiveerimine panustada aktiivselt igasse etappi oli keeruline. Samuti esinesid teatud komplikatsioonid kokkupuutel asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe arutamise ja jagamise ja töörühmades, kus olid ka erasektori esindajad.

Mitmed uuringu skoobis olnud sektorid koosnesid omakorda mitmetest alamsektoritest. Paraku ei olnud näiteks finantssektori töörühmas kõikide selle sektori alamsektorite esindajaid, mistõttu oli küsimustike ettevalmistamisel ja testimisel teatud raskused. Seekord lahendas töörühm selle probleemi läbi intervjuude läbiviimise konkreetse alamsektori turuosalistega, kuid edaspidi peaks tagama iga alamsektori esindajate kaasamise NRA töörühmadesse.

Probleemiks on saanud ka liikmete lahkumine või puudumine teatud etappidel (sh kohtumistel). Liikmete asendamine peaks olema asutustele kohustuslik. Kui on ette nähtud, et töörühmas osaleb teatud asutuse esindaja ja selgub, et tal siiski ei ole võimalik mingist hetkest panustada, siis on asutusel kohustus tagada uue liikme lisandumine, kes töörühmale sisendit annab ja panustab. Kindlasti peaks kuuluma projektitiimi metoodik, kes nõustab projektitiimi metoodilistes küsimustes.

Tulevikus tuleb kaaluda uuringu skooopi võetavate sektorite arvu. Seekord nägi metoodika ette 8 sektori kaasamist, mistõttu muutus kogu NRA protsess väga mahukaks ettevõtmiseks. Tuleb kaaluda, et järgmine NRA käsitleks vähem sektoreid. Näiteks võiksid pidevalt pildis olla kõige riskantsemad sektorid, st virtuaalvääringute teenuse pakkujad ja need sektorid, mis on loetletud FATFi standardis: finantssektor, MTÜ-de sektor, äriühingute ärakasutamise teema. Samuti on finantssektori ja finantstehnoloogia sektori töörühma juhid teinud kogu projekti vältel koostööd kahe sektori sarnasuse ja kattuvuse tõttu ning tõdenud, et tulevikus oleks mõistlik käsitleda finantstehnoloogia alamsektoreid finantssektori alamsektoritega koos. Vähem riskantsemaid sektoreid võiks analüüsida NRA käigus harvemini.

NRA aruande kirjutamise ja kooskõlastamise etapis selgus, et mõistlik on otsida võimalusi, et aruande kvaliteet ja sisu oleks ühtlasem. Selgem rollide jaotus ja koostajate kitsam ring selles viimases etapis aitaks kulutada vähem aega ning saada parema kvaliteediga aruande.

Tulevikus oleks tarvis automatiseerida NRA protsessi või vähemalt rakendada automatiseerimist selle teatud etappide osas, näiteks statistika ja turuosaliste aruandluse koondamine ühtsesse andmebaasi, küsitluse läbiviimine järelevalve toimingute või aruandluse esitamise osana.

NRA aruande parema kvaliteedi tagamiseks ja RahaPTS-s välja toodud kirjelduse vastamiseks tuleb täiendada metoodikat selles osas, kuidas peaksid töörühmad valima hinnatud sektoritele hoolsusmeetmeid. Käesolev metoodika ei andnud selleks juhust ega kirjeldanud hoolsusmeetmete valiku seost hindamise tulemustega. Seega aruande koostamiseks peab andma metoodika selgema juhise, kuidas määrata hinnatud sektoritele hoolsusmeetmete režiimi – kas tugevdatud või lihtsustatud. Samuti peaksid töörühmade poolt välja pakutud riskide leevendamismeetmed hõlmama muuhulgas ka seda, kas ja miks peaksid välja pakutud tegevused olema riigi prioriteedis (nt järelevalve poolt), kuna see aitab hilisemas staadiumis, st edasise tegevuskava koostamisel, suunata ressursi vastavalt vajadustele, sh tagada kiireloomulisemate probleemide lahendamist.

Kokkuvõttes on käesoleva NRA raames rakendatud metoodikal arenguruumi ning järgmise NRA ettevalmistamisel tuleb tuvastatud metoodika puudused likvideerida.