



Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismi projekti nr 2014- 2021.1.01.24-0065

“One vision: Integrating profit and social impact in Estonia
and Norway”

PROJEKTIAUDIT

Toetuse saaja: MTÜ Kestliku Ettevõtluse Liit KELL
Programmi elluvijja: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

NOR-EMP-53/2026

22.04.2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski esines puudusi toetuse eesmärgipärase kasutamise osas, mis tõi kaasa abikõlbmatuid kulusid (vt tähelepanekut 1.1).

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, olulised tähelepanekud;

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Oluline tähelepanek 1.1 – Toetuse saaja on käsitletud abikõlblikuna ülemääraseid kulusid. Tuvastatud abikõlbmatu kulu 1 316,20 eurot, millest auditi ulatuses 1 166,20 eurot.](#)

Projektaudit on läbi viidud kooskõlas ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Projektauditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeerivat 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	
Programmi nimetus	2014-2021.1.1 Fund for Bilateral Relations (EE-BF)
Meetme tegevus	2014-2021.1.1.1 Kahepoolsete suhete fond (programmide ülesed tegevused)
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2021.1.01.24-0065
Projekti nimetus	One vision: Integrating profit and social impact in Estonia and Norway
Toetuse saaja ja partner(id):	Toetuse saaja: MTÜ Kestliku Ettevõtluse Liit KELL Partnerid: SESAM - Centre for social entrepreneurship and collaborative social innovation (The University of South-Eastern Norway) ning Impact Hub Agder.
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Rahastamine kinnitati ühiskomitee (JCBF) 24.09.2024 otsusega.
Programmi elluviija	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	25.09.2024 –30.04.2025
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismi rakendusmääruse artikkel 5.5(1)(c) nimetades ära projektauditi läbiviimise. Vastastikuse mõistmise memorandumi ³ artikkel 5 (lisa A) nimetades ära auditeeriva asutuse ülesandeid täitva üksuse. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise 2026. a tööplaan ⁴ nimetades ära projektauditite valimisse sattunud projektid.
Eesmärk	Projektauditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata: 1) projekti toetatavate tegevuste ja kulude vastavust rakendusmääruses ja projekti elluviimislepingus toodud nõuetele, nende otstarbekust ja sihipärasust; 2) deklareeritud kulude vastavust toetuse saaja raamatupidamisaruannetele ja raamatupidamise algdokumentidele; 3) toetuse maksmist õigeaegselt ja ettenähtud mahus
Auditi läbiviijad	Grete Saarniit, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, audiitor (auditi meeskonna liige);

³ Eesti Vabariigi ja Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi vaheline Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2014-2021 käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum ja Eesti Vabariigi ja Norra Kuningriigi vaheline Norra finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2014-2021 käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum.

⁴ Tööplaan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise meetodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

	Kristel Juus, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, audiitor (auditi juht); Henry Kibin, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, nõunik (auditi eest vastutav isik).				
Auditi läbiviimise aeg	10.02.2026 - 22.04.2026				
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projektauditi käsiraamat".				
Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none"> • projekti tegelik teostamine, • projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon, • kulude abikõlblikkus, • projektiga seotud raamatupidamise korraldus, • omafinantseeringu olemasolu, • finantsmehhanismi sümboolika kasutamine. 				
Valimi metoodika (kui kohaldub)	Kasutatud on statistilise valimi metoodikat: - üldkogum: 78 178,77 eurot, 93 kulurida; - valimi moodustamise meetod: MUS (<i>monetary unit sampling</i>); - valimi suurus: 60 928,71 eurot, 30 kulurida.				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr P045641, 29.08.2025, 78 178,77 eurot				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 100% Omafinantseering: 0%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁵	60 928,71 eurot, 77,94%				
Tuvastatud abikõlbmatud kulud (eurodes): 1 316,20 (tähelepanek nr 1.1).					
Maksetaotluse number:	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	Finants-mehhanism	Riiklik toetus		
Abikõlbmatu summa auditeeritud kuludes (eurodes)	1 166,20	1 166,20	0,00	0,00	1 166,20
Abikõlbmatu summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	150,00	150,00	0,00	0,00	150,00

⁵ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

Leitud vea määr (%) ⁶	1,91% ⁷
----------------------------------	--------------------

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Vabariigi Valitsuse 05.07.2018. a määruse nr 55 „Aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“ artikkel 11 lõike 2 järgi sätestatakse projekti elluvijaga sõlmitavas või õigusaktis projekti elluvijaja ja muu toetust saava isiku kohustus osutada järelevalve, auditi või hindamise tegijale igakülgset abi ning tagatakse ligipääs toetuse kasutamiseiga seotud ruumidele, territooriumile ning seadmetele.

Audiitorid järeldavad, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muukirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Auditeeritavad kulud sisaldasid Norra partnerite kulusid. Kuna tegemist on välisriigi kuludega, mis on tekkinud Norra riigisisese õiguse alusel, puudub audiitoritel selles osas pädevus kulude õiguspärasusele sisulist ja ammendavat hinnangut anda. Audiitorid teostasid Norra partnerite kulude osas kontrollitoiminguid piiratud ulatuses, mille tulemusel olulisi finantsmõjuga rikkumisi ei tuvastatud.

3. Järeloimingud

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovitusete rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeloiminguid programmi elluvijaja. Järeltegevuste tulemustest annab programmi elluvijaja tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab riiklikult kontaktasutuselt, sertifitseerivalt asutuselt, programmioperaatorilt ja programmi elluvijalt saadud informatsiooni soovitusete rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

⁶ Abikõlbmatute kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis abikõlbmatute kulude osakaal valimi mahust.

⁷ $1\,166,20 / 60\,928,71 * 100$

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust ei ole olulises osas kasutatud otstarbekalt ega sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ning rakendamise tingimustele. Toetuse eesmärgipärasel kasutamisel esines olulisi puudusi:

Oluline tähelepanek 1.1 – Toetuse saaja on käsitlenud abikõlblikuna ülemääraseid kulusid. Tuvastatud abikõlbmatu kulu 1 316,20 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 1 166,20 eurot.

Rakendusmääruse artikli 8.15 punkti 4 kohaselt järgitakse hankimise ja lepingute täitmise ajal kõrgemaid eetikanorme ning välditakse huvide konflikti. Sama artikli punkti 3 kohaselt kohustub toetuse saaja alla riigihanke piirmäära jäävate lepingute puhul järgima lepingutes parimaid majanduspraktikaid, võimaldades sealhulgas täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, näiteks tõhusa hinnavõrdluse teel. Artikli 8.2 punkti 2d üldpõhimõtte kohaselt peavad projekti abikõlblikud kulud olema kooskõlas säästlikkuse, tulemuslikkuse ja tõhususe põhimõtetega. Artikli 8.7 punkti 2h kohaselt ei käsitleta abikõlblikuna ülemääraseid või järelemõtlematuid kulusid.

Toetuse infosüsteemi SFOS andmetel on auditeeritava projekti kontaktisikuks märgitud toetuse saaja MTÜ Kestliku Ettevõtluse Liit KELL spetsialist/nõustaja A.L. Toetuse saaja kodulehe andmetel on A.L. töötanud MTÜ heaks 10 aastat ning tema roll seostub ärikonsultatsioonidega. A.L. sotsiaalmeedia andmetel seostub tema roll MTÜ-s uuringute, koolituste, konsultatsioonide ja turuplaanidega. Projekti kantud teenuste arvetele on A.L. märgitud toetuse saaja kontaktisikuks. Samuti osales A.L. toetuse saaja nimel projekti Eesti- ja Norra õppereisidel.

Auditeeritavast projektist isikule töötasu ei arvestatud. Selle asemel on isik enda ettevõtte Aktiivõpe OÜ kaudu väljastanud MTÜ-le viis arvet. Neist kolm arvet kogusummas 10 262,00 eurot on seotud „Poliitikasoovituste dokumendi“ konsultatsiooni, ettevalmistamise ja koostamise ja vormistamisega. Neljas arve summas 1 760,00 eurot on seotud projekti „töötubade“ ettevalmistamise ja läbiviimisega. Viies arve summas 2 900,00 eurot kajastab eksperti tasu „A4 formaadis kiirjuhendi“ koostamise eest.

Seoses „Poliitikakujundamise dokumendi“ ettevalmistuses osalemise ja tagasisidega on lisaks Aktiivõpe OÜ 10 262,00 väärtuses arvetele kantud projekti veel Stories for Impact OÜ ja MTÜ Skill Mill arved kogusummas 3 488,00 eurot. Toetuse saaja sõnul panustas 12 tunni (ehk 720,00 euro) ulatuses poliitikadokumendi disainimisse ka Traagelniit OÜ. Lisaks panustas poliitikadokumendi Norra partner SESAM/USN, kelle kulusid on poliitikadokumendi loomisega (*Development of policy recommendations for Estonia*) projektis kokku 6 412,97 eurot. Taustal on teada, et poliitikadokumendi konsultatsiooniga seoses on projekti kantud veel Norra partneri Impact Hub Agder arve summas 2 653,45 eurot, kuid see ei ole seostatav üksnes poliitikadokumendiga. Järelikult läks 25-leheküljeline poliitikadokument kokku maksma kümneid tuhandeid eurosid, millest otseselt on kokku viidav **20 882,97 euro** väärtuses kulusid.

Seoses „A4 formaadis kiirjuhendi“ disainiga on lisaks Aktiivõpe OÜ 2 900,00 eurosele arvele kantud projekti Traagelniit OÜ arve summas 1680,00 eurot. Toetuse saaja sõnul kulus Traagelniit OÜ-l A4 dokumendi disainimiseks 16 tundi, mis väljendub 960,00 eurose kuluna. Taustal on teada, et ka eelnevalt mainitud Impact Hub Agder arve ning SESAM/USN projektikulud seostuvad kiirjuhendisse panustamisega. Kuigi Norra partnerite panus A4 kiirjuhendisse pole rahaliselt täpselt kindlaksmääratav, läks juhend koos tõlkega kokku maksma siiski tuhandeid eurosid. A4 kiirjuhendi loomisega seoses on vahetult kokku viidav **3 860,00 euro** väärtuses kulusid, millele lisandub mõnetuhande euro väärtuses ka Norra partnerite kulu.

Esiteks ei ole toetuse saaja audiitorite hinnangul järginud rollide segunemise tõttu piisava põhjalikkusega rakendusmääruses nõutud kõrgemaid eetikanorme. Audiitorite hinnangul ei olnud teenuste ostmise turgu uurimata projektiga seotud toetuse saaja spetsialisti ettevõttelt Aktiivõpe OÜ läbipaistev, kontrollitav ega konkurentsi tagav.

Teiseks ei järgitud toetuse saaja pikaajaliselt spetsialistilt teenuseid ostes rakendusmääruses nõutud tõhusa hinnavõrdluse üldpõhimõtet ega parimaid majanduspraktikaid. Kui arvukates ostutehingutes seotud isikuga mingit rakendusmääruses viidatud hinnavõrdlust ei toimu, on toetusprojekti ressursside optimaalne kasutus kahtluse all.

Samuti selgus auditi käigus, et toetuse saaja on käsitletud abikõlblikuna osaliselt ülemääraseid kulusid. Nimelt ei saa audiitorite hinnangul pidada Aktiivõpe OÜ-lt soetatud poliitikakujundamise dokumendi ja A4 kiirjuhendi kulusid tõhusaks.

Esmalt jääb mulje, et paarikümne tuhande euro eest soetatud 25-leheküljeline poliitikadokument koondab eeskätt olemasolevaid andmeid, ei loo hinnanguliselt erilist uut väärtust ning selle analüütiline osa paistab sisuliselt olematu. Audiitorite hinnangul tekitab selle dokumendiga seotud Aktiivõpe OÜ kulude tõhusus põhjendatud küsimusi ning viitab kulude ülepaisutamise riskile. Audiitorite hinnangul tuleb vähemasti Aktiivõpe OÜ 10 262,00 eurost panust pidada taolise materjali loomise eest ülemääraseks.

Mis puudutab tuhandete eurode eest soetatud A4 kiirjuhendit ja selle tõlget, on audiitorite hinnangul Aktiivõpe OÜ kulu veelgi selgemalt ülemäärane, faktiliselt ebatõhus ning järelemõtlematu. Pole eluliselt usutav, et ühe A4 dokumendi koos tõlkega koostas 2 900,00 euro eest toetuse saajaga seotud isik, seda disainis samal ajal 960,00 euro väärtuses omakorda kolmas isik ning veelgi enam, sellesse panustasid paarituhande euro väärtuses kuludega ka Norra partnerid. Audiitorite hinnangul esineb võimalus, et samad A4 kiirjuhendi loomisega seotud tööliigid ning kulud on kajastatud mitmel arvel ning vähemasti Aktiivõpe OÜ kulu on ülepaisutatud.

Audiitorite seisukohta toetab A4 kiirjuhendi *metadata*, mille kohaselt on dokument ja selle tõlge koostatud a) MTÜ juhatuse liikme K.R nime alt ning b) Canvas. Tegemist on avaliku šabloonipõhise tööriistaga, kus suur osa kujundusest on juba tasuta mallides olemas ning ligipääs tasutaile kujunduselementidele on saadav marginaalse kuutasu põhimõttel. Avalikel andmetel võib tüüpilise A4 dokumendi loomise kulu kogenud disaineri poolt Canva keskkonnas jääda mõnesaja euro suurusjärku. Auditi ulatuses on kiirjuhendi loomisega seoses otseseid kulusid kokku aga 3 860,00 euro väärtuses kulusid, millele lisanduvad potentsiaalselt tuhandete eurode väärtuses Norra partnerite kulud. Isegi kui kiirjuhendi koostamist, disainimist, tõlkimist ja muud konsultatsiooni tuleb eristada ning Norra partnerite kulukomponent ei ole üheselt teada, pole võimalik väita, et Aktiivõpe OÜ kulu oleks A4 dokumendi jaoks proportsionaalne.

Toetuse saaja toetuslepingu punkt 4.2 sätestab, et kui toetuse saaja on kohustusi rikkunud, teeb RTK finantskorrektsiooni otsuse ja toetus nõutakse tagasi lähtudes Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määruses nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi ühendmäärus) sätestatud määradest. Eeltoodust tulenevalt esineb audiitorite hinnangul põhjendatud alus finantskorrektsiooniks.

Ühendmääruse § 21 lõike 1 alusel, kui kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt ei ole võimalik selle rahalise mõju suurust hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust sõltuvalt rikkumise raskusest 2, 5, 10 või 25 protsenti.

Käesoleval juhul on kantud toetusprojekti toetuse saajaga seotud isiku Aktiivõpe OÜ arveid, mis on ülemäärased ja ebatõhusad. Samuti on toetuse saajaga seotud isikult turgu uurimata teenuseid ostes rikutud kõrgemaid eetikanorme. Audiitorite hinnangul esineb sellises kompleksolukorras ja auditi raames tuvastatud asjaolude tõttu põhjendatud ning proportsionaalne alus rakendamaks 10-protsendist korrektsiooni.

Korrektsiooni tuleb rakendada kõikidele Aktiivõpe OÜ poliitikakujundamise dokumendi ja A4 formaadis kiirjuhendiga seotud kuludele. Selliseid kulusid on projektis kokku 13 162,00 eurot, millest auditi ulatuses 11 662,00 eurot. Järelikult on abikõlbmatute kulude kogumaht projektis 1 316,20 eurot (millest auditi ulatuses 1 166,20 eurot).

Risk toetuse saajale: Rakendusmääruse järgimata jätmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal teha tagasimakse toetuse abikõlbmatu osa ulatuses summas 1 316,20 eurot. Samuti soovitame toetuse saajal korraldada ostumenetlusi edaspidi kooskõlas rakendusmääruse nõuetega ning mitte käsitleda abikõlblikuna ülemääraseid kulusid.

Toetuse saaja kommentaar:

Täname auditioreid põhjaliku töö ja tähelepanekute eest. Nõustume, et projekti elluviimisel esines puudusi eelkõige hangete dokumenteerimisel ning rollide selguse tagamisel. Oleme need puudused organisatsioonis läbi vaadanud ning vastavad parendused juba ellu viinud.

Samas peame vajalikuks täpsustada auditis tehtud järeldusi, eelkõige kulude ülemäärasuse ning 25% finantskorrektsiooni põhjendatuse osas.

Auditis kirjeldatud puudused on meie hinnangul oma olemuselt protsessilised ja dokumenteerimisega seotud, mitte sisulised ega tahtlikud rikkumised. Projekti tegevused on ellu viidud, teenused on osutatud ning kõik peamised väljundid (sh poliitikasoovituste dokument ja kiirjuhend) on valminud ja kasutusel. Samuti ei ole tuvastatud isikliku kasu saamist ega toetuse väärkasutust.

Oluline on ka rõhutada, et antud projekti tingimused ei nõudnud hinnapakumiste kohustuslikku võtmist, vaid nägid ette üldpõhimõtete järgimist - säästlikkus, tõhusus, eetikanormid ning võimalusel hinnavõrdlus. Mõistame, et kuigi hinnapakumiste võtmine ei olnud formaalselt kohustuslik, eeldab parimate majanduspraktikate põhimõtte selliste otsuste paremat dokumenteerimist ning just selles osas esines puudujääk.

Ekspertide valik ei olnud juhuslik. Tegemist on sotsiaalse ettevõtluse nišivaldkonnaga, kus Eestis on väga piiratud arv vastava sisulise ja praktilise kogemusega eksperte. Projekti kaasatud partnerid (Aktiivõpe OÜ, Stories For Impact OÜ ja MTÜ Skill Mill) täitsid erinevaid ja üksteist täiendavaid rolle: sisuline analüüs ja uuringupõhine töö, huvikaitse ja poliitikakujundamise kogemus ning teaduslik valideerimine. Selline kombinatsioon oli vajalik, et saavutada projekti eesmärgiks olnud poliitikasoovituste kvaliteet ja rakendatavus. Sellest tulenevalt oleks tulnud ekspertide valiku põhjendused ka selgemalt dokumenteerida.

Soovime rõhutada, et kahe olulise projekti väljundi (poliitika-dokument ja A4 kiirjuhend) kulude suurusjärg vastas projekti algselt kinnitatud eelarvele (Development of policy recommendations for Estonia - 20 900 eurot; Quick guide on social and impact entrepreneurship (A4 format) - 6 500 eurot). Toetuse saaja tegutses heas usus, lähtudes kinnitatud eelarvest kui indikatsioonist tegevuste proportsionaalsest mahust.

Samuti leiame, et kulude hindamine üksnes lõppväljundite (näiteks 25-leheküljelise dokumendi või A4 formaadis juhendi) põhjal ei anna adekvaatset pilti tehtud töö mahust. Selline lähenemine põhineb paratamatult hinnangulisel ja osaliselt subjektiivsel tõlgendusel lõpptulemusest ning ei pruugi peegeldada projekti käigus tehtud töö tegelikku mahtu ja keerukust. Nimetatud väljundid on kogu projekti vältel toimunud protsessi koondtulemus. See protsess hõlmas mh info kogumist ja analüüsi, Eesti ja Norra praktikate võrdlemist, sidusrühmade kaasamist, prioriteetide seadmist, järelduste tegemist ning korduvat tagasisidestamist. Tegemist ei olnud pelgalt teksti koostamisega, vaid sisulise arendusprotsessiga, mille väärtus seisneb loodud teadmises ja selle rakendatavuses.

Sama kehtib ka kiirjuhendi kohta. Kuigi kujunduses kasutati Canva keskkonda, ei olnud tegemist valmis mallide kasutamisega, vaid mitmeetapilise sisulise ja visuaalse arendusega. Valdkonda selgitava lühimaterjali koostamine, mis on samal ajal sisuliselt korrektne ja kasutatav huvikaitstes, eeldab sageli suuremat kontsentreeritud analüüsi kui mahukama ülddokumendi koostamine.

Auditis viidatud tööde võimalik dubleerimine ei vasta meie hinnangul tegelikkusele. Projekti raames oli töö jaotatud erinevate osapoolte vahel sisuliselt: Norra partnerid panustasid rahvusvahelise kogemuse ja praktikate jagamisega, Eesti eksperdid vastutasid selle info analüüsi, kohandamise ja sünteesi eest Eesti konteksti. Ka Eesti ekspertide vahel oli töö jaotatud vastavalt kompetentsile. Tegemist oli mitmeastmelise koostööprotsessiga, mitte tegevuste dubleerimisega.

Lisaks soovime märkida, et sarnaste strateegiliste analüüside ja teekaartide koostamise eelarved on turul kümnete tuhandete eurode suurusjärgus. Toome näite indikatīvse turupraktika illustreerimiseks, mitte otsese üks-ühele

võrdlusena. Näiteks on Rohetiigri kriisikindluse teekaardi koostamise indikatiivne eelarve ca 120 000 eurot (lisatud manusena). See kinnitab, et projekti kulude suurusjärg ei ole erandlik, arvestades töö sisulist mahtu.

Oluliseks peame ka seda, et auditis ei ole tuvastatud ega kvantifitseeritud tegelikku rahalist kahju Euroopa Liidu vahenditele. Kuigi mõistame, et finantskorrektsioon ei eelda alati otsese rahalise kahju tuvastamist, on selle ulatus siiski seotud rikkumise tegeliku mõjuga. Seetõttu ei ole meie hinnangul piisavalt põhjendatud järeldus, et tegemist on olukorraga, mis õigustaks maksimaalse (25%) määra kohaldamist üksnes üldiste hinnangute ja oletuste alusel kulude tõhususe kohta.

Tunnistame, et dokumenteerimise ja protsesside formaliseerimise osas on meil olnud puudujääke. Oleme need puudused teadlikult adresseerinud: korrastanud lepingute praktika, kaasanud uue raamatupidaja, viinud läbi projektide sisemise ülevaatus ja tugevdanud hangete ja kulude dokumenteerimise põhimõtteid. Alates 2025. aasta sügisest on organisatsioonil ka eraldi tegevjuht, mis on oluliselt parandanud juhtimis- ja kontrollivõimekust.

Kokkuvõttes leiame, et kirjeldatud olukord on eelkõige protsessiline puudujääk, mitte sisuline rikkumine. Arvestades rikkumise protsessilist iseloomu ja piiratud mõju ning asjaolu, et kulud vastasid kinnitatud eelarvele, teenused on reaalselt osutatud ja rahaline kahju puudub, ei ole 25% finantskorrektsioon meie hinnangul proportsionaalne.

Palume kaaluda madalama määra (nt 5%–10%) rakendamist või muu proportsionaalse meetme kasutamist, mis vastaks paremini tuvastatud puuduste tegelikule iseloomule ja mõjule.

Oleme valmis vajadusel esitama täiendavaid selgitusi ning toetama auditiprotsessi jätkumist koostöises ja läbipaistvas vaimus.

Risk programmi elluviijale: Juhul, kui programmi elluviija ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, esineb risk, et toetust ei kasutata õiguspäraselt ning toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus programmi elluviijale: Soovitame programmi elluviijal algatada abikõlbmatute kulude ulatuses toetuse tagasinõudmise protsess ning toetus summas 1 316,20 eurot tagasi nõuda.

Programmi elluviija / riikliku kontaktasutuse kommentaar:

Norra/EMP kahepoolsete suhete fondis on hankekohustuse alampiir 30 000 eurot, seega ostude puhul, mis jäävad alla selle summa, ei ole me nõudnud toetuse saajalt võrdlevaid hinnapakumisi ega ostumenetluse läbiviimist. Seega ei saa me siinkohal ette heita, et A.L. osutatud teenuste puhul toetuse saaja seda teinud ei ole. Samuti juhime tähelepanu toetuse saaja kommentaarile, mille audit meile märtsis edastas, mille kohaselt "A.L. on valdkondlik ekspert, keda kaasasime projektis väljundite loomiseks (poliitikasoovitused, lühijuhend, veebinarid). Tema töö tasustamine toimus arve alusel. See on meie tavapärase praktika ekspertide kaasamisel."

Me ei nõustu auditi seisukohaga, et poliitikakujundamise dokumendi maksumus on ülepaistatud, kuna aruandes puuduvad tõendavad andmed, mis seda põhjustaksid. Nimetatud dokument ei ole n-ö tavakaup (juuksuriteenus, šokolaaditahvel), mille puhul piisab tavateadmistest, et mõista, kas tegu on ülemäärase hinnaga või mitte. Vastava seisukoha võtmiseks oleks meil vaja oluliselt rohkem taustainfot kas avalikest allikatest või siis toetuse saajalt.

Meile jääb ka selgusetuks, miks on audiitorid liitnud erinevaid kulusid poliitika dokumendi koostamiseks - sisu erinevalt osapooltelt, kujundus, jne, kui need on selgelt ostetud erinevalt teenusepakujatelt. On mõistetav, et sisuekspert ei pea olema kujundusekspert või vastupidi. Aruandes puudub põhjendus, millel tugineb audiitorite arusaam, et sellist teenust peaks ostma komplekselt.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev:

Elen Maimre, riskijuhtimise ja järelevalve talituse juht, 90 päeva auditi lõpparuande kinnitamisest

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad rikkumiste esinemise osas oma seisukohtade juurde. Kõrgemate eetikanormide riive, parimate majanduspraktikate ja abikõlblikkuse üldpõhimõtete järgimata jätmise ning kulude ülemäärasuse tõttu esineb kogumis jätkuvalt põhjendatud alus finantskorrektsiooniks.

Siiski nõustuvad audiitorid osaliselt toetuse saaja ja riikliku kontaktasutuse kommentaaridega. Audiitorid möönavad, et tegemist ei olnud tava- vaid nišivaldkonna teenustega, mille hindamisel võib arvesse võtta koostöö- ja arendusprotsessi konteksti laiemalt. Samuti möönavad audiitorid, et toetuse saajal ei olnud otsest formaalset kohustust ostumenetluste läbiviimiseks (kuigi rakendusmääruse nõudeid tuli siiski järgida). Eeltoodud asjaolusid arvesse võttes nõustuvad audiitorid langetama soovitatavat finantskorrektsioonimäära 10%-ni ning muutsid vastavalt aruande teksti. Audiitorite hinnangul on tegemist rikkumistega, mille raskusaste on keskmine ning mille rahaline mõju ei ole täpselt hinnatav, kuigi esineb põhjendatud oht rahalisele mõjule.

Vastuseks toetuse saajale seoses kinnitatud eelarve faktiga märgivad audiitorid, et eelarve on planeerimisvahend, mitte tõend konkreetse teenuse turuhinna või ostuprotsessi läbipaistvuse kohta. Eelarve kinnitamine ei tähenda, et projekti kantud kulud oleksid automaatselt õiguspärased ja kooskõlas rakendusmääruse sätetega.

Samuti ei ole asjakohane toetuse saaja esitatud võrdlus Rohetiigri teekaardiga. Audiitorid märgivad, et tegemist on täiesti erineva ulatuse, töömahu, ajahorisondi ja mõjutasemega töödega. Veelgi enam pole toetuse saaja viidatud projekti indikaativne eelarve käsitletav taolise dokumendi hinnana, vaid kajastab aastatepikkuse strateegilise arendusprojekti eeldatavat kogumaksumust.

Vastuseks riiklikule kontaktasutusele seoses erinevate kulude liitmisega märgivad audiitorid, et kulude abikõlblikkusele hinnangu andmine eeldab sama väljundi saavutamiseks tehtud kulude tervikvaadet. Antud juhul olid kõik viidatud kulud funktsionaalselt ja sisuliselt seotud ning suunatud sama lõppväljundi valmimisele.

Väheoluline tähelepanek 1.2 - Projekti lepinguline töösuhe polnud nõuetekohaselt dokumenteeritud, kuna toetuse saajal puudus projekti perioodil vormistatud tööleping.

Auditeeritud projekti kulude hulgas kajastus kokku 6 112,80 euro väärtuses toetuse saaja projektijuhi K.R. palgakulusid perioodil 11.2024 - 04.2025. Neist auditi ulatuses olid nelja kuu palgakulud.

K.R on toetuse saaja juhatuse liige, kes tegi projekti heaks tööd käsunduslepingu alusel. Toetuse saaja kinnitas selle fakti mitmel juhul üle ning rõhutas, et tegemist ei olnud tavalise töölepinguga. Toetuse saaja lisis, et kuna tegemist ei olnud klassikalise töösuhtega, siis eraldi tundide arvestust ei peetud. Audiitoritele esitati tõendusmaterjalina 12.2021 digitaalselt allkirjastatud käsundusleping ning selle kaks kuupäevadeta ja digitaalsete allkirjata lisa.

Auditi ajal tekkis audiitoritel küsimus, miks on käsunduslepingu alusel töötanud isikule arvestatud abikõlblikuks sotsiaalmaksu summa, mis ületab sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõike 1 punktis 6 viidatud ning lõike 2 kaudu välistatud summat.

Toetuse saaja selgitas seepeale, et K.R töösuhe oli praktikas siiski töölepinguline, mitte käsunduslepinguline, mistõttu arvestati ja tasuti sotsiaalmaksu taoliselt miinimumkohustuse alusel. Toetuse saaja täpsustas, et auditi alguses esitati audiitoritele ekslikult valed dokumendid. Nimelt selgus toetuse saaja väitel alles auditi ajal, et K.R töösuhe on vormistatud töölepinguna, millest tulenevalt paluti jätta auditile varasemalt esitatud andmed auditi järeldustest välja. Audiitoritele esitati kuupäevadeta ja digitaalse allkirjata tööleping ning selle kaks lisa.

Toetuse saaja kinnitas, et kuna ei suutnud töölepingut leida, vormistati see auditi ajal auditi küsimuse peale.

Audiitorite hinnangul ei järginud toetuse saaja sellisel käituses piisaval määral oma hoolsuskohustust. Kuna finantsaruandluse üks keskeid põhimõtteid on usaldusväärsus, vähendavad vastuolulised, ekslikud ja auditi ajal loodud alusdokumendid põhjendatult usaldust kõikide tõendusmaterjalide vastu. Audiitorite hinnangul ei kajastanud eelkirjeldatud olukord õigesti tehingu tegelikkuse sisu, kuna töötamisega seotud tehingute tegemise ja kulude tekkimise ajal töölepingut faktiliselt ei eksisteerinud. Lisaks võib audiitorite hinnangul tekkida põhjendatud küsimus kõrgemate eetikanormide järgimise kohta.

Sellel põhjal jõudsid audiitorid järeldusele, et töötamisega seotud tehinguid saab olulises osas pidada seaduslikeks ning abikõlblikeks. Nimelt oli juba 10.2023 kantud Maksu- ja Tolliameti töötamise registrisse TÖR andmed, justkui töötaks K.R toetuse saaja heaks töölepingu alusel. Samuti kajastusid töölepingulisele suhtele viitavad maksuandmed läbivaldt toetuse saaja raamatupidamises. Järelikult oli käsunduslepinguga seotud puudus eeskätt vormiline ning põhjustatud toetuse saaja hooletusest ja administratiivsest suutmatuselt. Sotsiaalmaksuarvestus põhines faktiliselt algusest peale töölepingulisel suhtel, seda toetas TÖR kanne ning käsunduslepingut koos lisadega tasu arvestamise ega maksustamise alusena kordagi ei kasutatud. Taolist järeldust toetab muuhulgas töölepingu seaduse § 4 lg 4, mille kohaselt ei too kirjaliku töölepinguga seotud vorminõude järgimata jätmine kaasa töölepingu tühisust.

Kuigi audiitorite hinnangul puudub rikkumisel finantsmõju, soovivad audiitorid toetuse saajal dokumenteerida lepingulisi töösuhteid edaspidi hoolsamalt, läbipaistvamalt ning õigeaegselt.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal edaspidi veenduda, et projektiga seotud lepingulised töösuhted on nõuetekohaselt dokumenteeritud ja tagatud.

2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas toetuse saaja ja partneri raamatupidamise andmetele.

3. Toetuse maht ning ajastus

Toetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt.

4. Hangete läbiviimine

Auditi ulatuses hankeid ei olnud.

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Toetuse saaja ja partner on toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 11 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Henry Kibin
Nõunik
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Kristel Juus
I auditi talituse audiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 22.04.2026