



Kaasrahanud
Euroopa Liit



Eesti
tuleviku heaks

***Euroopa Regionaalarengufondi projekti
2021-2027.1.01.24-0474
“Masinõppe ja -nägemissüsteemide
arendamine GlobalReader tooteplatvormile”
PROJEKTIAUDIT***

Toetuse saaja: OÜ GlobalReader
Rakendusüksus: Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus

Lõpparuanne

ERF-2/2025

17.11.2025



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 tehti kaks väheolulist tähelepanekut, üks toetuse saajale seoses ostumenetluse läbiviimisega ja teine rakendusüksusele seoses soovitusega täiendada taotluse rahuldamise otsust, kuna projektile kohaldub kestuse nõue.

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, väheolulised tähelepanekud.

Projekti audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Projekti audit lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

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

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

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava perioodiks 2021-2027
Prioriteetne suund	2021-2027.1 Nutikam Eesti
Meede	2021-2027.1.1 (EK nr 1.1) Teadus- ja innovatsioonivõime, kõrgetasemelised tehnoloogiad
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2021-2027.1.01.24-0474
Projekti nimetus	Masinõppe ja -nägemissüsteemide arendamine GlobalReader tooteplatvormile
Toetuse saaja	OÜ GlobalReader
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse 01.03.2024 otsus taotluse rahuldamise kohta nr 11-2/24/310
Rakendusüksus	Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (edaspidi EIS)
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.03.2024 - 28.02.2026
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 27 lõige 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna toetuse auditeerimise 2025. a tööplaan ³ .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022 määruse nr 53 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide vahendite kasutamise auditeerimine“ § 3 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Mailis Palmiste, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, audiitor (auditi meeskonna liige); Ingrid Kuld, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht); Mart Pechter, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II talituse juht (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	30.05.2025 – 17.11.2025 (sh kohapealsed toimingud Tartus 16.09.2025)
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.

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

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, • ühtekuuluvuspoliitika fondide sümboolika kasutamine.
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)	
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS MT nr PO36612; Makse kuupäev 10.01.2025; Abikõlblik summa 146 339,13 EUR.
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 45% Omafinantseering: 55%
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast)⁴	146 339,13 EUR, 100%
Tuvastatud abikõlbmatud kulud (eurodes): 0,00 EUR	
Leitud vea määr (%) ⁵	0%

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused § 10 punkti 8 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik 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.

⁴ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁵ Abikõlbmatute kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis abikõlbmatute kulude osakaal valimi mahust.

3. Järeltegevused

Toetuse saajal ja rakendusüksusel tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitudustega. Soovitudte rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi rakendusüksus. Järeltegevuste tulemustest annab rakendusüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab korraldusasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovitudte rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Puuduseid tuvastati seoses ostumenetluse läbiviimisega (vt p 4).

2. Raamatupidamises kajastamine

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

3. Toetuse maht ning ajastus

Toetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt ning omafinantseering on tagatud.

4. Hangete läbiviimine

Toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse mõistes. Toetuse saaja viis ostumenetluse läbi olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele, kuid siiski esinesid mõned puudused, mille osas tehti väheoluline tähelepanek.

Väheoluline tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ei ole täitnud ostumenetluste läbiviimisel nõutaval määral oma kohustusi.

OÜ GlobalReader kui toetuse saaja (edaspidi TS) kohustus taotluse rahuldamise otsuse (edaspidi TRO) punkti 4.14. järgi on järgida ÜM §-s 11 sätestatud nõudeid. Viimase lõige 3 ütleb, kui TS ei pea järgima riigihangete seadust ja asja, teenuse või ehitustöö abikõlblik maksumus ilma käibemaksuta on võrdne 20 000 euroga või sellest suurem, peab TS ostu maksumuse väljaselgitamiseks korraldama ostumenetluse vastavalt ÜM § 11 lõigetele 4–7.

ÜM § 11 lõikes 4 on sätestatud ostumenetluse läbiviimise põhimõtted, kus punktis 2 on öeldud, et ostumenetlus tuleb läbi viia läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

ÜM § 11 lõike 7 kohaselt peab ostumenetlus, mida ei viida läbi riigihangete registris, lisaks lõikes 4 nimetatule vastama mh järgmistele nõuetele:

- p 1 ostumenetluse läbiviimiseks seatakse asjakohased ja proportsionaalsed tingimused, mis arvestavad ostu eeldatavat mahtu ja maksumust;
- p 4 ostumenetlust puudutavat dokumentatsiooni, sealhulgas elektrooniliselt või paberkandjal toimunud kirjavahetust pakkuja ja TS vahel ning teisi ostumenetluse tõendeid, säilitatakse ÜSS2021_2027 §-s 18 sätestatud dokumentide säilitamistähtaja lõpuni;
- p 5 ostumenetluse tulemusel sõlmitakse leping hinnapäringus ja pakkumuses nimetatud tingimustel⁶.

⁶ Alates 12.08.2024 on ÜM § 11 lg 7 p 5 kehtetu, kuid ÜM §-i 11 on lisandunud lg 8, mis ütleb, et lõikes 3 nimetatud ostumenetluse tulemusena sõlmitakse leping ostumenetluse alusdokumentides ette nähtud tingimustel ja vastavuses väljavalitud pakkumusega.

Lisaks ÜM-le selgitab eespool nimetatud nõudeid ja põhimõtteid põhjalikumalt rakendusüksuse (EIS-i) koduleht, mis suunab rahastuse saanud toetuse saajad, kes ei ole hankijad, projekti elluviimisel järgima Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt 19.09.2023 koostatud ostumenetluse läbiviimise juhist (edaspidi RTK juhis).

Eeltoodust tulenevalt kohustus TS ostumenetluste läbiviimisel tegutsema igakülgset koostööd ÜM-s toodud hankimise põhimõtete ja nõuetega. Auditi toimingute käigus selgus, et TS tegevuses esines mitmeid puudujääke. Eeltoodust tulenevalt toovad audiitorid välja põhilised leiud ning soovitusel, mida ostumenetluste läbiviimisel edaspidi arvesse tuleks võtta.

1. Ostumenetluse pakkumuskutses puudusid pakkumuste hindamiskriteeriumid.

Projekti eesmärkide saavutamiseks korraldas TS ostumenetluse "Tootmisprotsessides kõrvalekallete avastamine AI abil - Strateegiline nõustamine, konseptuaalne arendus, statistiliste mudelite ja meetodite tehniline analüüs ja testimine koos andmeanalüüsiga" (edaspidi ost).

Auditi toimingute käigus selgus, et ostu pakkumuskutses ei olnud pakkumuste hindamiskriteeriumeid välja toodud. Vastuseks audiitorite päringule esitada pakkumuste hindamise protokoll või otsus, märkis TS, et sellist dokumenti ei ole koostatud. Audiitorite täiendavale küsimusele, kuidas või mille põhjal selgitati välja edukas pakkuja, märkis TS, et parimate pakkujate osas on otsus tehtud hinna põhjal.

Audiitorid märgivad, et ka RTK juhise p 2.8 ütleb, et hinnapäringus peavad olema kirjeldatud pakkumuste hindamiskriteeriumid ja p 5.11 ütleb, et parima hinnapakumuse valimisel tuleb lähtuda kehtestatud hindamiskriteeriumidest.

2. Ostumenetluse läbiviimisel ei ole tagatud kontrollijalg pakkumuskutses esitatud nõuete kontrollimisest.

Ostu pakkumuskutses seati pakkujatele pakkumuse esitamiseks erinevad AI ja analüütika valdkonna teadmiste ja kogemustega seotud nõuded. Tähtsajaks laekus kolm pakumust, millest edukaks tunnistati kaks - Leanway OÜ ja OÜ Stroke pakumused. Auditi käigus selgus, et Leanway OÜ pakumuses on üksnes lause "*Leanway OÜ kinnitab, et vastab pakkumuskutses esitatud nõuetele*". Vastuseks audiitorite küsimusele, kas TS on kontrollinud pakkumuskutses nimetatud nõuetele vastavust ning kuidas TS veendus, et LeanWay OÜ pakumuskutses nimetatud nõuetele ka vastab, selgitas TS, et nõuetele vastavust kontrolliti Leanway kodulehe põhjal ja nõuetele vastavust kinnitas ka nende tuntus tööstusmaastikul.

Taas viitavad audiitorid RTK juhisele (p 2.12 ja 2.14), mille järgi ostu korraldamisel võib seada tingimusi, millele pakkujad peavad vastama. Oluline on, et vastavalt seatud nõuetele ka pakumusi kontrollitakse ja hinnatakse. Ei tohi seada nõudeid, mida hiljem ei kontrollita.

3. Ostumenetluse läbiviimisel polnud lepinguliste kokkulepete olemasolu dokumentaalselt tõendatav.

Auditi toimingutel selgus, et edukate pakkujatega kirjalikke lepinguid ei sõlmitud. TS selgitas, et lepingud on sõlmitud vastavalt VÕS § 9 lõikele 1⁷ ja VÕS § 11 lõikele 1⁸. Põhjuseks tõi TS, et tehnoloogia valdkonnas muutub töö käigus kõik, palju ja kiiresti, ning lepinguid ei ole võimalik kindlatel tingimustel sõlmida. Eriliigiliste tööde tõttu ei olnud võimalik lepingusse kõike konkreetselt kirja panna ja lõplikku tööde mahtu ei teatud täpselt ette.

Kuna pakkumuskutses on välja toodud viis tööde teostamise tegevusvaldkonda, tekkis audiitoritel küsimus, milliste valdkondadega milline edukas pakkuja tegeles. TS märkis, et kahe valdkonna töid teostas Leanway OÜ ning teise kahe valdkonna töid teostas OÜ Stroke. Viienda valdkonna puhul ("Süsteemi komponentide ja seoste strateegiline kavandamine ning arhitektuuriline nõustamine") teostasid töid mõlemad edukad pakkujad. Seega audiitorite hinnangul polnud ühe valdkonna puhul lõpuni selge, millises mahus kumbki pakkuja tööde teostamises osales.

⁷ Leping sõlmitakse pakkumuse esitamise ja sellele nõustumuse andmisega, samuti muul viisil vastastikuste tahteavalduste vahetamise teel, kui on piisavalt selge, et lepingupooled on saavutanud kokkuleppe.

⁸ Lepingu võib sõlmida suuliselt, kirjalikult või mis tahes muus vormis, kui seaduses ei ole sätestatud lepingu kohustuslikku vormi.

Vastuseks audiitorite päringule esitada ostumenetlusega seotud kirjavahetus ja tööde üleandmise - vastuvõtmise aktid, selgitas TS, et kogu suhtlus ettevõtetega toimus telefonikõnede ja videokoosolekute teel ning projekti käigus on esitatud pidevalt muid tõendusi tehtud tööde kohta, mis TS-i jaoks olid piisavad, et tööd vastu võtta.

Ka rakendusüksuse (edaspidi RÜ) arvates ei nõua ÜM § 11 lg 7 p 5, et mittehankijal peab olema leping sõlmitud kirjalikus taasesitatavas vormis. RÜ hinnangul loetakse leping sõlmituks, kui pakkumus on tehtud ja see on vastu võetud (selleks võib olla ka lihtsalt tööga alustamine). Veel lisab RÜ, et kuna leping peab olema samasisuline nagu ostumenetluses esitatud pakkumus, saame oma kontrolle tehes tugineda sellele.

Taas viitavad audiitorid RTK juhisele (p 6.1), mis ütleb, et ostumenetluse tulemusel sõlmitakse leping hinnapäringus või ostumenetluse dokumentides ja pakkumuses nimetatud tingimustel. Seega on audiitorid RÜ-ga osaliselt nõus, et leping ei pea alati olema sõlmitud kirjalikult taasesitatavas vormis. Aga käesoleval juhul sisaldas pakkumuskutse viit erinevat tööde teostamise tegevusvaldkonda ja edukaks kuulutati kaks pakkujat, kes mõlemad tegid pakkumuse kõigi viie tegevusvaldkonna osas.

Seega loovad audiitorite arvates kirjalike lepingute puudumine, tööde jaotuse ebaselgus ning dokumenteerimata suhtlus olukorra, kus tööde tegelik maht, maksumus ja vastutus ei ole üheselt tuvastatavad.

Kokkuvõtvalt, audiitorite hinnangul ei ole hea praktika, kui TS ei säilita kogu ostumenetluse läbiviimisest vajalikku tõendusmaterjali ega suuda muul viisil kontrolljälge tagada. Siiski said audiitorid läbi täiendavate päringute ja TS-ga kohtumise teel, käesoleva ostumenetluse osas, piisava kindlustunde, et olulises osas on ÜM-s ette nähtud nõudeid järgitud ja tagasinõude tegemine pole põhjendatud.

Risk TS-le: Kui TS ei kontrolli pakkujatele esitatud nõuetele vastavust või kui kontrollijalg nõuetele vastavuse kontrollist ei ole korrektselt säilitatud, eksisteerib risk, et ostumenetluses osalevaid isikuid ei ole koheldud võrdselt ja ostumenetlus ei ole läbi viidud läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Suuliste lepingute sõlmimisega võib kaasneda risk, et lepingupooled mõistavad kokkuleppeid erinevalt, raske on tõendada, mida tegelikult kokku lepiti ja pole selge, kes millise töö eest vastutab.

Soovitus TS-le: Audiitorid soovivad TS-l edaspidi ostumenetluse puhul lisada pakkumuskutsele pakkumuste hindamiskriteeriumid ning säilitada kõik pakkumuste hindamisega seotud dokumendid. Kui pakkumuskutses seatakse pakkujatele/pakkumustele konkreetsed nõuded, soovitame edaspidi nõuetele vastavuse kontrollist säilitada jälg, et oleks tagatud ÜM-s toodud ostumenetluse läbiviimise läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtted. Samuti soovitame ostu puhul, mille maksumus ületab 20 000 eurot või rohkem alati sõlmida kirjalikud lepingud, kus on selgelt fikseeritud tööde maht, maksumus ja vastutus.

TS kommentaar: Aitäh, olen auditiga tutvunud

Risk RÜ-le: Juhul, kui RÜ ei ole vajalikul määral TS kohustuste täitmist kontrollinud, on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus RÜ-le: Kui TS ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses ja asja, teenuse või ehitustöö abikõlblik maksumus ületab 20 000 eurot, soovitame RÜ-l edaspidi kindlasti pisteliselt kontrollida, kas TS koostatud pakkumuskutse sisaldab kõiki RTK juhises nõutud elemente sh pakkumuse hindamiskriteeriume ning kas TS on järginud ostumenetluse läbiviimisel iseenda kehtestatud nõudeid, et oleks tagatud ostumenetluse läbipaistvus ja osalejate võrdne kohtlemine. Vajadusel soovitame RÜ-l suunata TS-d rohkem kasutama ostumenetluse läbiviimisel RTK juhise. Ning kui edukaks tunnistatakse rohkem kui üks pakkumus, soovitame RÜ-l kindlasti nõuda TS-lt kirjalikult sõlmitud lepinguid, et oleks tagatud selgus (mida, millal ja kuidas pooled peavad tegema), osapoolte vastutus ja hilisem kontrollitavus (kas kõik, mis kokku lepiti, on tehtud).

RÜ kommentaar: RÜ ei nõustu auditi tähelepanekutega.

ÜM § 11 lõige 3 ütleb, et kui toetuse saaja ei pea järgima riigihangete seadust ja asja, teenuse või ehitustöö abikõlblik maksumus ilma käibemaksuta on võrdne 20 000 euroga või sellest suurem, peab ta ostu maksumuse väljaselgitamiseks korraldama ostumenetluse. Ostumenetluse eesmärk on seega välja selgitada ostu optimaalseim hind. Seetõttu, kui hinnapäringus ei ole eraldi valikukriteeriume märgitud, on vaikimisi eeldus, et valik toimub hinna

alusel. See on mittehankijate tavapraktika ning valikukriteeriumi eraldi märkimata jätmist ei saa pidada menetluslikuks puuduseks. Puudused valikukriteeriumites oleks olnud juhul, kui valiku aluseks oleks muu aspekt peale hinna (teenuse osutaja kogemus, töö tegemise kiirus vms), millega pakkujad ei ole oma pakkumise tegemisel saanud arvestada (kuivõrd see on pakkumiskutses märkimata jäänud). Antud juhul said pakkujad eeldada, et valik toimub hinna alusel ja sellega pakkumist tehes ka arvestada.

RÜ hinnangul ei saa toetuse saajale ette heita, et ta ei nõudnud iga kvalifitseerumistingimuse kohta eraldi dokumentaalset tõendit. Õigusaktid ei sätesta, millises vormis peab toetuse saaja kvalifitseerumistingimuste täitmist kontrollima. Oluline on, et toetuse saaja suudab põhjendada, miks ta pidas pakkujat nõuetele vastavaks. Antud juhul tugines toetuse saaja:

- pakkuja kirjalikule kinnitusele, et ta vastab tingimustele;
- pakkuja veebilehel avaldatud teabele, mis kajastas asjakohast kogemust AI ja analüütika valdkonnas;
- pakkuja tuntusele ja varasematele projektidele edukates ettevõtetes, mis olid toetuse saajale teada.

Need asjaolud moodustavad piisava aluse kvalifitseerumistingimuste täitmise hindamiseks. Kuivõrd toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, ei kohaldu talle ka riigihangete formaalsed kontrollinõuded. Oluline on, et ostumenetlus oleks läbipaistev, põhjendatud ja dokumenteeritud sellisel määral, et oleks võimalik hinnata otsuste loogikat ja vastavust kehtestatud tingimustele.

Kirjaliku lepingu sõlmimise nõuet ostumenetluse järgselt ei sätesta ükski õigusakt, sh ÜM § 11 lõike 7 punkt 5. Seetõttu ei saa toetuse saajale ette heita, kui lepingut ei ole sõlmitud kirjalikus taasesitamist võimaldavas vormis. Tehtud tööde ulatust ja vastavust pakkumusele on võimalik kontrollida muude tõendite alusel, näiteks tööde üleandmise aktide või valminud tööde kaudu. Oluline on, et töö oleks tehtud, kulu põhjendatud ja vajalik ning maksumus ei ületaks projekti eelarvet. Sellisel juhul ei ole rahastusele kahju tekkinud.

Audit viitab oma hinnangus RTK juhendile, mis ei ole õigust loov dokument. Juhendil võib olla toetav ja selgitav roll, kuid selle alusel ei saa toetuse saajale esitada nõudeid, mis ei tulene kehtivast õigusest.

RÜ kontrollib ostumenetluse vastavust kehtestatud nõuetele (vastavad kontrollküsimused kontroll-lehel olemas, mis tulenevad KAMINast). Kõigile toetuse saajatele edastatakse ostumenetluse läbiviimise juhised, mille eesmärk on tagada menetluse korrektsus ja läbipaistvus. RÜ hinnangul ei ole võimalik toetuse saajalt nõuda kirjaliku lepingu sõlmimist, kui see nõue ei tulene õigusaktidest. Ostumenetluse selgust ja läbipaistvust saab tagada ka muul moel kui kirjalik leping. Seega RÜ menetluse parendamise vajadust ei näe.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: 30.01.2026.

Korraldusasutuse kommentaar: Nõustume audiitoriga, et pakkumuste hindamise kriteeriumite eelnev väljatoomine, pakkumuste kontrollimise toimingute fikseerimine ja lepingu kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis sõlmimine loob suuremat selgust ja läbipaistvust ning vähendab seega võimalike eksimuste ja rikkumiste riski. Samas nõustume ka sellega, et antud juhul ei ole nimetatud riskid realiseerunud ja finantsmõjuga eksimusi ega abikõlbmatuid kulusid tehtud.

Audiitorite täiendav selgitus: Audiitorid on tutvunud RÜ kommentaariga, kuid jäävad tähelepanekus esitatud seisukohale, et kuigi RTK juhend ei ole õigusakt, aitavad selle nõuded toetada toetuse saajaid ostumenetluse läbiviimisel viisil, mis tagab ÜM-s sätestatud läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted.

RÜ viitab oma kommentaaris, et tehtud tööde ulatust ja vastavust pakkumusele saab hinnata näiteks tööde üleandmise aktide või valminud tööde kaudu. Samas on TS ise kinnitanud, et tööde üleandmise akte ei koostatud. See tähendab, et puudub selge ja dokumenteeritud alus, mille põhjal oleks võimalik hiljem hinnata, kas tööde maht ja sisu vastasid kokkulepitule. Kuigi sellel juhtumil said audiitorid info olulises osas taastada, ei pruugi see teisel sarnasel juhtumil võimalik olla.

Audiitorid jäävad oma hinnangu juurde, et RTK juhendi järgimine, dokumenteeritud kontrollitoimingud ja kirjalik kokkulepe on alati vajalikud, et tagada toetuse kasutamise läbipaistvus.

5. Riigiabi andmine

Toetuse saaja on toetuse kasutamisel järginud olulises osas riigiabi andmise reegleid.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

7. Rakendusüksusele suunatud tähelepanekud

Väheoluline tähelepanek 7.1 – Kuigi projektile kohaldub kestuse nõude täitmise kohustus ei ole TRO-s seda selgelt välja toodud.

Ühendmääruse⁹ § 10 lõikes 1 on sätestatud TS kohustused, kus punktis 11 on öeldud, et TS on kohustatud tagama kestuse nõude täitmise, kui projektile selline kohustus kohaldub.

Ühissätete määrus¹⁰ art 65 sätestab, et kui taristu- või tootlik investeering ei säili vähemalt viis aastat (või VKEde puhul kolm aastat) pärast lõppmakset, peab liikmesriik toetuse tagasi nõudma.

EK määruse nr 2021/1058¹¹ selgituspunktis 38 öeldakse, et seoses toetusega ERFist tootlikele investeeringutele on asjakohane täpsustada, et tootlikud investeeringud on selles kontekstis investeeringud ettevõtete põhivarasse või immateriaalsesse varasse eesmärgiga toota kaupu ja teenuseid, ning andes seeläbi panuse kapitali kogumahutusse ja tööhõivesse.

Auditeeritava projekti taotluse järgi on toetuse saaja GlobalReader OÜ (edaspidi GR) ettevõtte, kes tegutseb *Smart Factory/Industry 4.0*/eTootmise valdkonnas, pakkudes tootmisettevõtetele kaasaegsetel IKT tehnoloogiatel põhinevaid lahendusi tootmisprotsesside jõudluse seireks ja optimeerimiseks. Veel lisatakse taotluses, et GR tooted on väga lihtsalt juurutatavad ja kasutatavad ning arendatud eesmärgiga pakkuda VKE suurusega tootmisettevõtetele kuluefektiivsemaid Industry 4.0 lahendusi *Solution-as-a-Service* põhimõttel igakuise litsentsitasu alusel. GR lahendus koosneb kliendi tootmisseadmetega ühendatud anduritest, mis edastavad erinevas tootmisprotsessi etappides mõõdetud parameetrid juhtmevabalt pilve, kust neid andmeid saab erinevate (nuti)seadmetega reaalsajas vaadata ja tootmisprotsessi analüüsiks kasutada, et avastada tõrkeid, ebaefektiivsust, saada soovitusi tootmisprotsesside optimeerimiseks, vastavaid hoiatusi jne.

Projekti lühikokkuvõtte ütleb, et tegemist on tootearendusprojektiga masinõppe ja -nägemissüsteemide arendamiseks GR tooteplatvormile. Projektiplaani järgi on projekti eesmärk välja arendada riist- ja tarkvara ning iseõppivad AI-moodulid, välja töötada nutikas juturobot, mis toetab kasutajaid andmetel põhinevate tootmisprotsesside analüüsimisel, kõrvalekallete avastamisel ja probleemide lahendamisel ning arendada lahendus, millega saaks GR väärindada klientide olemasolevaid andmeid ning pakkuda klientidele juurde olulisi andmeid kolmandatest andmehoidlatest, luues reaalsajas töötav tehase digitaalne kaksik. Auditi toimingute käigus selgus, et kõik eespool kirjeldatud tegevustega seotud kulud võetakse projekti lõpus raamatupidamises arvele immateriaalse põhivarana.

Auditeeritava projekti TRO-s, toetuse saaja kohustuste all kestuse nõude täitmise kohustust eraldi välja toodud ei ole. Vastuseks audiitorite päringule, kas projekt kvalifitseerib tootlikuks investeeringuks ning kas projektile kohaldub

⁹ Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused (edaspidi ÜM)

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2021/1060, vastu võetud 24.06.2021, millega sätestatakse Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi suhtes kohaldatavad ühised sätted, ELT L 231, 30.06.2021 (edaspidi ÜSM).

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2021/1058, vastu võetud 24.06.2021, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi

kestuse nõue, selgitas RÜ, et tootearenduse meetmes ei ole selliseid tegevusi, mis kvalifitseeruks tootlikuks investeeringuks, mistõttu kestuse nõue ei kohaldu. RÜ lisas, et *tootearenduse käigus loodud prototüübile, mida kasutatakse arenduse ja testimise eesmärgil ja mis ei ole iseseisev lõpptulemus, ei kohaldu kestuse nõue.*

Korraldusasutus¹² (edaspidi KA) seevastu tugines samas küsimuses EK määruse nr 2021/1058 selgituspunktile 38, mis KA hinnangul ütleb, et tootliku investeeringuga seotud projekti eesmärgiks on luua investeeringute kaudu püsivad töökohad, tooted ja teenused, mille tulemusel tekib toetuse andmise otsuses kokku lepitud lisaväärtus (tulemus) või aidatakse kaasa lisaväärtuse säilimisele (näiteks: toormaterjali töötlemisel tooteks, investeerimisel ettevõttesse eesmärgiga laiendada äritegevust). Lisaks viitab KA, et tootliku investeeringuga seonduvat on selgitanud ka RegioWiki¹³ QA00291, milles küsimus puudutab ettevõttes läbi viidud teadus-arendustegevust ja seal on EK viidanud, et *ettevõtete rakendusuringute eesmärk on uute toodete, protsesside või teenuste väljatöötamine või olemasolevate toodete, protsesside või teenuste märkimisväärne täiustamine ja sellised tegevused kuuluvad tootlike investeeringute mõiste alla, kuna need kujutavad endast investeeringuid põhikapitali või immateriaalsesse varasse eesmärgiga toota kaupu ja teenuseid ning seeläbi panustada kapitali kogumahutusse ja tööhõivesse.*

KA lisab, et eelnevast võib teha järelduse, et juhul kui arutluse all olev projekti raames tehti investeeringuid põhivarasse, kuulub see osa projektist kestusnõude kohaldamisalasse ning sellisel juhul on oluline toetuse saajale teada anda, mida tal tuleb kestusnõude täitmiseks teha. Audiitorid nõustuvad KA seisukohaga, et GlobalReader OÜ tootearendusprojektile kohaldub kestuse nõue.

Kokkuvõttes viitab projekti eesmärk, sisu ja raamatupidamislik käsitlus sellele, et tegemist on tootliku investeeringuga ja seetõttu kohaldub projektile kestuse nõue ning toetuse saaja peab tagama projekti eesmärgi täitmiseks vajaliku vara säilimise ja sihtotstarbelise kasutamise vähemalt kolme aasta jooksul arvates projekti lõppmakse tegemisest.

Soovitus RÜ-le: Soovitame RÜ-l teha TRO muudatus ja lisada toetuse saajale kohustus tagada kestuse täitmise nõue. Lisaks soovitame RÜ-l edaspidi sarnaste tootearendusprojektide puhul hinnata põhjalikumalt kestuse nõude kohaldamist ning vajadusel pidada nõu KA-ga.

Rakendusüksuse kommentaar: EIS on endiselt seisukohal, et tootearenduse meetmes kestvuse nõue ei kohaldu.

RÜ hinnangul ei saa antud projekti käsitleda automaatselt tootliku investeeringuna kestvuse nõude kontekstis. Kuigi projekti raames arendatakse riist- ja tarkvaralisi komponente, sealhulgas AI-mooduleid, juturobotit ja digitaalset kaksikut ning projekti kulud võetakse raamatupidamises arvele immateriaalse põhivarana, ei ole see iseenesest piisav alus kestvuse nõude kohaldamiseks. Arenduse tulemus ei pruugi olla iseseisev ja lõplik toode, vaid testimise ja katsetamise eesmärgil loodud prototüüp. Vara võib küll olla arvele võetud, kuid selle kasutus ja majanduslik mõju võivad jääda realiseerumata. Tootearenduse tegevus on seotud suurte riskidega ning arendus ei pruugi viia positiivse tulemuseni. Kuna tootearenduse projektide puhul on tulemus määramatu, ei ole võimalik hinnata kestvuse nõude kohaldumist.

Tootearenduse toetusmeetme eesmärk ei ole otseselt investeering põhivarasse, vaid eelduste loomine ettevõtte kasvuks ja ekspordipotentsiaali suurendamiseks. Meetme fookus on arendustegevusel, mille kaudu ettevõtte saab testida ja valideerida uusi lahendusi, et hinnata nende turupotentsiaali enne, kui arendatav platvorm klientideni jõuab. Projekti tulemus ei pruugi olla valmis toode või teenus, vaid prototüüp või kontseptuaalne lahendus, mis vajab edasist arendust ja investeeringuid väljaspool toetatavat projekti.

RÜ hinnangul tekiks ka ebavõrdne kohtlemine IT-arendustega seotud tootearenduste ja füüsiliste toodete arenduste vahel. Näiteks juhul, kui tootearenduse tulemusena valmib prototüüp füüsilisest tootest, olgu selleks laev või mööbliese, ei käsitleta seda tootliku investeeringuna, kuna tegemist on üksnes testimise ja katsetamise eesmärgil loodud eseme või mudeliga, et tõestada toote funktsionaalsust ja toimivust ning saadud info alusel alustada

¹² Riigi Tugiteenuste Keskus

¹³ [Questions and Answers-v69-20240920_093703.docx](#)

tootmist. IT-arenduse puhul aga käsitletakse sarnast prototüüpi tootliku investeeringuna, mis ei ole RÜ hinnangul põhjendatud ega kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Janek Lokk, ettevõtluskonsultant, 30.01.2026

Korraldusasutuse kommentaar: Nõustume AA seisukohaga ja palume RÜ-l teha TRO muudatus ja lisada toetuse saajale kohustus tagada kestuse täitmise nõue. Nõudest peab m.h selguma, mida nõude täitmiseks teha tuleb. Samuti palume lisada kestusnõude kohaldumist puudutav märge SFOSi.

Audiitori täiendav selgitus: Audiitorid on tutvunud RÜ kommentaariga, mis keskendub prototüübi arendusele, kuid taotluses ja projektiplaanis ei ole prototüübi arendust eraldi olulise aspektina välja toodud. Projekti kulude kajastamine immateriaalse põhivarana viitab investeeringule, millele peaks kohalduma kestuse nõue.

Kuna KA vastutab EL-i rahastatud projektide rakendamise eest, siis AA lähtub KA hinnangust ja jääb soovitus juurde, mille kohaselt tuleb RÜ-l teha vastav TRO muudatus. Lisaks teeme ettepaneku, et RÜ ja KA arutaksid kestuse nõude kohaldamise teema põhjalikult läbi, et tagada ühine ja selge arusaam selle rakendamisest kogu rakendussüsteemi ulatuses.

Kinnitame lõpparuande 12 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Ingrid Kuld
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 17.11.2025