



Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismid 2014-2021

Projekti nr 2014-2021.1.05.20-0002

“EEA ja Norra toetuste 2014-2021 programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ juhtimiskulud”

PROJEKTIAUDIT

Programmioperaator: Sotsiaalministeerium

Rakendusüksus: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

NOR_EMP-8/2021

05.08.2021



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et programmioperaatori ja rakendusüksuse (edaspidi RÜ) tegevus projekti rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega, kuid puudusi esines RÜ puhkusetasude abikõlblikkuse arvestamisel.

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, oluline tähelepanek.

Oluline tähelepanek programmi elluviijale:

- [RÜ kahe töötaja puhkusetasu abikõlbliku summa arvutamisel ei ole võetud arvesse töötajate viimase kuue kuu personalikulu abikõlblikkuse määra, mitteabikõlblik kulu 363 eurot](#)

Projektiaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projekti auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

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

² **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud 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	2014-2021.1.5 Programm „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ (EE-LOCALDEV)
Meetme tegevus	2014-2021.1.5.17 EE-LOCALDEV juhtimiskulud
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2021.1.05.20-0002
Projekti nimetus	EEA ja Norra toetuste 2014-2021 programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ juhtimiskulud (edaspidi projekt)
Toetuse saaja ja partner(id):	Programmioperaator: Sotsiaalministeerium, RÜ: Riigi Tugiteenuste Keskus (tulenevalt Sotsiaalministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel 23.10.2019.a sõlmitud Koostöökokkulepest)
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	9. mail 2017. a allkirjastatud Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) ja Norra Kuningriigi programmide rakendamist aastatel 2014–2021 käsitlevate vastastikuse mõistmise memorandumite ³ ja rakendusmääruste ⁴ (artikli 4.7 alusel rahastatud programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ (edaspidi programm) programmioperaatori ülesannete täitmiseks Sotsiaalministeeriumi poolt. 13.09.2019. a programmileping Finantsmehhanismide Komitee ja Norra Välisministeeriumi ning Riigi Tugiteenuste Keskuse kui riikliku kontaktasutuse vahel EMP ja Norra toetustest 2014-2021 rahastatud programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ finantseerimiseks (edaspidi programmileping)
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	13.09.2019. a kuni 31.12.2024. a.
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	EMP ja Norra finantsmehhanismi 2014-2021 (edaspidi Norra/EMP FM) rakendusmääruse artikkel 5.5 (1)(c) nimetades ära projektauditi läbiviimise. Vastastikuse mõistmise memorandumi artikkel 5 (lisa A) nimetades ära auditeeriva asutuse ülesandeid täitva üksuse. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise 2021. a tööplaani ⁵ nimetades ära projektauditite valimisse sattunud projektid.
Eesmärk	Projektauditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata:

³ Eesti Vabariigi ja Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi vaheline EMP 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 EMP ja Norra finantsmehhanismide 2014-2021 rakendusmäärused.

⁵ Tööplaani koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise meetodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

	<p>1) projekti toetatavate tegevuste ja kulude vastavust rakendusmäärustes, programmilepingus ja 23.10.2019.a Sotsiaalministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel EMP ja Norra toetustest 2014-2021 rahastatud programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ elluviimiseks sõlmitud koostöökokkuleppes toodud nõuetele, nende otstarbekust ja sihipärasust;</p> <p>2) deklareeritud kulude vastavust programmioperaatori ja RÜ raamatupidamisaruannetele ja raamatupidamise algdokumentidele;</p> <p>3) toetuse maksmist õigeaegselt ja ettenähtud mahus</p>
Auditi läbiviija(d)	<p>Liina Võrklaev, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht);</p> <p>Kadi Peets, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik) perioodil 01.04.2021-02.07.2021;</p> <p>Kaisa Kallas, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik) alates 02.08.2021.</p>
Auditi läbiviimise aeg	01.04.2021.a – 05.08.2021.a
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.
Toimingud:	<p>Toimingute käigus analüüsiti ja hinnati järgmisi asjaolusid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tegevuste tegelik teostamine, • Rakendamist kajastav dokumentatsioon, • Kulude abikõlblikkus, • Projektkuludega seotud raamatupidamise korraldus, • Norra/EMP FM sümboolika kasutamine.
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)	
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	<p>SFOS nr 62462, 18.05.2020. a, 22 519,88 eurot (makse kogusumma oli 30 010,13 eurot, kuid osa sellest moodustasid 2019.a väljastatud kuludokumentid, mis ei olnud auditi ulatuses⁶);</p> <p>SFOS nr 64165, 05.08.2020. a, summas 25 312,84 eurot;</p> <p>SFOS nr 66773, 28.10.2020. a, summas 18 356,77 eurot;</p> <p>SFOS nr 69195, 04.02.2021. a, summas 30 855,65 eurot.</p> <p>SFOS andmetel on projekti tegevuste kohta 2020.a (27.01.2020. a kuni 16.12.2020. a) väljastatud kuludokumentide kogusumma 97 045,14 eurot (110 kulurida).</p>
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 100%, sh Norra/EMP finantsmehhanism 85%, 15% riiklik toetus

⁶ Auditi ulatusse kuulusid kuludokumentid perioodist 01.01.2020-01.01.2021

Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁷	97 045,14 eurot, 100 %				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 363 eurot (tähelepanek nr 1.1)					
Väljamaksetaotluse number:	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	Norra/EMP finantsmehhanism 85%	riiklik toetus 15%		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	363 EUR	308,55 EUR	54,45 EUR	0	363 EUR
Leitud vea määr (%) ⁸	0,37%				

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Vabariigi Valitsuse 05.07.2018. a määruse nr 55 „Aastatel 2014–2021 EMP finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“ artikkel 11 lõike 1 järgi tagab programmioperaator järelevalve toetuse kasutamise üle ja sama artikli lõike 3 järgi osutab programmioperaator järelevalve, auditi või hindamise tegijale igakülgset abi, sealhulgas tagab talle viivitamata ligipääsu esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks kõigile programmi rakendamisega seotud dokumentidele ja informatsioonile ning õiguse viibida programmioperaatori välistoetuse kasutamise seotud ruumides ja territooriumil.

Eelnevast tulenevalt järelavad 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 projektile hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

RÜ-I ja programmioperaatoril tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi riiklik kontaktasutus. Järeltegevuste tulemustest annab riiklik kontaktasutus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab riiklikult kontaktasutuselt, sertifitseerimisasutuselt, programmioperaatorilt ja RÜ-It saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

⁷ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁸ Mitteabikõlblike kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). $451,87 \times 100 / 97\,045,14 = 0,47\%$

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele, kuid tuvastati oluline puudus personalikulude abikõlblikkuse arvestamisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblike kulused.

Oluline tähelepanek 1.1. – Puhkusetasu abikõlbliku summa arvutamisel ei ole võetud arvesse töötajate viimase kuue kuu personalikulu abikõlblikkuse määra, mitteabikõlblik kulu 363 eurot (Oluline)

Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord (edaspidi Ühendmäärus) reguleerib muuhulgas Norra/EMP FM kulude abikõlblikkust.

Ühendmääruse § 3 lg 1 punktide 2 ja 4 kohaselt loetakse personalikuludest abikõlblikuks **puhkusetasu proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajaga** ja vastavalt seaduses sätestatud korrale ning seadusest tulenevad maksud ja maksed punktides 1-3 nimetatud kuludelt. Lähtuvalt Ühendmääruse § 21 lg 5 kui toetust on makstud ühtse määra alusel ja finantskorrektsioon tehakse otseste tegelike personalikulude kohta, vähendatakse proportsionaalselt ka ühtse määra alusel makstud toetust.

Auditi toimingute käigus selgus, et perioodil 1.01.2020-31.07.2020 on Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) toetuste rakendamise osakonna sotsiaalse taristu, finantsinstrumentide ja haldusvõimekuse arendamise talituse kui RÜ teenusekoordinaatori personalikuludest loetud „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ programmi juhtimiskuludest (edaspidi juhtimiskulud) finantseeritavana abikõlblikeks 60% ja alates 2020.a augustist 90% (finantsallikas NORSOM). Audiitor tuvastas, et nimetatud teenusekoordinaatori 2020.a augusti puhkusetasust (4 kalendripäeva sh 2 tööpäeva eest) oli arvestatud abikõlblikuks 90%, kuigi lähtudes Ühendmäärusest ja tema viimase 6 kuu 60% suurusest abikõlblike kulude määrast oleks tulnud abikõlblikuks lugeda vaid 60% puhkusetasust. Tuvastatud mitteabikõlblik puhkusetasu koos maksude ja ühtse määra alusel arvestatud kuludega on 103,87 eurot⁹.

Sarnane eksimus sisaldub ka sama talituse peaspetsialisti 2020.a augusti ja septembri abikõlbliku puhkusetasu arvestamisel. Arvestades, et nimetatud peaspetsialisti töötasust oli viimase 6 kuu jooksul (2020.a juuli lõpuni) loetud abikõlblikuks 90% ja alates 2020.a augustist 100%, siis oleks RTK 2020.a augustis pidanud puhkusetasust maksudega lugema abikõlblikuks vaid 90% ja septembris 91,67%¹⁰, kuid abikõlblikuks oli arvestanud mõlemal kuul 100% puhkusetasust koos maksudega. Tuvastatud mitteabikõlblik puhkusetasu koos maksude ja ühtse määra alusel arvestatud kuludega on 259,13¹¹ eurot.

⁹ Puhkusetasu arvestatud jooksva kuu tööpäevadega sama määra alusel: brutotöötasu 2250 eurot / 20 tööpäeva x 2 puhkepäeva = 225 eurot. Sellest on abikõlblikuks loetud 90% ehk $225 \times 0,9 = 202,5$ eurot.

60% abikõlblikuks lugemise puhul oleks 2020.a augusti puhkusetasust tulnud abikõlblikuks lugeda 225 eurot x 0,6 = 135 eurot. Vahe $202,5 - 135 = 67,5$ eurot, mis teeb tööjõumaksudega mitteabikõlbliku kulu suuruseks $67,5 \times 1,338 = 90,32$ eurot. Võttes arvesse ka puhkusetasult arvestatud ühtse määra 15% alusel arvestatud kulud on mitteabikõlblik kulu **103,87 eurot**.

¹⁰ Aritmeetiline keskmine $(5 \times 90\% + 1 \times 100\%) / 6 = 91,67\%$

¹¹ 2020.a augusti puhkusetasu arvestatud jooksva kuu tööpäevadega sama määra alusel: brutotöötasu 1950 eurot / 20 tööpäeva x 15 puhkepäeva = 1462,50 eurot, mis on täies ulatuses abikõlblikuks loetud. 90% abikõlblikuks lugemise puhul oleks 2020.a augusti puhkusetasust tulnud abikõlblikuks lugeda $1462,50 \text{ eurot} \times 0,9 = 1316,25$ eurot. Vahe $1462,5 - 1316,25 = 146,25$ eurot,

Nende kahe töötaja mitteabikõlblik puhkusetasu koos ühtse määra alusel arvestatud kuludega teeb kokku mitteabikõlblikuks kuluks **363 eurot**¹².

Ühendmääruse § 3 lg 1 punktis 2 märgitud mõiste „proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajaga“ peab siiski tähendama mingit mõistlikku ajaperioodi, mille kohta on võimalik see proportsioon tuvastada. Konkreetse isiku kuue kuu personalikulude andmete olemasolul on asjakohane neid abikõlblike kulude proportsiooni leidmisel kasutada, mitte lähtuda vaid viimasest või jooksvast kuust.

Risk RÜ-le: Abikõlblike kulude deklareerimisel tehtud eksimused võivad kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus RÜ-le: Soovitame mitteabikõlblik puhkusetasu koos ühtse määra alusel arvestatud kuludega summas 363 eurot tagastada sh Norra/EMP finantsmehhanismidest 308,55 eurot (85%) ja riiklik toetus 54,45 eurot (15%) ning edaspidi jälgida, et puhkusetasu abikõlbliku summa arvestamisel oleks asjakohases proportsioonis arvesse võetud konkreetse isiku viimase kuue kuu abikõlblike kulude proportsiooni. Soovitame ka teistes projektides, milles personalikulude abikõlblikkuse proportsioon on aja jooksul muutunud, jälgida, et puhkusetasu arvestamisel oleks lähtutud Ühendmääruse § 3 lg 1 punktides 2 ja 4 sätestatust.

RÜ kommentaar:

Tuginedes Riikliku Kontaktasutuse seisukohale ei nõustu audiitori seisukohaga, et puhkusetasu abikõlbliku summa arvestamisel peab proportsioonis olema arvesse võetud konkreetse isiku viimase kuue kuu abikõlblike kulude proportsiooni. Kuna õigusaktid ei näe ette konkreetse meetodika kasutamist, siis võib kasutada ka puhkusetasu arvestamise kuu või kokkulepitud meetodika kohast proportsiooni.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ juures:

Kelly Poopuu, teenusekoordinaator, RTK; 31.10.2021

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

Soovitus programmioperaatorile: Soovitame programmioperaatoril teha mitteabikõlblike kulude osas finantskorrektsioon ning jälgida, et toetuse abikõlblike kulude hulka arvestatakse puhkusetasu ainult asjakohases ulatuses.

Programmioperaatori kommentaar:

Programmioperaator ei sea kahtluse alla Riikliku Kontaktasutuse selgitust puhkusetasu arvestamise põhimõtete osas. Kokkulepitud proportsiooni meetodi kasutamine on lihtsam toetuse saajale ja vähendab halduskoormust.

mis teeb tööjõumaksudega mitteabikõlbliku kulu suuruseks $146,25 \times 1,338 = 195,68$ eurot. Võttes arvesse ka puhkusetasult arvestatud ühtse määra 15% alusel arvestatud kulud on mitteabikõlblik kulu **225,03 eurot**.

2020.a septembris puhkusetasu arvestatud jooksva kuu tööpäevadega sama määra alusel: brutotöötasu 1950 eurot / 22 tööpäeva x 3 puhkepäeva = 265,91 eurot, mis on täies ulatuses abikõlblikuks loetud. 90% abikõlblikuks lugemise puhul oleks 2020.a septembris puhkusetasust tulnud abikõlblikuks lugeda $265,91 \text{ eurot} \times 0,9167 = 243,75$ eurot. Vahe $265,91 - 243,75 = 22,16$ eurot, mis teeb tööjõumaksudega mitteabikõlbliku kulu suuruseks $22,16 \times 1,338 = 29,65$ eurot. Võttes arvesse ka puhkusetasult arvestatud ühtse määra 15% alusel arvestatud kulud on mitteabikõlblik kulu **34,10 eurot**.

P.P. kahe kuu mitteabikõlblik puhkusetasu koos maksude ja ühtse määra alusel summaga: $225,03 + 34,1 = 259,13$ eurot.

¹² 103,87 eurot + 259,13 eurot = 363 eurot.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmioperaatori juures:

Ülar Vaadumäe, Sotsiaalministeerium; 31.10.2021

Riikliku Kontaktasutuse kommentaar:

Riiklik Kontaktasutus ei nõustu audiitori seisukohaga, et puhkusetasu abikõlbliku summa arvestamisel peab proportsioonis olema arvesse võetud konkreetse isiku viimase kuue kuu abikõlblike kulude proportsiooni. Sellest tulenevalt ei nõustu Riiklik Kontaktasutus ka kulude mitteabikõblilikuks lugemisega ja finantskorrektsiooni tegemise soovitusel.

Üldine regulatsioon

Ühendmääruse § 3 lg 1 p 2 kohaselt on abikõblik puhkusetasu proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajaga ja vastavalt seaduses sätestatud korrale.

“Vastavalt seaduses sätestatud korrale” tähendab, et puhkusetasu arvestatakse nii, nagu näevad ette kehtivad puhkusetasu arvestamise õigusaktid. Siin ei ole oluline toetuse olemasolu, vaid puhkusetasu arvestamine üldistel alustel. Kehtiv kord on Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 nr 91 määrus “Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord” <https://www.riigiteataja.ee/akt/118072015004?leiaKehtiv>

Määruse kohaselt arvestatakse puhkusetasu viimase 6 kuu keskmise alusel või kui puhkuse eest keskmise töötasu alusel arvutatud puhkusetasu on väiksem töötasust, mida töötaja saaks samal ajavahemikul tööülesandeid täites, võib töötajale puhkusetasuna maksta kokkulepitud töötasu. Üldreegel on, et projekti lõpuks on puhkust saadud vastavuses töötatud ajale.

Proportsionaalne töötamine projekti heaks

Kui töötaja on töötanud projekti heaks viimase kuue kuu jooksul erineva proportsiooni alusel (tööandjaga kokkuleppe alusel või tööajatabeli alusel), siis ühendmäärus ei anna konkreetset meetodikat, vaid viitab, et puhkusetasu on abikõblik proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajaga. Seletuskirjas (lk 5) on viidatud, et „*Hüvitatavad on ka proportsionaalselt projekti heaks töötatud ajale seadusest tulenevad tasud, tööjõumaksud (sotsiaalmaks ja tööandja töötuskindlustusmaks) ja hüvitised, nagu puhkuse-tasu, ametist vabastamise ja töölepingu lõpetamise hüvitis ja töövõimetushüvitis*”.

Sellisel juhul on puhkusetasu arvutamiseks kaks võimalust:

1. arvutada keskmine projekti heaks töötamise protsent ja selle alusel maksta välja puhkusetasu;
2. lähtuda puhkusetasu arvestamisel puhkusetasu arvestamise kuu või kokkulepitud meetodika kuu proportsioonist.

Esimene võimalus võib osutada raamatupidajale töömahukaks, teine võimalus on lihtne ja otstarbekas ning ei too kaasa täiendavat tööd raamatupidajale. Praktikast kasutatakse mõlemaid lähenemisi.

Kokkulepitud proportsiooni põhjal puhkusetasu arvutamise meetodika põhjendus

Analüüsi aluseks on struktuurifondide tehnilisest abist (edaspidi SFTA) rahastatavate töötasude proportsioonide ja nende muutmise andmed alates 2021 jaanuarist juulini. Kuna RTK kasutab SFTA-st hüvitatavate puhkusetasude arvestamisel kokkulepitud proportsioonil põhinevat arvutust ja andmestik on üldistuste tegemiseks piisavalt suur, siis kasutati erinevate meetodikate võrdlevaks analüüsiks SFTA andmeid.

SFTA-st on vaadeldaval perioodil palka saanud kokku 149 inimest, neist 126 töötajal ei muutunud SFTA töö osatähtsus kordagi. Kahe meetodika objektiivseks võrdlemiseks välistati arvutustest järgmised andmed:

1. töötajate lahkumine (ka LHP-le jäämine) ja uute töötajate lisandumine, sest puudusid andmed 6-kuulise võrdlusperioodi kohta;
2. erandlik olukord, kus 100% SF töötaja lahkumise tõttu 07.06 jaotati tema töö ajutiselt (kaheks kuuks, uus töötaja alustas 21.07) nelja töötaja vahel (tabeli töölehel "SFTA % muutuse analüüs" markeeritud sinisega);
3. harva esinev olukord, kus SFTA palgal olev töötaja suundus asutusesiseselt teisele, SFTA-st mitterahastatavale ametikohale. Kuigi töötaja oli enne puhkusele siirdumist töötanud aprillini 90% SFTA palgal, siis puhkusetasu kanti 100%-liselt riigieelarvest, täpsem info on tabeli real 117;

Summeerides kõik 2021 jaanuarist juulini tehtud proportsioonide muutused jõuame järeldusele, et SFTA töö osakaal on vähenenud 2,38 FTE (inglise k „full time employee“ ehk täiskoormusega töötaja) võrra. Pärast nimetatud välistuste tegemist on 2021 jaanuarist-juulini tehtud muudatuste tulemusel SFTA töö proportsioon tõusnud 0,02 FTE võrra. Muudatust võib lugeda ebaoluliseks muutuseks.

Täiendav info auditeeritud puhkusetasude kohta

Analüüsi aluseks olevate andmete tabelis on esimesel lehel "RTK" näha kogu RTK töötajate välisvahenditest töötasu hüvitamise osakaalud, sh NORSOM töötajate ehk Norra/EMP programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ rakendusüksuse töötajate välisvahenditest töötasu hüvitamise osakaalud. Kui Norra/EMP programmi „Kohalik areng ja vaesuse vähendamine“ juhtimiskulude projekti auditi aruande olulise tähelepaneku tõi asjaolu, et 2020 aastal vahetult enne puhkuste perioodi töötajate NORSOM osakaalud suurenesid (2 töötajat: 60%-lt 90%-le ja 90%-lt 100%-le), siis sellel aastal vahetult enne puhkuste perioodi kolme töötaja NORSOM osakaalud vähenesid (90%-lt 85%-le, 100%-lt 80%-le, 100%-lt 80%-le), mille tulemusel hüvitati puhkuse tasu NORSOMist vähem kui 6 kuu keskmise osakaalu alusel oleks hüvitatud. Selle tulemusel on alust arvata, et kahe aasta peale kokkuvõttes ei ole erinevus ühe või teise puhkusetasu arvutusmeetodika alusel arvatatud NORSOM puhkusetasu summade vahel oluline.

Järeldus

Korraldusasutus leiab, et otstarbekuse ja proportsionaalsuse põhimõtte annavad võimaluse kasutada ka teist lähenemist, kus puhkusetasu arvutamisel lähtutakse kokkulepitud proportsioonist. See on lihtne, ei koorma liialt toetuse saajat ja vähendab halduskoormust. Arvestades asjaolu, et Euroopa Komisjon liigub järjest enam lihtsustamise teed, siis leiame, et paindlikkus puhkusetasu arvestamisel isiku proportsionaalsel töötamisel projekti heaks on vajalik lihtsustus.

Kuna õigusaktid ei näe ette konkreetse meetodika kasutamist, siis on korraldusasutus seisukohal, et kasutada võib mõlemaid meetodikaid.

Audiitori täiendav kommentaar

Audiitorid analüüsisid Norra/EMP FM Riikliku Kontaktasutuse ja Korraldusasutuse poolt 30.07.2021.a esitatud selgitusi, arvutusi ning järeldusi, kuid ei saa nendega nõustuda:

1. Ühest analüüsist on välistatud isikud, kelle osas Euroopa Liidu struktuurifondide (edaspidi SF) vahenditest finantseeritud töö on viimase kuue kuu jooksul asendunud mõnest muust finantsallikast rahastatava tööga. Kui enne puhkusetasu arvestamist on töötaja tööülesandeid viimase kuue kuu jooksul muudetud ja see on toonud kaasa töötasu finantseerimisallika muutmise,

siis oleks tulnud puhkusetasu finantseerida lähtuvalt viimase kuue kuu finantseerimisallikate proportsioonidest.

2. Analüüs on tehtud vaid RTK töötajate osas, kuid selleks, et teha kogu süsteemi hõlmavaid järeldusi puhkusetasu asjakohases proportsioonis arvestamise kohta peaks olema teostatud kõikide Norra/EMP vahendeid ja SF tehnilist abi kasutavate ministriumite ja rakendusüksuste puhkusetasude abikõlblike proportsioonide analüüs. Audiitorite hinnangul ei ole käesolev analüüs piisav järeldamiseks, et puhkusetasude osas ei ole finantskorrektsioon vajalik.
3. Erinevused tegeliku vs 6 kuu keskmise proportsiooni osas tõendavad seda, et arvestusmetoodika ei ole korrektne ja SF väliste fondide tehnilise abi kulusid on seeläbi üle- või alafinantseeritud. St, kui 2021.a andmetest on näha, et tegelikkuses tulnuks RTK töötajatele Norra/EMP FM vahenditest rohkem puhkusetasuga seonduvad kulusid finantseerida, siis järelikult on kas riigieelarvest või muudest SF tehnilise abi vahenditest toimunud 2021.a ülefinantseerimine (nii nagu 2020.a toimus Norra/EMP FM vahenditest ülefinantseerimine, mille kohta tuleb nüüd teha finantskorrektsioon).
4. Olukorras, kus väljateenitud puhkusetasu proportsioon ei vasta projekti koormusele, ei saa öelda, et kulu oleks põhjendatud, sobiv ja vajalik nagu näeb ette Ühendmääruse § 2, mistõttu ei ole kulu abikõlblik (kuna see ei ole tekkinud toetatavate tegevuste käigus).

Audiitorid veendusid, et tähelepanekus mainitud töötajate 2021.a aasta puhkusetasudest on loetud Norra/EMP vahenditest abikõlblikuks väiksem protsent kui oleks olnud asjakohane nende töötajate viimase kuue kuu töötasu abikõlblikku proportsiooni arvestades, millega on toimunud sisuliselt abikõlblike puhkusetasude protsendi osas tasaarveldus. Lähtuvalt eeltoodust soovivad audiitorid teha finantskorrektsiooni otsuse, mis toob välja ka 2021.a puhkusetasudega tasaarveldatava summa.

Arvestades, et abikõlbliku puhkusetasu proportsiooni leidmine ei ole Ühendmääruse § 3 üheselt mõistetav, eksisteerib risk, et sellist tüüpi vigu sisaldub erinevates Norra/EMP FM ja SF vahenditest finantseeritud projektides, tehnilises abis ja Norra/EMP vahenditest finantseeritud juhtimiskuludes.

Audiitorid jäävad seisukohale, et Korraldusametusele ja Riiklikul Kontaktametusele tuleb välja töötada ja kasutusele võtta ühtne metoodika nii SF kui Norra/EMP FM vahenditest finantseeritavate puhkusetasude abikõlbliku proportsiooni arvutamiseks.

Ühtne metoodika tagab erinevate toetuse saajate ja tehnilise abi kasutajate võrdse kohtlemise ning ei jäta võimalust abikõlbliku puhkusetasu proportsiooniga manipuleerimiseks. Audiitorite hinnangul ei saa lugeda korrektseks lähenemist, kus puhkusetasu abikõlblikkuse proportsioone võidakse asutuste kaupa arvutada lähtuvalt asutuse suvast ning sellest, mis tundub hetkel kasulik või lihtsam. Puhkusetasude abikõlbliku proportsiooni teema peab olema õigusaktides täpsemalt määratletud, mis välistab sellel teemal edaspidised erimeelsused.

2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas programmioperaatori ja RÜ raamatupidamise andmetele.

3. Toetuse maht ning ajastus

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

4. Hangete läbiviimine

Programmioperaator ja RÜ on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

5. Riigiabi andmine

Meede ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Programmioperaator ja RÜ on toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 11 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Kaisa Kallas
Talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Liina Võrklaev
Juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 05.08.2021. a