

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOLI TALLINNA KOLLEDŽ

Majandusarvestus

Kairi Nisamedtinov

**PROJEKTITAOTLUSTE EELARVESTAMISE KÄSIRAAMATU
KOOSTAMINE SA KIK KESKKONNAPROGRAMMI NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja: Ester Vahtre *EMBA*

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev lõputöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli diplomi taotlemiseks. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor: Kairi Nisamedtinov

(nimi, allkiri, kuupäev)

Üliõpilaskood 106668 BD MR

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja

(nimi, allkiri, kuupäev)

Kaitsmisele lubatud „ “ 2014

.....

TTÜ TK kaitsmiskomisjoni esimees (nimi, allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. PROJEKTIPÕHINE EELARVESTAMINE KESKKONNA-PROGRAMMI KONTEKSTIS	6
1.1. SA KIKi ja keskkonnaprogrammi tutvustus.....	6
1.2. Keskkonnaprogramm ja projektipõhine eelarvestamine	7
1.3. Andmebaas KIKAS eelarvestamisprotsessis.....	9
1.4. Projektitaotluse eelarve infoallikana	10
1.5. Arendusuurimuse meetodika ja valimi kirjeldus.....	13
2. PROJEKTIPÕHINE EELARVESTAMINE, ENIM ESINEVAD VAJAKUD	15
2.1. Projektipõhise eelarve eesmärgid	15
2.2. Baasiline vs nullbaasiline eelarvestamine.....	19
2.3. Alt üles või ülevalt alla, kumb meetod projekti puhul?.....	23
2.4. Taotluse eelarvetes esinevad vajakud ning nende põhjused.....	26
3. ARENDUSUURIMUSE TÕHUSUSE HINDAMINE.....	63
KOKKUVÕTE	60
VIIDATUD KIRJANDUS	62
LISAD	66
Lisa 1. Eelarvestamise käsiraamat.....	67
Lisa 2. Eelarvetes esinevad vajakud	103
Lisa 3. Keskkonnaprogrammi eelarve	107
SUMMARY	108

SISSEJUHATUS

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) on tegelenud erinevatele keskkonnaprojektidele toetuse jagamisega alates aastast 2000. KIKi missioon on suunata iga euro maksimaalselt efektiivselt Eesti inimeste, terve elukeskkonna ja riigi ressursisäästliku arengu heaks. Lõputöö autor töötab keskkonnaprogrammi spetsialistina KIKis alates 2007.aastast ning tegeleb igapäevaselt projektide eelarvete ja nendes esitatud kulutuste hindamisega, mis peab tagama toetuste mõistliku ja läbipaistva kasutamise. Kuna eelarve vormistamine on projekti koostamisel taotlejate jaoks üks suuremaid probleemkohti ning koolitustel küsitakse ikka ja jälle samu küsimusi eelarvestamise kohta, tekkis lõputöö teema praktilisest vajadusest tulenevalt. Käesolev lõputöö on läbi viidud arendusuurimusena, kuna valitud lähteülesanne eeldab rakendusliku lahenduse väljapakkumist.

Arendusuurimuse eesmärk on KIKi keskkonnaprogrammi esitatud projektitaotluste eelarvete vaatlus ning analüüs kaardistamiseks neis enim levinud probleemid ja vajakud, et saadud tulemusi kasutada töö raames valmivas eelarvestamise käsiraamatus. Eelpool nimetatule lisaks võetakse arvesse (koos majandusarvestuse ja Eesti Vabariigi seadusandluse nõuetega) kulutuste kajastamisel KIKi keskkonnaprojektide finantseerimise korras kehtestatud piirangud, nii et taotleja jaoks on olemas vajalik informatsioon erinevatest allikatest.

Lõputöö ülesanded on järgnevad:

1. Taotluste eelarvete vaatlus kogu keskkonnaprogrammi ulatuses.
2. Enim levinud vigade ja vajakute kirjeldus, uurimine ja analüüs.
3. Vigade võimalike tekkepõhjuste väljaselgitamine majandusarvestuse ja Eesti Vabariigi seadusandluse kontekstis ning seoste leidmine, miks üks või teine probleem tekib.
4. Nullbaasiga ja baasiga eelarvestamise võrdlemine projektitaotluse esitamise taustal.
5. Projektipõhise eelarve olulisus taotlemise kontekstis.

Eelarvete analüüsi tulemusi arvestatakse töö lisana valmivas käsiraamatus, et tähelepanu pöörata just neile probleemidele, mis tegelikkuses valmistavad taotlejatele muret. Lisaks antakse arendusuurimuses lühiülevaade KIKist ja keskkonnaprojektide finantseerimise korrast.

Keskkonnaprogrammi taotluste eelarvete kitsaskohti varem vaadeldud ja analüüsitud ei ole. Samuti puudub hetkel klientidele suunatud eelarvestamise juhend. Käsiraamatu koostamisel on lisaks juhiste kulutuse kajastamise kohta eelarves antud üldist taustainfot, milliseid nüansse ja miks tuleb erinevate kulutuste eelarvestamisel arvesse võtta.

Vajakute kaardistamise toimus vaatluse abil ning esmaste andmete allikas on KIKi elektroonne andmebaas KIKAS. Leitud vajakute põhjuste ja seoste leidmisel olid kasulikeks infoallikateks muuhulgas Sander Karu ja Villu Zirnaski raamat „Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis“, ajakiri „Raamatupidamise Praktik“ ning Jaan ja Lehte Alveri leksikoni „Majandusarvestus ja rahandus“ I ja II osa erinevad numbrid. Viidatud allikaid on 37 tk.

Arendusuurimuse esimene peatükk hõlmab ülevaadet SA KIKi, keskkonnaprogrammi ning selle andmesüsteemi KIKAS kohta. Samuti kirjeldatakse projektitaotluse eelarve olulisust hindajate seisukohalt. Esimene peatükk lõpeb informatsiooniga arendusuurimuse metoodika kohta.

Töö teine peatükk on pühendatud projektipõhise eelarvestamise eesmärkidele ja erinevate projekti-põhiste eelarvestamisvõimaluste kirjeldusele. Uurimuse mahukaim peatükk käsitleb KIKi esitatud taotluste eelarvetes esinevate vajakute kirjeldust ning nende tekkepõhjuste analüüsi. Viimasena annab arendusuurimuse läbiviija hinnangu töö tõhususele. Arendusuurimuse lisa 1 on eelarvestamise käsiraamat taotlejatele.

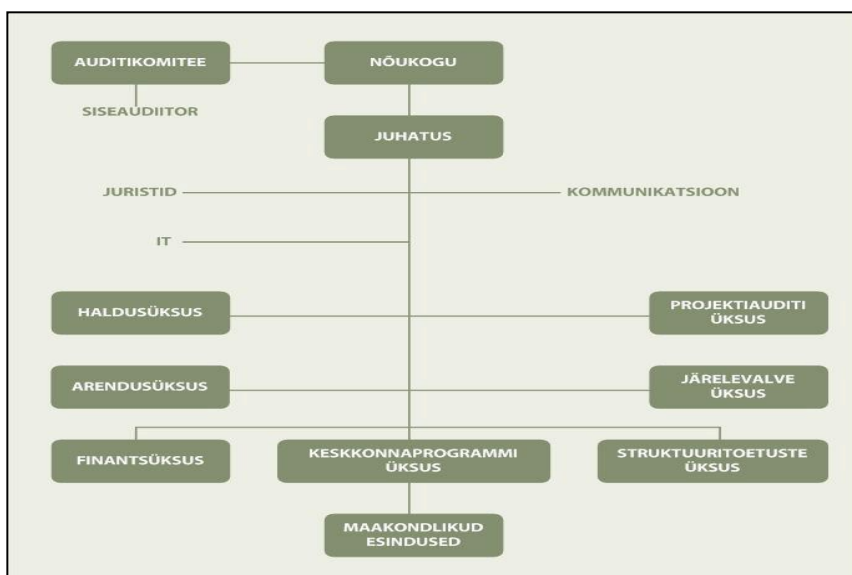
Arendusuurimuse koostaja tänab oma juhendajat Ester Vahtret, kelle loenguid kuulates antud töö aluseks olev idee kindla vormi ja suuna sai ning kelle käe all see valmis. Samuti soovib diplomand tänada oma finantsüksuse kolleegi Mai Palmi, kelle inspireeriv suhtumine majandusarvestusse selle valdkonna vastu kestva huvi on äratanud.

1. PROJEKTIPÕHINE EELARVESTAMINE KESKKONNA-PROGRAMMI KONTEKSTIS

1.1. SA KIKi ja keskkonnaprogrammi tutvustus

SA KIK asutati sihtasutusena keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ja selle muutmise seaduse alusel rahandusministeeriumi haldusalas 2000. aasta maikuus. KIKi põhitegevuseks on rahastada erinevaid keskkonnaprojekte Eesti keskkonnatasudest laekuvast rahast, Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist (ÜF), Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) ning rakendada rohelist investeerimisskeemi (CO2 kvoodimüük ja toetuste vahendamine). Samuti on KIKist võimalik taotleda sihtotstarbelist keskkonnalaenu.

KIKi kõrgeim juhtimisorgan on KIKi nõukogu, mis on üheksaliikmeline ja mis kinnitatakse Riigikogu poolt. Nõukogu juhib keskkonnaminister. KIKi eesotsas on kolmeliikmeline juhatus.



Joonis 1. KIKi struktuur (Allikas: KIKi koduleht www.kik.ee)

Projektidele jagavad toetusi kaks üksust: keskkonnaprogrammi ja struktuuritoetuste üksus, keskkonnalaenuudega tegeleb laenuüksus. Arendusuurimuse autor töötab keskkonnaprogrammi üksuse spetsialistina KIKis alates 2007. aastast ning idee antud uurimus läbi viia ning käsiraamat koostada tulenes igapäevasest tööalasest vajadusest.

1.2. Keskkonnaprogramm ja projektipõhine eelarvestamine

Keskkonnaprogrammi tegevused on suunatud loodusvarade kasutamise seotud keskkonnanahjustuste likvideerimisele, keskkonnaseisundi taastamisele, taastuvate loodusvarade looduslikule taastumisele kaasaaitamisele, taastumatute loodusvarade täiendavate varude ning jäätmete taaskasutamise võimaluste uuringutele; keskkonnaseisundi jälgimisele, saastamist vähendavate keskkonnakaitseliste abinõude rakendamisele; keskkonnauuringutele ning loodusobjektide kaitse korraldamisele; keskkonna saastamist põhjustavate saastekollete likvideerimisele; kaitsealuste liikide poolt tekitatud kahju hüvitamisele jne.

Keskkonnaprogrammist projektidele jagatav raha tuleb Eestis makstavatest keskkonnatasudest, mis on tasu järgneva eest:

- 1) kasvava metsa uuendusraie;
- 2) maavaravaru kaevandamine;
- 3) veevõtt;
- 4) kalapüük;
- 5) jahipidamine;
- 6) saasteainete heitmine välisõhku, veekogusse, põhjavette või pinnasesse;
- 7) jäätmete kõrvaldamine ladestamise teel prügilasse või muude toimingute abil, mille tulemuseks on jäätmete keskkonda viimine.

Lühidalt võib öelda, et keskkonna kasutusest tulev raha peab tagasi minema keskkonnaseisundi igakülgsel parandamisele. Valdkonniti on keskkonnaprogramm jaotatud hetkel järgnevateks alamprogrammideks:

- 1) veemajanduse programm;
- 2) jäätmekäitluse programm;
- 3) keskkonnakorralduse programm;
- 4) looduskaitse programm;

- 5) metsanduse programm;
- 6) kalanduse programm;
- 7) keskkonnateadlikkuse programm;
- 8) atmosfääriõhu kaitse programm;
- 9) merekeskkonna programm,
- 10) maapõue programm.

Taotluse võivad keskkonnaprogrammi esitada kohaliku omavalitsuse üksused; keskkonnakaitsuga seotud organisatsioonid; mittetulundusühingud ja sihtasutused; äriühingud, ettevõtted ja ettevõtjad; teadus- ja haridusasutused. Toetust taotleda ei saa füüsiline isik. Taotlusi on hetkel KIKi võimalik esitada kaks korda aastas (kuni aastani 2009 kolm korda), lisaks on taotlejatel õigus vooruväliselt esitada kiireloomulisi taotlusi, mida arutatakse esimesel võimalusel KIKi nõukogu koosolekul.

Keskkonnaprogrammi eripära on suur taotluste maht. 2014 aasta esimesse vooru laekus kokku 946 taotlust kogusummas 54 418 971 eurot, 2013 aasta teise vooru 777 taotlust kogusummas 47 413 953 eurot. Esitatud taotlused tuleb menetleda 30 päeva jooksul, mis tähendab pingelist perioodi nii klientidele kui KIKi spetsialistidele.

Taotluste suur arv, keeruline hindamine ning hilisem projektide sageli venima kippuv menetlusprotsess on antud arendusuurimuse läbiviimise motiivideks. Eelarvete ja taotlejate eelarvestamist puudutavate teadmiste ebaühtlane tase on loonud olukorra, kus taotluse eelarve hindamiseks võib kuluda ebaoproportsionaalselt palju aega. Sageli tuleb taotlejat detailselt juhendada, kuidas eelarvet ümber teha nii, et see oleks kõikidele infotarbijatele loetav ja nõuetele vastav. Keskkonnaprogrammi iseloom on selline, et taotlejad ei ole tihti eelarvestamisega palju või üldse kokku puutunud, pigem on nad keskkonnavaldkonnas tegutsejad. KIK viib küll läbi koolitusi toetuse saajatele, kuid need ei jõua erinevatel põhjustel kõikide huvilisteni.

Antud töö koostaja on lisaks TTÜ Kolledžis õpitule täiendanud end eelarvestamises tööandja poolt läbiviidud sisekoolitustel ja iseõppijana. Idee lõputöö läbi viia arendusuurimuse formaadis ning eelarvestamisest tuli reaalsest vajadusest lähtuvalt: igapäevases töös ning klientidele mõeldud koolitustel puudutavad suur hulk küsimusi eelarvestamist. Töö tulemusena valminud

käsiraamatu eesmärk on aidata eelarvestamises kogenematuid kliente kogu protsessis ning seeläbi vähendada ühtlasi KIKi spetsialistide hüppelist töökoormuse tõusu taotlemisperioodil. Arendusuurimuse raames tehtud andmete kogumise ja nende analüüsi eesmärk on kaardistada vajakud, mis kõige enam eelarvetes esinevad, et saadud tulemusi kasutada käsiraamatus.

1.3. Andmebaas KIKAS eelarvestamisprotsessis

Alates 2011 aastast muutus keskkonnaprogrammis kogu dokumendihaldus elektroonseks, kuna paberil asjaajamine jäi oma kohmakuse ning aegluse tõttu ajale jalgu. Andmebaas KIKAS loodi KIKi töötajate ja tarkvaraarendajaga koostöös ning peale 1,5-aastast testimist hakkas see küllaltki sujuvalt tööle. Arendustöid jätkatakse vastavalt rahalistele võimalustele, kuna kõik soovitu veel ei funktsioneeris selliselt nagu esitati algselt lähteülesanne. Kõige olulisem eesmärk: paberivabam KIK sai andmebaasi loomisega täidetud. Andmebaas KIKAS on arendusuurimuse raames vajakute kaardistamisel andmete kogumise peamine allikas.

Pabertaotluse eelarvevorm (vt lisa 3) kanti elektroonsesse süsteemi ilma sisuliste muudatusteta, erinev on vaid selle visuaalne pool. Kululiigid jäid samaks, lisandus kohustus iga kulutuse sisestamisel siduda see eelnevalt koostatud tegevuskavas oleva projekti tegevusega (ilma selle seose loomiseta eelarvet edasi vormistada ei saa). Paberkandjal eelarvevormil sellist kohustuslikku seose loomist ei olnud ning sageli tekkis olukord, kus eelarves kirjeldati töid/teenuseid, mida projekti tegevuskavas tooduga ühildada ei olnud võimalik. Iga kulutuse juurde on peale projekti tegevuste kirjeldamist võimalus lisada täpsustavat informatsiooni selle sisu või maksumuse kujunemise kohta.

Elektroonse asjaajamise suureks plussiks on võimalus dokumente vaadelda kahelt poolt: nt kui taotleja on avanud oma taotluse eelarve ning esitab selle kohta küsimusi, saab eelarvet samal ajal jälgida KIKi spetsialist. Selline olukord vähendab verbaalses suhtluses tekkida võivaid möödarääkimisi.

Elektroonse süsteemi miinus on kohati liiga lihtne taotluse esitamise võimalus. Taotlejal on oma kontot kasutades võimalus luua vana taotluse põhjal uus, mis tekitab olukorra, kus mõnda

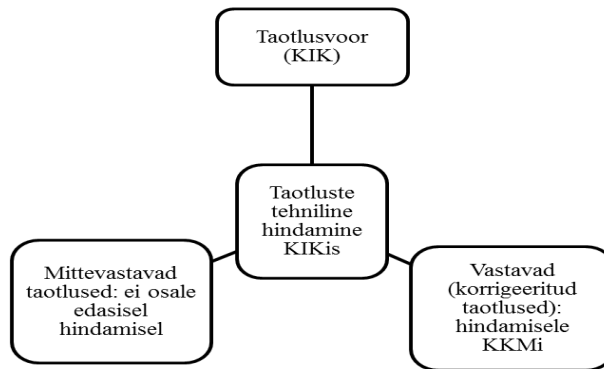
taotlust esitatakse korduvalt, ilma selle sisu korrigeerimata (nt jäetakse tähelepanuta kõik eelmises voorus tehtud kommentaarid) või ei ajakohastata taotlust (nt 2014 aastal viidatakse 2012 aasta hinnapakumistele).

Eelarvete ebaühtlase taseme ning andmebaasi piiratud võimaluste tõttu ei ole hetkel võimalik võrrelda projektide eelarveid ning tehtud kulutusi, kuna puudub võrdluseks sobiv baas. Kaalutud on eelarvevormile kindlaksmääratud valikute tekitamist ehk eelarve koostaja saab valida vaid etteantud kululiikide vahel, kuid rakendatud seda veel ei ole. Sellisele sammule peab eelnema testimine, kas vaid piiratud valikute võimalus ei kitsenda taotluse koostamisel selle sisu kirjeldamist. Samas on erinevate analüüside tegemise vajadus tõstetud olulisena esile KIKi finantsüksuse poolt, seetõttu loodetavasti leitakse töötav ja sobiv lahendus.

Üldjoontes võib nentida, et liikumine elektroonse asjaajamise poole on võetud positiivselt vastu nii KIKi töötajate kui klientide poolt, kuna selle eesmärk on eelkõige asjaajamise lihtsustamine ning paindlikumaks muutmine. Eelarvestamise seisukohalt on olulisim võimalus kliendil ja KIKi töötajal samaaegselt andmesüsteemis toimetada. Antud töö koostamisel andis andmebaas suurepärase võimaluse vaadelda kõike erinevaid alamprogramme ning koguda analüüsiks vajalikke andmeid.

1.4. Projektitaotluse eelarve infoallikana

Miks üldse tegeleda süvenenult taotluste eelarvete ja projektipõhise eelarvestamisega? Projekti hindamisel otsitakse eelarves esitatud info alusel vastuseid erinevatele küsimustele, et anda lisaks sisule arvamus projekti rahalisele planeerimisele. Taotluse eelarve läbib mitmeid hindamise etappe ning annab informatsiooni erinevatele huvilistele. Nõuete vastu eksimine ning oskamatu eelarve koostamine muudavad hindamise keerukaks. Esimese ja kõige olulisema teabe projektist annavad just selle tegevuskava ja eelarve ning mõlemad on tähelepanu all tehnilisel hindamisel KIKis ja sisulisel hindamisel, mis toimub Keskkonnaministeriumis (KKMIs).



Joonis 2. Taotluse hindamise protsess (Finantseerimise kord, autori joonis)

Lisaks on eelarvestamine just selline osa taotlemisest, mille kohta on võimalik anda üldiseid suuniseid ning juhiseid (ilma projekti sisu etteantud raamidesse surumata) ja mida saab vormistada klientidele mõeldud käsiraamatuks.

Kõikide dokumentide menetlemise käik kirjeldatakse kontroll-lehel ning taotluse juurde kuuluval vastaval dokumendil puuduvad eelarvet järgnevad küsimused:

1. Kas projekti maksumus tulenevalt taotleja käibemaksudokumentatsioonist ja keskkonnaprojektide finantseerimise korrast korrektselt arvatud?
2. Kas taotluses esitatud kulud on abikõlblikud (s.h vastavus tegevustele)?
3. Kas finantseerimise korras kehtestatud omafinantseerimise miinimumnõuded on täidetud?

Küsimusi ei ole arvukselt palju, kuid need hõlmavad kogu eelarvet. Taotlusi hindava spetsialisti töö on eelarvest leida vastused kõikidele neile küsimustele, lisaks tegelikkuses kontrollida, kas ei ole eksitud muude eelarvestamise põhitõdede, seadusandluses kehtestatud nõuete jm vastu.

Keskkonnaministeeriumi hindamisrühmad (igal keskkonnaprogrammi alamprogrammil on oma eriala spetsialistidest koosnev hindamisrühm) vaatab omakorda taotluste eelarveid laiemas kontekstis:

1. Kas taotleja (hinna)kalkulatsioonid on mõistlikud võrreldes teiste samal alal tegutsevate töötajate ja teenuse osutajatega?
2. Kas kulutused on vajalikud või dubleerivad mitmed taotlejad tegevusi (seega ka kulutusi)?

3. Kas eelarves ja sellega seotud lisades kirjeldatud tööde teostajad/teenuse osutajad omavad vastavat võimekust ning on sobivad projekti ellu viima?

Sellest tulenevalt võib nentida, et kahjuks võib väheinformatiivne ja segaselt koostatud eelarve seada ohtu kogu projekti tuleviku, kuna vajalikku teavet ei ole võimalik kätte saada ning piiratud menetlusaja jooksul ei ole alati võimalik eelarvet/taotlust piisavalt korrigeerida.

Rahastatud projektidele lepingut sõlmides võetakse eelarve uuesti vaatluse alla, kuna peale rahastuse otsust täpsustub projekti ajakava ja eelarve ning põhjendatud vajadusel on kliendil õigus teha eelarves muudatusi. Samuti võib vahepeal olla muutunud nt taotleja käibemaksukohustuslase staatus. Kontroll-lehe küsimused on järgnevad:

1. Kas projekti eelarve vastab taotlusele?
2. Kas sihtfinantseerimise lepingu raames tehtavad kulud on abikõlblikud ja põhjendatud?
3. Kas omaosaluse kasutamine on näidatud ja vastab taotluses esitatule (selgub milleks kasutatakse)?
4. Kas käibemaksu piirangute osas vastuolusid ei ole (muuhulgas on selgitatud kas toetuse saaja on käibemaksukohustuslane või mitte)?
5. Kas taotletakse erisusi võrreldes finantseerimise korraga (väiksem lõppmakse, tegevuste ja eelarve muudatused, liisingu/faktooringuga seotud erisused jne, täpsustada kontroll-lehel)?

Lisaks programmi- ja projektispetsialistidele kontrollib sihtfinantseerimise lepingut (SFLi) KIKi finantskonsultant. Asutusesisesel kokkuleppel ei kontrollita finantsüksuses ehituslikke projekte, kuna reeglina on nende eelarved mõnerealised (üks või kaks sisseostetavat teenust) ning eelkõige on riskikoht selliste projekti puhul riigihangete läbiviimine. Küll on õigus kõikidel spetsialistidel vajadusel finantskonsultandilt hinnangut küsida neis punktides, mis on ebaselged. Mitteehituslikud projektid läbivad täiendava kontrolli ning finantskonsultandi küsimused kontroll-lehel on:

1. Kas eelarves esitatud kulud on abikõlblikud?
2. Kas SFL ja sellele lisatud dokumendid on omavahel kooskõlas?
3. Kas toetuse saaja varasemate projektide kohta ei ole olnud KIKi audiitoritel märkusi (täpsustada)?

Finantskontrolli käigus võib eelarve ja selle lisade kohta tekkida täiendavaid küsimusi, mis tuleb dokumentide menetlemisel selgeks teha, vastasel korral ei ole võimalik lepingut sõlmida.

Lõppmakse ja -aruande esitamisel on kontroll-lehel lisaks küsimused eelarve muudatuste kohta, kuna sageli makstakse projekti toetus välja vaid kahe maksega (ettemakse ja lõppmakse) ning mõnigi muudatus selgub alles aruande esitamise hetkel:

1. Kas kuludeklaratsioonis esitatud eelarve muudatused on vajalikud projekti elluviimiseks?
2. Kas projekti tegevuste ja eelarve muudatused on KIKiga kokku lepitud ja on vajadusel kooskõlastatud KKM-i ja KIK-i nõukoguga (muudatus üle 6390 euro ja üle 20% eelarvest)?

Projekti eelarve on infoallikana vajalik taotlemise hetkest lõpparuande esitamiseni. Juhul kui taotlemisel on eelarves tehtud mõni möödapanek või on kontrollimisel kahe silma vahele jäänud oluline vajak, siis see tuleb välja menetlemise käigus hiljemalt lõpparuande esitamisel. Praktika näitab, et parem on ennetada, kui tagantjärele vigu korrigeerida, kuid see eeldab toimivat koostööd kliendi ja KIK-i spetsialisti vahel. Eelarves peab olema piisavalt informatsiooni, kuid on oluline, et välja on toodud eelkõige vajalik osa sellest ning see on esitatud arusaadavalt. Arendusuurimuse autor loodab, et käsiraamatu kasutaja oskab eelarvet erinevatele nõuetele vastavaks ning selgemini loetavamaks lihvida ning väldib möödapanekuid punktides, mis ikka ja jälle taotlejatele peavalu valmistavad.

1.5. Arendusuurimuse metoodika ja valimi kirjeldus

Arendusuurimuse raames valminud analüüsi jaoks kogus uurimuse läbiviija andmeid KIK-i andmebaasist KIKAS alates aastast 2011. Uurimise objektiks olid keskkonnaprogrammi taotluste eelarved ning vaatluse eesmärk oli kaardistada eelarvetes (enim) esinevad vajakud. Valimi suuruseks kujunes 400 taotluse eelarvet ja vaadeldi kõiki alamprogramme (igast 40 eelarvet). Vaatluse all olid kõik esitatud ja hiljem edasisele hindamisele esitatud taotlused. Koheselt mittevastavaks tunnistatud taotlusi autor ei vaadelnud, kuna sageli nende eelarveid üldse ei hinnata. Väljajääteliselt vaadeldi mõned korrad sama asutuse poolt esitatud taotlusi. Nimelt registreerib andmebaas taotlused nende esitamise järjekorras ning esineb juhtumeid, kus sama

asutus esitab korraga 10 taotlust ning asutuse juht allkirjastab need järjest. See tekitab olukorra, kus nimekirjas on samad 10 taotlust üksteise järel. Sellisel juhul jättis uurimuse läbiviija mõned taotlused vahele ning liikus edasi järgmise toetuse saaja juurde, kuna reeglina tehakse sama toetuse saaja poolt erinevates taotlustes samu eksimusi. Täiendavalt vaatles autor valimis olnud 200 taotluse eelarveid lepingu sõlmimise hetkel (kõik vaadeldud 400 taotlust ei saanud rahastust või ei olnud lepingu sõlmimise faasi töö kirjutamise hetkeks jõudnud), et selgitada välja täiendavalt ilmnunud puudused (mh need, millele pööras tähelepanu finantskonsultant).

Töö autor leidis informatsiooni dokumendivaatluse abil, mille allikas on eelpool nimetatud andmebaas. Esmased andmed koguti autori enda, KIKi spetsialistide ning finantskonsultandi poolt menetlusprotsessi raames klientidele saadetud teadetest, mis puudutasid eelarvete vajakute kirjeldust ning korrigeerimisettepanekuid. Vead kirjeldatakse ning nende esinemissagedus esitatakse Exceli tabelis töö lisa nr 2. KIKi taotluste eelarveid varem analüüsitud ei ole, seega teiseseid andmeid selle valdkonna kohta arendusuurimuse autoril kasutada ei olnud.

Lisateavet andmete analüüsiks, seoste loomiseks ning nende tekkepõhjuste leidmiseks kogus arendusuurimuse koostaja erinevatest erialastest artiklitest (eelkõige „Raamatupidamise Praktikust“), majandusarvestust käsitlevatest teadmikest/õpikutest, Riigikontrolli aruandest ja seadusandlusest. Järelduste tegemisel toetub lõputöö koostaja eriala spetsialistide arvamustele ning isiklikule töökogemusele.

2. PROJEKTIPÕHINE EELARVESTAMINE, ENIM ESINEVAD VAJAKUD

2.1. Projektipõhise eelarve eesmärgid

Projektipõhisel eelarvestamisel on äärmiselt oluline roll taotluse esitamisel ja hiljem elluviimisel. Lisaks KIKi poolt esitatud nõuetele peab taotluse eelarve vastama üldistele eelarvestamise nõuetele ning reeglitele. Tegemist on projekti sisukirjelduse kõrval teise vajaliku infoallikaga, mis esialgu aitab esitleda projekti hindajatele ning hiljem on aluseks projektile kulude planeerimisele. Seetõttu on kahetsusväärne, kui projektitaotluse esitamisel suhtutakse eelarvestamisse kergekäelisemalt, kui näiteks organisatsiooni järgmise perioodi eelarve kavandamisse või ei kaasata eelarve vormistamisele vastava eriala spetsialiste. Projektipõhisus ei peaks olema põhjus allahindluse tegemiseks eelarve koostamisel, pigem tuleks taotlemise koostamisse rakendada asjatundlikud eelarvestajad ja nende parimad oskused.

Ühelt poolt on projektipõhise eelarve eesmärgid ja tähtsus sarnased iga muu organisatsiooni eelarvega, teisalt leidub mõni erinevus. Alljärgnevalt vaadeldakse projektipõhist eelarvestamist tavapärase eelarvestamise kontekstis, et leida ühiseid jooni ning lahknevusi:

1. **Eelarved ja strateegia.** Eelarve koostamisel peavad organisatsiooni juhid enne organisatsiooni strateegiliste eesmärkide seadmist vaatama tulevikku ja hindama võimalikke muudatusi majanduskeskkonnas ja klientide väärtushinnangutes (Karu, Zirnask 2004: 25). Samamoodi tuleb projekti kirjutamisel eesmärkide seadmisel vaadata tulevikku ning arvestada võimalike muudatustega projekti elluviimise jooksul. Projekti periood ei pruugi olla sugugi lühike (maksimaalne elluviimise aeg on 24 kuud), seega on oluline strateegiate läbimõtlemine (projekt võiks toetada ettevõtte üldiseid strateegiaid) ning suuna seadmine eduka lõpptulemuse saavutamiseks, arvestades samal ajal pidevas muutumises olevat ümbritsevat keskkonda.

2. **Abi planeerimisprotsessis.** Eelarvestamisel on oluline roll kogu organisatsiooni planeerimisprotsessis. Eelarvete abil mõtestatakse lahti ja täpsustatakse strateegiaid ja nende elluviimiseks vajalikke ressursse ja tegevusi. (Karu, Zirnask 2004: 26) Projekti eelarve peab toetama projekti tegevuskava ning need kaks plaani on hästi koostatud taotluse puhul omavahel sünergias. Eelarves peavad kajastuma projekti jaoks vajalikud kulutused, mis aitavad tegevusi ellu viia. Hea on, kui projekt on osa taotleja organisatsiooni strateegiast, see on üks eduka projekti alus: tehakse vajalikku nii organisatsioonile kui keskkonnale.

3. **Ressursside jaotamise ja kasutamise optimeerimine.** Eelarvestamine on väga hea abivahend organisatsiooni ressursside jaotamisel. Läbi eelarvestamise luuakse eeldused ressursside optimaalseks kasutamiseks. (Karu, Zirnask 2004: 26) Siin saab rääkida organisatsiooni jaoks mõeldud ja projektipõhise eelarvestamise erinevusest. Taotlemisel ei pruugi ressursside kasutamise optimeerimine olla taotleja peamine eesmärk ning seda ei peeta eelarvestamisel silmas. Sageli selgub hindamise käigus projektipõhise töö või teenuse kõrgem hind võrreldes sama teenuse või töö turuhinnaga. Seega ei ole taotleja soovinud kulusid optimeerida, vaid pigem otsinud võimalust pakkuda oma tööd või teenust tavapärasest kõrgema hinnaga. Ressursside mõistlik kasutamine on KIKi (ja kõikide sarnaste organisatsioonide) jaoks oluline väljakutse, kuigi sageli on keeruline suunata teotuse saajaid ressursse säästlikult ja mõistlikult kasutama.

4. **Eelarve kui analüüsivahend.** Eelarvete koostamise abil luuakse alused õigeaegselt eelarvestatud ja tegelikke tulemuste analüüsiks. Eelarvete abil saab määrata kindlaks tulevaste perioodidega seotud probleemid ning leida võimalikke lahendusi. (Karu, Zirnask 2004: 26) Selline informatsioon on KIKi seisukohal vajalik, kuid praktikas võib analüüs anda ebatäpse pildi. Kuigi rahastuse korral jääb nii mõnegi projekti lõppedes järele mingi summa eraldatud toetusest, on need numbrid reeglina siiski väikesed. Pigem võib eeldada, et eelarvestatud summad kulutatakse iga hinna eest ära, kasutades selleks piiripealseid olukordi, nt töötundide arvu kirjeldamist tööajatabelis või tööde üleandmise-vastuvõtmise aktist (keeruline tõestada tegelikku tööde mahtu). Taotleja huvides on näidata oma eelarvet võimalikult täpsena, et vältida olukorda, kus jääb mulje algsest kulutuste üleplaneerimisest.

Teiseks ei võimalda hetkel taotlemiskeskond KIKAS eelarvetega seotud analüüsi, kuigi finantsüksuse poolt on süsteemi arendamise käigus vastav soov esitatud. Eelarved on koostatud ebahütlase tasemega ja analüüsi tegemiseks on algatuseks vaja andmeid, mida üldse oleks võimalik omavahel võrrelda.

5. **Eelarve kui kommunikatsioonivahend.** Eelarvestamisel defineerivad omanikud ja tippjuhtkond perioodi eesmärgid nii, et teistel juhtidel ja töötajatel oleks sellele infole juurdepääs (Karu, Zirnask 2004: 27). Projekti eelarve annab infot nii organisatsiooni töötajatele, kes on projekti tegevustega seotud ning välistele infotarbijatele KIKis ja Keskkonnaministeeriumi hindamisrühmas. Korrektselt vormistatud eelarve aitab mõista projekti eesmärke erinevatel osapooltel.
6. **Eelarved *controllingu* süsteemides.** Tegevusperioodi lõpus kasutatakse eelarvet tulemuslikkuse hindamise alusena. Eelarveid kasutatakse *controllingu* süsteemides mh eesmärkide täpsustamiseks, info kommunikeerimiseks, tulemuslikkuse ja tegevuse hindamiseks, personali motiveerimiseks. (Karu, Zirnask 2004: 28) Projekti lõppedes saab sellise analüüsi läbi viia projektipõhise eelarve kohta nii taotleja kui vajaduse tekkimisel KIKi töötajad. Korduvate taotlejate puhul aitab tulemuslikkuse analüüs vältida tehtud vigu ning liikuda uute taotlustega edukamalt edasi.
7. **Eelarve kui motiveerimisvahend.** Kuna eelarveperioodi oodatavad tulemused on detailiselt kirjeldatud, siis töötajad teavad, mida neilt oodatakse. See omakorda hoiab kõrget moraali ja motiveerib inimesi eelarvestatud eesmärke saavutama. (Karu, Zirnask 2004:28) Projekt sujub paremini, kui selles kaasalööjatel on olemas motivatsioon, seetõttu saab projekti eelarvet sellisel eesmärgil kasutada. Oluline on siinkohal märkida, et nt mittetulundusühingute jaoks on projektipõhine toetus sageli üks vähestest ressursside allikatest, kust saada vahendeid MTÜ töötajate tasustamiseks, seetõttu on nende puhul eelarvel eriline roll inimeste projektipõhisele tööle innustamisel, kuna toetusega kaasneb lisaks tasustamisele mitmeid kohustusi (nt aruandluse vormistamine).
8. **Eelarved ja töötajate areng.** Eelarvestamise demotiveerivat mõju aitab vähendada koolitus. Eelarvestamine annab juhtidele ja töötajatele hea võimaluse läbi tegevuse

õppida eelnevate prognooside koostamisel tehtud vigadest. (Karu, Zirnask 2004: 29) Taotlejatel, kes kirjutavad projekte sageli ja tihti samadele rahastajatele, tasub kindlasti anda hinnang juba läbiviidud projektide eelarvetele, nendes tehtud eksimustele ning nende paikapidavusele. Iseküsimus on sellealane võimekus taotleja asutuses ehk kas üldse leidub isikut piisava eelarvestamise kogemusega, kes on valmis selliseid analüüse tegema. Oskamatud hinnangud võivad rohkem kahju kui kasu tuua ning tähelepanu alla ei pruugi sattuda oluline möödapanek, vaid muu, sisuliselt tähtsusetum eksitus. KIK on projekti lõpparuandesse lisanud punktid taotlejale n-ö enesehinnangu andmiseks, kuid pigem leiab sealt kriitikat rahastaja tegevuse ja reeglite kohta, kui taotleja eneseanalüüsi. Eelarvestamist puudutab küsimus „Eelarve kõrvalekallete põhjendused“, millele vastatakse pigem vormitäiteks nt kõrvalekaldeid ei olnud/ oli, jättes viimasel juhul esitamata küsimuse, mis põhjusel kõrvalekalle tekkis.

9. **Eelarvestamine ja delegerimine.** Eelarved aitavad juhtkonnal delegerida tööülesandeid koos konkreetsete näitajatega töötulemuste hindamiseks, sh kooskõlastada konkreetseid eesmärgesid ja tegevusplaanid meeskondade ja üksikisikutega (Karu, Zirnask 2004: 29). Projekti eelarvestamise protsessi peaksid ideaalis olema kaasatud nii asutuse juhid, kui kõik projektis kaasalöövad töötajad. Projekti rakendatud töötaja peab nägema oma panust projekti eelarves konkreetse kulureana. See mõtestab tema jaoks tööülesande mh tasustamise näol. Delegerimise ulatus sõltub organisatsiooni poliitikast projektidele toetuse taotlemisel. Leidub asutusi, kus projektitoetus on asutuse üldisesse eelarvesse vaikimisi „sisse kirjutatud“, mis paneb projektiga tegelejad teatava surve alla. Nende töö edukus ja tasustamine sõltub rahastuse otsusest, samas ei saa nad seda otsust ise mõjutada, kui välja arvata asjakohaselt ning sisukalt koostatud taotlus. Teisalt on taotlejaid, kes lihtsalt proovivad oma võimalusi erinevate rahastajate juures ning sellisel puhul võib projekti eelarvega tegelemine olla delegeeritud isikule, kes ei ole selleks pädev ega suuda ennast projekti tegevustega siduda, kuna lõpptulemus ei mängi taotleja jaoks nii olulist rolli.

Võib nentida, et sõna „projekt“ eelarve ees ei muuda eelarvestamist oluliselt teistsuguseks protsessiks võrreldes asutuse muu eelarvestamisega. Rahastajana ei esita KIK taotluse eelarvele uurimustöö autori hinnangul ülemäära keerukaid või ebatavalisi nõudeid, vaid eeldab pigem

taotlejalt, et taotluse kirjutamisel kasutatakse oma tavapäraseid teadmisi eelarvestamisest. Kahjuks näitab igapäevane praktika, et taotluse eelarveid pannakse sagedasti koostama isikud, kes ei oma ei kogemust ega vajalikke teadmisi.

2.2. Baasiline vs nullbaasiline eelarvestamine

Projekti mõiste kirjeldus iseloomustab seda ühekordse tegevusena, seetõttu on mõistlik soovitus kasutada nullbaasilist eelarvestamist, kuna ühekordse tegevuse puhul ei ole võimalik toetuda eelnevatele kogemustele ning kõikide kulutuste arvestamisega tuleb hakata pihta algusest. Nullbaasilise eelarvestamise definitsioone:

1. Nullbaasiga eelarvestamine (*zero-base budgeting, zero-based budgeting, ZBB; br priority-based budgeting*) – eelarvestamisviis, mille puhul plaanid ja eelarved koostatakse alati justkui esimest korda (st arvesse ei võeta eelmis(t)e perioodi(de) tulemusi). Kõiki eelseisvaid väljaminekuid (ka selliseid, mis peaksid olema enesestmõistetavad) kaalutakse põhjalikult. Finantseerimiseks peab iga toiming või taotlus olema põhjendatud. (Alver, J., Alver, L. 2011: 122)
2. Nullbaasiga eelarvestamine (*zero-based budgeting, ZBB; priority-based budgeting*) on eelarvestamise meetod, mille korral on iga tegevuse ja/või ressursi esialgne eelarve null. Nullbaasiga eelarvestamise kasutamisel hinnatakse enne eelarvesse lülitamist konkreetse tegevuse ja ressursi vajadust ning alles siis lülitatakse see eelarvesse. (Karu, Zirnask 2004: 40)
3. Nullbaasiga eelarvestamine (*zero-base budgeting*) – lähenemisviis kulutustele, mis eeldab iga kulu puhul nullist alustamist ning protsessi, millega kaasneb iga kulutuse puhul selle vajalikkuse hindamine (Hope, Fraser 2003: 216).

Nullbaasiga eelarvestamise üldised põhimõtted sobituvad suurepärast projektipõhise tegevuse põhimõtetega, eriti rahastaja seisukohalt vaadatuna. Eelarvestamise protsessis rahastuse saamiseks tuleb õigustada igat tegevust selle jätkuva kasulikkuse seisukohalt. Nullbaasiga lähenemine eelarvestamisel sunnib juhtkonda kaaluma igat faasi organisatsiooni tegevuses enne ressursside eraldamist. (Wouters, Selto, Hilton, Maher 2012: 428) Sellist tegutsemisviisi ootab rahastaja ideaalis igalt taotlejalt, kuid tegelikkuses on taotlejat selleks keeruline motiveerida.

Esmakordsel taotlemisel alustatakse eelarve koostamisel küll nullist, kuid väheseks jääb oskus/soov projekti kulutusi põhjendada. Sellistel puhkudel on tulemuseks projekti tegevuskavaga nõrgalt seotud eelarved. Eraldi rühma moodustavad professionaalsed taotlejad, kes suudavad oma projektid erinevate rahastajate jaoks sobivaks kirjutada/rääkida. Juhid ei pruugi alati omada vajalikku vilumust oma kulutuste õigustamiseks. Läbirääkimisoskuste ja eelarvete formuleerimise taseme kõikumisel võivad heakskiidu saada eelkõige eelarved, mis tulevad heade läbirääkimisoskustega juhtidelt. (Horner 2013: 202)

Mis on nullbaasilise eelarvestamise plussid ja miinused projektkirjutaja ja – hindaja seisukohalt? Oluline on tegevuste ja nendega seotud kulutuste põhjalik kaalumine. Nullbaasiga eelarvestamise käigus esitatakse pidevalt järgmisi küsimusi:

1. Kas see toiming (väljaminek) on üldse vajalik?
2. Kas tehakse liiga palju? Liiga vähe?
3. Kas tuleks ise teha või hoopis väljapoolt tellida?
4. Kas on efektiivsemaid võimalusi soovitud tulemuse saavutamiseks?
5. Kui palju see maksma läheb?

(Alver, J., Alver, L. 2011: 123)

Nendele küsimustele vastuste otsimine projekti planeerimisel tagab kahtlemata asjakohase taotluse ja eelarve. Kasulikud on sellised küsimused teiselt poolt projekti hindajatele, kuid arvestades taotluste hulka ning piiratud aega nende hindamiseks on küllaltki keeruline hindajatel kõiki eelarveid iga kulurea kaupa analüüsida. Nullbaasiga eelarvestamise olulisus on eelkõige selles, et nii taotlejat kui hindajat survestatakse projekti eelarvet põhjalikult vaagima, mis on keskkonnaprogrammi toetuse iseloomu arvestades üks oluline viis tagada säästlik ning mõistlik raha kasutamine.

Rahastaja jaoks on lisaks olulised nullbaasiga eelarvestamise järgnevad eelised traditsiooniliste meetoditega võrreldes:

1. Traditsiooniline eelarvestamine kaldub minevikku ekstrapoleerima suurendades mingit protsenti lisades olemasoleva aasta (antud kontekstis projekti) eelarvet. Nullbaasiga eelarvestamine väldib baasiga eelarvestamise puudusi ning esindab liikumist ressursside jaotamisele vajadusest lähtuvalt.

2. Nullbaasiga eelarvestamine kasutab pigem arutlevat seisukohta sellise asemel, mis toetub olemasoleva praktikale andmaks hinnangut kvaliteedi ja hinna suhtele. (Drury 2000: 575).

Nullbaasiga eelarvestamise miinuspooltena võib projektipõhisuse seisukohalt esile tõsta järgneva:

1. See on väga töömahukas, aeganõudev protsess, mis on kulukas ja eeldab palju paberitööd (eriti otsusepakettide väljatöötamisel).
2. Nii otsusepakettide väljatöötamine kui ka protsesside järjestamine eeldab juhtidelt kõrget kvalifikatsiooni, mida neil ei pruugi olla. (Alver, J., Alver, L. 2011: 123).

Taotlejate puhul on kitsaskoht nii aeg, kulutused ja sageli nõutava kvalifikatsiooni puudumine projektkirjutajatel. Teisalt ei saa asjakohast eelarvet ühegi eelarvestamise viisi korral, kui selle koostajal puuduvad elementaarsed teadmised eelarvestamisest või taotluse esitamine jäetakse viimasele võimalikule hetkele. Projekti koostamisel peaks nullbaasiga eelarvestamine olema peamine valik (või vähemalt projektipõhisuse jaoks olulised aspektid sellest), iseküsimus on pigem see, kas taotleja panustab protsessi sel viisil nagu nullbaasiga eelarvestamine seda eeldab. Töö autori hinnangul ei saa projektide puhul siiski alati välistada traditsioonilist ehk baasilist eelarvestamist. Baasiline eelarvestamine – baasist lähtuv, traditsiooniline, ajalooline, iibeline eelarvestamine (*base budgeting*) on eelarvestamise meetod, mis võtab järgnevate perioodide eelarvestamisel aluseks baasperioodi (oodatavad) tegelikud tulemused ja kasutab neid eelarvestamisel „baasina“. (Karu, Zirnask 2004: 40) KIK toetab jätkuprojekte (jätkuprojekt – pikaajaline projekt mida viiakse ellu etappidena mitme aasta jooksul) ja lisaks on kujunenud välja teatud projektid, mille sisu on praktiliselt sama ning taotlusi esitatakse ja finantseeritakse igal aastal. Viimasel puhul ei peeta kinni projekti mõistest ehk tegemist ei ole ühekordse tegevusega, kuid antud töö eesmärk ei ole anda hinnangut rahastuste otsuste põhjendatusele selliste juhtumite puhul. Baasist lähtuva meetodi kasutamisel leitakse eelarveperioodi näitajad baasperioodi vastavat näitajat korrigeerides. (Karu, Zirnask 2004: 40). Mõlema näite puhul ei saa pidada baasilist eel-arvestamist vääraks, kui jätta kõrvale teatud tingimused nt: traditsiooniline eelarvestamine algab eeldusega, et rahastamine on tagatud vähemalt eelmise perioodi (aasta) tasemel. (Alver, J., Alver, L. 2011: 123) Sellist põhjendatud ootust ei saa olla ühelgi toetuse

taotlejal, kuna kõiki esitatud taotlusi tuleb hinnata igas voorus samade võrdsete kriteeriumite alusel, ka jätkuprojekte.

Lisaks võib traditsiooniline eelarvestamine olla asjakohane projektide puhul, kus sisulisi tegevusi viivad läbi taotleja enda töötajad. Sellistel puhkudel on taotlejal tõenäoliselt juba organisatsiooni eelarves tööjõu-, töövahendite jm kulud eelarvestatud ning samu andmeid võib üle kanda projekti eelarvesse (töötasukulu, omatarbeteenus). Kindlasti ei saa ühegi eelarvestamise meetodi kasutamisel jätta kõrvale nõuet projekti kulutusi põhjendada ning näidata nende seotust projekti tegevustega. Baasilise eelarvestamine projektide puhul on edukas siis, kui seda rakendatakse õigesti, mitte ei suurendata eelmise projekti eelarvet mingi protsendi võrra nagu kahjuks on sageli tavaks. Tehes kindlaks sündmused, mida prognoositakse järgmises eelarveperioodis toimuvat, näiteks:

- a) müügihinna muutus;
- b) materjali ja ostetud teenuste hinna muutus;
- c) töötajate arvu muutus;

jne

ning ekstrapoleerides nende sündmuste mõju jooksva perioodi tulemustele, korrigeeritakse baasperioodi vastavaid näitajaid eeloleval eelarveperioodil oodatavate muutustega ning sellest lähtuvalt tuletatakse järgmise eelarveperioodi näitajad. (Karu, Zirnask 2004: 40) Rahastaja jaoks on oluline informatsioon, millest tulevad muutused eelarves ning millele prognoosid toetuvad. Erinevate aastate eelarveid on võimalus võrrelda mõlemal osapoolel ning normi piires väljuvad muutused võrreldes ümbritseva majanduskeskkonnaga pälvivad kindlasti tähelepanu.

Lõputöö autoril ei ole andmeid, milliseid eelarvestamise meetodeid kasutavad KIKi taotlejad oma organisatsioonides, seetõttu ei saa anda hinnangut, kui paljud neist puutuvad nullbaasiga eelarvestamisega kokku ainult taotlemisel, kuid tõenäoliselt on neid märkimisväärne osa. Viimastel aastatel on pakutud arvukalt alternatiivseid eelarvestamise meetodeid. Ometi ei muuda praktikas just paljud organisatsioonid oma eelarvestamise protsessi. Sellel on mitmeid põhjuseid. Kogu protsessi muutmise hind võib olla kõrge, kuna hõlmab üldjoontes konsultante, oma töötajate aega ja jõupingutusi ning investeringuid uude süsteemi, mida on vajalik kasutada uue meetodi rakendamisel. Keeruline on kvalitatiivselt väljendada eelarvestamise protsessi muudatustest tulenevat kasu ja ainult mõned ettevõtted on valmis ette võtma nii suurt inves-

teeringut ilma omamata adekvaatset infot, kas see tasub ära. (de Waal, Hermkens-Janssen, van de Ven 2011: 316) Seetõttu ei ole mõistlik taotlejat sundida tema tavapraktikat kõrvale heitma, vaid suunata pigem erinevate meetodite sünergias looma sellisel tasemel eelarvet, mis kindlustab taotlusele kõrged hindepunktid. Ühes või teises eelarvestamise meetodis ei tasu organisatsioonidel kinni olla arvab Paul Tammert: „ Eesti tänastesse oludesse sobiks autori arvates kombineeritud variant. Jätkuvalt tegutsevate asutuste ja organisatsioonide, mille vajalikkus ei ole kahtluse all, eelarve koostamisel on kindlaim aegrea meetod. See välistab vead ning tagab kõigile, s.o nii poliitikutele, töötajatele kui ka maksumaksjatele info selguse ja järjepidevuse. Iga nelja või viie aasta tagant võiks nende asutuste eelarve üle kontrollida, kasutades nullbaasi meetodit, et hinnata asutuse kulude põhjendatust ja optimaalsust. Alustavate asutuste või organisatsioonide, samuti tegevusalade puhul saab valida nullbaasi või tulemuseelarve vahel. Kui on olulisem analüüsida kulude struktuuri ning nende põhjendatust, tuleks valida nullbaasi meetod, kui aga on tähtsam tulemuse saavutamine, sobib tulemuseelarve süsteem.“ (Tammert 2001: 209) Projektide puhul on oluline nii kulude põhjendatus, kui saavutatav tulemus.

Valitud eelarvestamise meetodist hoolimata, peab iga kulutus eelarves olema põhjendatud, mõistliku hinnaga ning seotud projekti tegevustega. Unustada ei tohi siinjuures olulist nüanssi, mis on eelarve loetavus. Eelarvestamisest teadmisi omamata või ajapuudusega silmitsi seistes võib taotleja käe all valmida eelarve, mis projektile positiivset rahastuse otsust ei taga. Seetõttu saab soovitada taotlemisel eelkõige nullbaasiga eelarvestamist piisava ajavaruga ja eeldusel, et seda kasutatakse asjakohaselt ehk kulutusi kaalutakse, järjestatakse ning põhjendatakse. Nullbaasiga eelarvestamise meetodi kõrvale jätmisel tasuks traditsioonilise eelarvestamise viisile lisada eelpool kirjeldatud kulutuste kaalumise: see tagab kahtlemata parema tulemuse.

2.3. Alt üles või ülevalt alla, kumb meetod projekti puhul?

Eelarvestamise meetodi valik: on see „ülevalt alla“ või „alt üles“ sõltub projekti kirjutamisel sellest, milline on see taotleja organisatsioonis. Ülevalt alla“ meetod (*top-down method*) on eelarvestamise meetod, milles eelarvestamist alustatakse kogu organisatsiooni koondplaani ja seejärel koostatakse järgmiste juhtimistasandite plaanid. „Alt üles“ meetod (*bottom-up method*) on eelarvestamise meetod, milles eelarvestamisel alustatakse alumiste juhtimistasandite eelarvete

väljatöötamisest. (Karu, Zirnask 2004: 43) Kindlasti ei saa KIK siin esitada nõudmisi või suuniseid, võib vaid vaadelda erinevaid meetodeid taotlemise kontekstis. Kas algatus taotlemiseks tuleb tippjuhtkonnalt või näitab initsiatiivi mõni allüksus sõltub konkreetsest asutusest. Arvestades seda, et iga eduka projekti taga on motiveeritud meeskond, kes tahab projektis kaasa lüüa, tundub mõistlik kasutada alt üles arvestamise meetodit, kuna eelarvestamisprotsessis osalevad kõigi tasemete juhid, mis on edaspidi plaanide elluviimisel hea koostöövalmiduse eelduseks (inimestele meeldib palju rohkem ellu viia enda kui teiste poolt kavandatud). (Alver, J., Alver, L. 2011: 55) Projektijuht või projektis tööd tegev isik, kes on kaasatud projekti selle algusest on tõenäoliselt motiveeritud sellega tegelema. Oluline on kindlasti lisaks eelarvestamisele projekti tegevustega seotud isikute teadmistepagas, mis aitab jõuda realistlikuma tulemuseni eelarve koostamisel (nt põhjalikud ja ülevaatlilikud hinnakalkulatsioonid ja –pakkumised koos töö sisu kirjeldusega). Sama tähtis on eelarvestamisega ja raamatupidamisega seotud isikute panus, kes sisulise tegevuse arvude keelde panevad. Lisaks on rahastuse korral kohustus täita projektipõhise arvestuse nõuet. Samuti peab projekti eelarves kajastatud kulusid olema võimalik eristada taotleja asutuse raamatupidamise tarkvara kasutades, raamatupidamise sise-eeskiri peab täpsustama projektipõhise arvestuse ja sihtfinantseerimise osas kasutatavaid arvestuspõhimõtteid ning informatsiooni esitusviisi. (Palm 2013b: 270).

Siiski ei saa „alt-üles“ meetodit pidada absoluutselt kindlaks edu tagatiseks kvaliteetse eelarve valmimiseks, kuna töövahendid peavad olema õigete ehk neid kasutada oskavate isikute käes. Mitmete erinevate uurimuste tõendid vihjavad, et kaasav juhtimine ei ole ilmingimata efektiivsem, kui teised stiilid ja kaasamise meetodid peavad olema hoolikalt valitud. Seetõttu on vajalik identifitseerida need olukorrad, kus kaasav meetod on efektiivsem, kui tavameetodid. Kaasamise meetodit tuleks kasutada valikuliselt, kuid kui seda kasutatakse õigetel tingimustel, on selles tohtu potentsiaal julgustamaks pühendumist organisatsiooni eesmärkidele, parandamaks suhtumist eelarvestamise süsteemi ning suurendamaks järgnevat suutlikkust. Kaasatud isikute iseloomuomadused võivad piirata kaasamise eeliseid. Näiteks on tõendeid, mis viitavad sellele, et väikse iseseisvusega isikud võivad sooritada parema esitluse standardite põhjal, mis on kehtestatud kõrgemal seisva autoritaarse isiku poolt. (Drury 2000: 619) Seetõttu võib omal alal tugeva, kuid eelarvestamises kogenematu spetsialisti õlule eelarve koostamise panek anda loodetust kehvema tulemuse.

„Ülalt alla“ meetod võib kasulikuks osutada projektidele toetuste taotlemisel nt sellistes asutustes, kus on erinevaid allüksusi, mille juhid ei ole oskuslikud planeerijad. Ülalt alla eelarvestamist on mõttekas kasutada, kui põhitegevust juhtivatel isikutel pole planeerimiskogemusi ja perspektiivitunnetust (Alver, J., Alver, L. 2011: 669). Praktikas on üsna sagedad juhtumid, mida võib kirjeldada näitega, kus kalanduse programmi taotluse eelarvet peab koostama teadustöös edukas ihtüoloog, kes samas ei oma mingit eelarvestamise kogemust. Sellisel juhul ei ole mõistlik sundida peale kaasavaid meetodeid, vaid pigem lasta panustada erinevatel valdkondlikel spetsialistidel neis ülesannetes, milles nad tugevad on. Järgnevalt antakse väikese ülevaate erinevate meetodite eelistest ja puudustest projektipõhise eelarvestamise kontekstis.

Tabel 1

Erinevate eelarvestamise meetodite eelised ja puudused

	Alt üles meetod	Ülalt alla meetod
Eelised	Eelarvestamises saab kasutada erinevate spetsialistide valdkondlikke teadmisi, hea eelarve moodustub erinevate osapoolte koostöös	Eelarvestamises ei pea (sunduslikult) kaasa lööma ilma vastava kvalifikatsioonita isikud, kelle jaoks ei ole eelarvestamine igapäevane tegevus
	Kaasatud inimesed on enam motiveeritud projektides tegutsema, projektide (eelarvete) kvaliteet on kõrgem.	Tippjuhid koordineerivad projektipõhist tegevust organisatsiooni strateegiatega kooskõlas.
	Allüksused otsivad projektide kaudu väljundeid kooskõlas organisatsiooni strateegiatega.	Plaanide tegemisel välditakse allüksuste puhul dubleerivat tööd (taotlemist samasisulistele projektidele).
Puudused	Erinevate tasemete tõttu eelarvestamisel on projektide kvaliteet ebahühtlane, kuid aruandluskohustus on taotlejal igal juhul (vajalikuks võib osutada probleemide parandamiseks lisajõudude kaasamine).	Töötajate vähene motiveeritus projektis osalemisel, panus antakse formaalselt, mis lõpuks võib kahjustada toetuse saaja mainet rahastaja silmis.

Tabel 1 järg

	Alt üles meetod	Ülalt alla meetod
Puudused	Mõne allüksuse domineerimine võib siduda organisatsiooni projektidega, milleks puudub tegelik vajadus (kohustusliku projekti omafinantseeringu puhul ettevõtte jaoks põhjendamatu väljaminek).	Allüksusi sunnitakse tegelema projektidega, mille läbiviimiseks puudub võimekus/tahe (piiratud asutuse eelarve tõttu peab iga hinna eest leidma lisa finantseerimisallikaid projektitoetuste näol).

Allikas: Alver, J., Alver, L., Majandusarvestus ja rahandus“ I 2011: 55 ja II 2011: 669 (autori tabel)

Ühe või teise eelarvestamise meetodi valikus ei ole mõistlik iga hinna eest kinni hoida, vaid tuleb leida taotlemiseks sobiv viis. Organisatsioon võib kasutada vastassuunalist meetodit, kus allüksused kasutavad tippjuhtidele informatsiooni jagamiseks alt-üles meetodit, tippjuhid omakorda annavad tagasisidet ja heakskiidu ülevalt-alla meetodit kasutades (Karu, Zirnask 2004: 45). Lõputöö autori arvates on oluline see, et eelarvestamise protsessi kaasatakse eelkõige inimesed, kes on võimelised sinna vajaliku panuse andma. Projektiga seotud isikute oskusi kaaludes tuleb suunata sobiv inimene eelarvet koostama, teine projekti sisu poolt juhtima jne.

Korrektse ja rahastaja jaoks põhjendatud ning informatiivse eelarve loomine vajab õigeid vahendeid õigete isikute kättes. Samuti on oluline varuda piisavalt aega, et saavutada maksimaalne tulemus, kuna just taotluse eelarve on hinnangu andmisel üks olulisemaid infoallikaid. Kasutades ebasobivaid meetodeid või ebakompetentseid isikuid projektipõhise eelarve vormistamisel ning sellega kiirustades tegelemine ei anna head lõpptulemust. Käesoleva töö eesmärk on luua eelarvestamise käsiraamat, mis vajadusel annab projekti kirjutajale juurde abivahendeid asjakohase eelarve koostamiseks.

2.4. Taotluse eelarvetes esinevad vajakud ning nende põhjused

Projektitaotluse hindamisel on kaks kõige olulisemat infoallikat taotluse tegevuskava ja eelarve. Tegevuskava ja eelarve vahel peaks tekkima sünergia, mis annab taotlusega tutvujale tervikliku ning üheselt mõistetava pildi planeeritavast. Eelarvel on erinevaid definitsioone:

1. Eelarve (*budget, plan*) - detailne kava raha ja muude ressursside soetamiseks ja kasutamiseks teatud aja jooksul (Alver, J., Alver, L. 2011: 244).
2. Eelarve (*budget*) on erinevatel eesmärkidel koostatud formaalne tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikud olulisemad tegevused ja ressursid ning nende kasutamine rahalistes kui ka mitterahalistes näitajates (Karu 2007: 23).
3. Eelarve (*budget*) on organisatsiooni finantsplaan. Vaatamata sellele, et eelarve väljundeiks kaldutakse pidama vaid rahalisi näitajaid, ei ole see alati nii. Eelarve võib olla fokuseeritud igale äritegevuse aspektile (Horner 2013: 183)

KIKi taotluste puhul saame rääkida vaid rahalistest näitajatest. Taotluses olevast teabest peab selguma mida ja milleks, kellele ja kuidas projekti raames tehakse? Sageli on hindajate küsimused seotud just eelarvetega, õigemini nendes esinevate vajakutega.

Käsiraamatu koostamise eeltööna vaatles lõputöö koostaja KIKi keskkonnaprogrammi esitatud taotluste eelarveid. Eesmärk oli saada ülevaade sagedamini esinevatest või korduvatest vajakutest eelarvetes, mille tõttu on taotlus saadetud. Oluline on allpool järgnevas analüüsis välja selgitada vigade tekkepõhjused, et neile pöörata tähelepanu käsiraamatus ning kaaluda võimalikke ennetustegevusi. Tähtis on leida alamprogrammide kaupa kitsaskohad (juhul kui kerkib esile selge süsteemsus), et seda informatsiooni vajadusel kasutada klientidele läbiviidavates (programmipõhistes) koolitustes.

Esinenud küsitavusi analüüsib arendusuurimuse läbiviija KIKi keskkonnaprojektide finantseerimise korra ja Eesti Vabariigis kehtivate õigusaktide kontekstis (eelkõige riigihangete seadus, raamatupidamise seadus, töölepingu seadus, võlaõigusseadus) ning püüab leida nende esinemise põhjused ja motiivid. Oluline on siinkohal eristada vead, mida tehakse oskamatusel eelarvestamisel vs need, mille põhjus on muu, (eelarvestamise) väline tegur. Tabel, mis kajastab põhjalikumalt kaardistatud vajakajäämisi, on toodud ära töö lisas nr 2. Edaspidi vaadeldakse neid esinemissageduse järjekorras, alates enim kordunud vajakutest ja vigadest. Kõikide probleemide kirjeldused esitatakse lõigu alguses (rasvases kirjas), sellele järgneb analüüs ja seoste loomine. Lõputöö koostaja lähtub hinnangute andmisel muuhulgas oma töökogemusest programmispetsialistina, kellena on olnud KIKis ametis alates aastast 2007.

Kulu selgitamiseks ja põhjendamiseks puudub hinnapakkumus või kalkulatsioon

Keskkonnaprojektide finantseerimise korra punktis 10.2 on kehtestatud nõue: kui toetuse saaja kasutab KIKist saadavat toetust töövõtu-, müügi- vms lepingu eest tasumiseks, millise sõlmimiseks pole avatud hankemenetlust vastavalt riigihangete seadusele vaja läbi viia, nõuab KIK toetuse saajalt pakkumuste võtmist vähemalt kolmelt pakkujalt, ehituslike tööde puhul alates 30 000 eurost ilma käibemaksuta ning asjade ostmisel ja teenuste tellimisel alates 6000 eurost ilma käibemaksuta. Taotlemise faasis nõutakse taotlejalt vaid ühte pakkumust, kuid selle esitamine on kohustuslik, et saada esialgne informatsioon sisseostetava teenuse ja/või asja turuhinnast. Turuhind (*market price*) – hind, mille määravad loomulikud turujõud. Turuhind on tegelik hind, mida millegi eest saadakse või makstakse (Alver, J., Alver, L. 2011: 532).

Finantseerimise korra lisas 1 „Abikõlblikud kulutused“ on punktis 1.5.6. üldise kriteeriumina nõutud, et projekti raames tehtav kulutus peab olema teostatav või teostatud õiglase turuhinnaga. Kõrgendatud tähelepanu hinnakujunemisele eelarvetes on põhjendatud mitmete aspektide tõttu. Lisaks võimalikule kulude ülehindamisele, peab juba eelarve koostamise faasis välistama pakkumuste võtmise taotlejaga seotud osapooltelt ning teenuse osutajatelt/ kaupade müüjatelt, kes ei ole tegevusalal pädevad. Riigikontroll on oma 2008. aastal läbiviidud auditis „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu“ toonud esile järgneva: „KIK ei olnud pööranud piisavalt tähelepanu toetuse saaja tehingutele, mis olid teostatud toetuse saaja juht- või kontrollorgani liikmetega seotud isikutega. Toetusena saadud raha kulutamine kaupade ja teenuste ostmiseks seotud osapooltelt seab kahtluse alla toetuse otstarbeka kasutamise ning parima võimaliku pakkumise saamise.“

Hinnapakkumised puuduvad lõputöö autori arvates taotluste juurest erinevatel põhjustel. Esimene tegur vajalike lisade puudumisel on taotluse kiirustades esitamine. KIKAs kasutamiskoormuse analüüs näitab, et valdav osa taotlusi sisestatakse paari päeva jooksul enne taotlusvooru tähtaja saabumist. Eeltööd taotluse koostamisega ei ole piisava põhjalikkusega tehtud, hinnauuringud puuduvad ning selle tulemusena võivad kulud olla nii üle- kui alaarvestatud. Kuna taotletakse sihtfinantseeringut, siis on sagedasem situatsioon kulude ülearvestamine, kuid esineb ka vastupidiseid juhtumeid. Toetuse küsijal ei kaasne taotluse esitamisega märkimisväärseid riske. Taotluse esitamine ei nõua suuri lisakulutusi ning eitava otsuse korral ei kanna taotleja otsest majanduslikku kahju. Taotlust on võimalus teatud perioodi

jooksul täiendada-parandada. Hiljem on toetuse saajal projekti läbiviimisest positiivse rahastamise otsuse korral õigus keelduda. Seetõttu on mittetäielike taotluste esitamine üsna levinud.

Kulude ülearvestamine on eelkõige probleem toetuse jagaja (siin KIKi) seisukohalt, kuna opereeritakse keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva rahaga, mille kasutamine peab olema läbipaistev ja selge. Kulude alaarvestamisel riskib toetuse saaja projekti ebaõnnestumisega või planeeritud tegevuste osalise läbiviimisega, kuna ei jätku piisavalt vahendeid ning projekti tulem ei vasta soovitud. Sellisel juhul esitatakse sageli lisarahastuse taotlus, tuues põhjenduseks riigihanke läbiviimisel või võrdlevate pakkumuste võtmisel selgunud planeeritud kõrgem teenuse/asja hind. Esineb ka juhtumeid, kus lähteülesanne on põhjalikult läbi mõtlemata ning osad vajalikud kulutused hinnapäringust välja jäänud. Lisarahastuse taotlust ei pruugi KIKi nõukogu alati rahuldada. Pealiskaudsel eelarve koostamisel võib pakkujaks mh saada ettevõtte, kes ei ole tegelikkuses parim valik osutamaks taotleja poolt soovitud teenust või müümaks taotlejale vajalikku eset ning see omakorda seab ohtu projekti õnnestumise. Samuti ei ole sellisel juhul toetust kasutatud parimal viisil. KIK toetub oma finantseerimise korras riigihangete seadusele, mille üks üldine põhimõte (§ 3 p 1) eeldab: hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte. Seda põhimõtet on KIK laiendanud ka neile kulutustele, mille puhul riigihanke läbiviimist seaduses ei nõuta. See tähendab, et juba eelarve koostamisel on toetuse saaja kohustus leida sobiv pakkuja ning välja selgitada mõistlik hind. Eelpool kirjeldatud probleeme saab ennetada põhjalikult eelarvestamise protsessi süvenedes, mis omakorda nõuab aega.

Teine aspekt võib olla taotleja teadlik soov esitada minimaalselt informatsiooni oma võimalike tehingupartnerite kohta juba mainitud põhjusel: tehingud seotud osapooltega või mitte-tulundusühingute puhul sageli esinev situatsioon – juhatuse liikmete tehingud iseendaga.

Seotud isikute defineerimisel on lähtutud siinkohal tulumaksuseaduses toodud määratlusest (TMS § 8): Isikud on omavahel seotud, kui neil on ühine majanduslik huvi või kui ühel isikul on teise üle valitsev mõju. Igal juhul käsitatakse seotud isikutena järgmisi isikuid:

1. Abikaasad, elukaaslased või otse- või küljjoones sugulased.

2. Ühte kontserni kuuluvad äriühingud äriseadustiku § 6 tähenduses.
3. Juriidiline isik ja füüsiline isik, kellele kuulub vähemalt 10% selle juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest.
4. Isikule kuulub koos teiste temaga seotud isikutega kokku üle 50% juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või õigusest juriidilise isiku kasumile.
5. Juriidilised isikud, kelle aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest üle 50% kuulub ühele ja samale isikule või seotud isikutele.
6. Isikud, kellele kuulub üle 25% ühe ja sama juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest.
7. Juriidilised isikud, kelle juhatuse või juhatust asendava organi kõik liikmed on ühed ja samad isikud.
8. Tööandja ja tema töötaja, töötaja abikaasa, elukaaslane või otsejoones sugulane.
9. Isik on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige (§ 9), juhtimis- või kontrollorgani liikme abikaasa või otsejoones sugulane.

Mittetulundusühingute puhul esineb küllaltki tihti olukord, kus teenuseosutaja on juhatuse liikmega seotud ettevõtte või juhatuse liige ise. Kui *de jure* on tegu tehinguga kahe üksteisest sõltumatu, iseseisvat õigusvõimet omava isiku vahel, siis *de facto* annab sellise tehingu puhul üks inimene kaks allkirja – kummagi poole eest ühe. Kuigi lõviosa sellistest tehingutest on kahtlemata sõlmitud heauskselt mõlema poole huve ja vajadusi arvestades, saab niisuguse stsenaariumi puhul siiski rääkida keskmisest riskantsemast olukorrast. Lepingueelseid läbirääkimisi, kus pooled otsivad ja enamasti ka leiavad probleemsemates punktides mõlemat rahuldava kompromissi, iseendaga tehtava tehingu puhul ei toimu. (Kaelep 2011: 31)

Sellisel juhul tuleb toetuse saajal juba eelarvestamise algetapis arvestada järgneva mittetulundusühingute seaduses kehtestatud (§ 27 lg 5): mittetulundusühingu ja juhatuse liikme vahel tehtud tehing on tühine, kui tehinguga ei nõustunud üldkoosolek. See ei kehti tehingu kohta, mis tehakse mittetulundusühingu igapäevases majandustegevuses kauba või teenuse turuhinna alusel. Sihtfinantseerimise lepingu sõlmimisel tuleb toetuse saajal anda sarnaste juhtumite korral põhjalikke selgitusi, KIKi poolt nõutakse võrdlevate pakkumuste võtmist ning põhjendusi teenuse osutaja valiku kohta, samuti vajadusel üldkoosoleku otsust.

Sageli on aga lepingu sõlmimise hetkeks risk realiseerunud. Toetuse saaja on alustanud projekti tegevustega ja sõlminud ära töövõtulepingud. Olukord muutub mõlemale osapoolle keerukaks

ning vaidlused võivad kesta kuid, eriti kui juhtumid on piiripealsed (hind ei erine turuhinnast märkimisväärselt, kuid teenuse osutaja leidmine ei ole olnud läbipaistev).

Piiripealsed olukorrad võivad tekitada küsimuse, kas üldse mõistlik toetust eraldada projektidele, mis ei ole üheselt mõistetavalt ja läbipaistvalt koostatud. Siiani on KIK olnud seisukohal, et toetuse taotlejale antakse võimalus taotlust mõistliku aja jooksul täiendada ja uuesti esitada. Turuhinna määramine tuleb taas päevakorda projekti rahastuse korral sihtfinantseerimise lepingu sõlmimisel, mis vähendab KIKi jaoks riski eelarves toodud kulude ebamõistlikkuse kohta, küll aga nõuab tihtipeale palju ajakulu taotluste menetlejalt, kes peavad küsima lisainformatsiooni, et üldse jõuda lepingu sõlmimiseni.

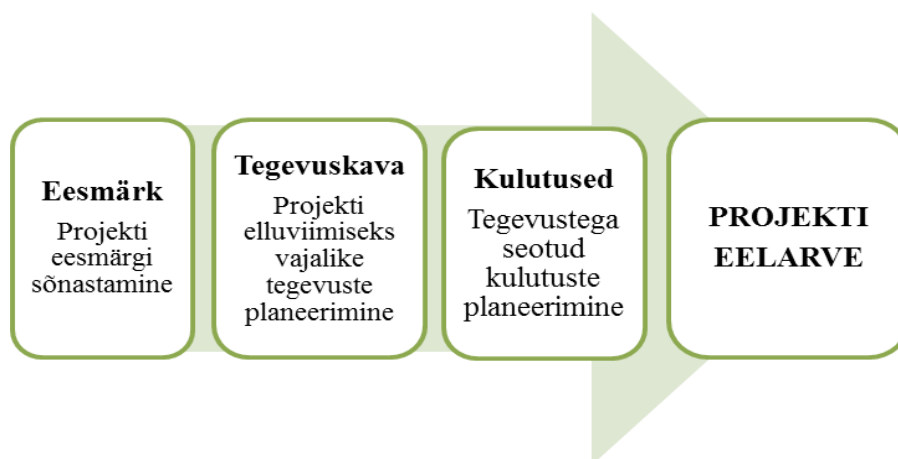
Eelarves puudub korrektne kululiigi nimetus ja/või ühik ja/või hind

Projekti eelarve koostamisel on kuluobjektiks projekt ise (Palm 2013a: 8). Seetõttu tuleb alustada hoolikalt läbimõeldud tegevuskava koostamisest, mis on omakorda projektipõhise eelarve loomise aluseks. Eelarves kajastuvad kulud järgnevalt:

$$kulu = kasutatud\ hulk \times \text{ühiku hind} \quad (1)$$

Kui olulisemad kuluobjektid (väljundiks olevad tooted, teenused, projektid) on valitud, on oluline keskenduda kulukohtadele. Kulukohtade arvestuse eesmärk on leida vastus küsimusele: kus ehk millises organisatsiooni struktuuris või protsessi osas tekivad kulud? (Karu 2012: 6) Projektipõhise eelarve planeerimisel tuleb samamoodi alustada küsimustele vastuste otsimisega, millest osa on tavapärase eelarvestusprotsessi, osa eripärane projektipõhisele eelarvestamisele (abikõlblikkus):

1. Millise projekti tegevusega on kulu seotud?
2. Kuidas ja kas selle kulu tegemine aitab projekti eesmärki saavutada?
3. Kas kulu on abikõlblik?
4. Mis liiki kuluga on tegemist, kuhu see kuulub eelarves?



Joonis 3. Projekti eelarvestamise protsess (autori joonis)

Vastavalt KIKi abikõlblike kulutuste juhendile on toetuse taotlejal võimalus eelarvestada projekti elluviimiseks vajalike asjade ja teenuste ostmist, omatarbeteenust, personalikulu (otsekulud) ning lisaks projekti üldkulu.

Projektide puhul on soovituslik kasutada nullbaasiga eelarvestamist, kuna see eeldab põhjalikku analüüsi enne ressursside kasutuselevõtmist ning selle puhul on vähem määramatust (prognoose). Meetodi valikust hoolimata nullib toetuse saaja pingutused kiirustamine eelarvestamisel, kulutuste sisusse mittesüüvimine või kogemuste puudumine eelarve koostamisel. Igal kulutusel on oma kindlad iseloomujooned: nii ollakse harjunud töötasu saama kuukaupa, kuluka nõustamisteenuse eest makstakse tunnitasu, töövõtulepingut sõlmides oodatakse vastu teenust ning füüsilisi esemeid loendatakse tükikaupa. Kulutuse iseloomulike jooni arvesse võtmata võivad taotluste eelarved sisaldada omapäraseid kululiike ja –ühikuid (siin ja edaspidi on toodud näiteid KIKi esitatud taotluste eelarvetest):

Tabel 3

Näited eelarvetest:

Kululiik	Ühik	Ühikuhind	Kogus
Toit pikniku jaoks	inimene	3	122
Kululiik	Ühik	Ühikuhind	Kogus
Töötasu	tk	175	60
Ürituse koordineerimine	üritust	31	25

Allikas: KIKi taotlused

Toetuse taotleja peab alati esitama küsimuse: kas minu koostatud eelarve on arusaadav kolmandale osapoolele, kes loeb esmakordselt minu projekti taotlust? KIKi tehnilise hindaja jaoks on eelarve äärmiselt oluline infoallikas, mille puhul peab küsitavusi olema minimaalselt.

Võimalikke probleeme võib selgitada järgmise näite varal. Taotluse eelarves kajastatakse projektiga seotud töötasusid ning esitatakse need alljärgneval kujul:

Tabel 4

Näited eelarvetest

Kululiik					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Töötasu	Loodusõhtute tugisikute, toimumispaikade, aegade, teemade ja esinejate valimine ja kokkulepete sõlmimine Esinejate, tugisikute ja viktoriini korraldajate ja žürii töötasud	tk	175	60	10500

Allikas: KIKi taotlused

Hindamisprotsessis jäi mõistetamatuks:

1. Millise töö eest tasu saadakse? *Töötasu* on makstava tasu liik, mitte projektipõhise ametinime või -koha kirjeldus
2. Mitu inimest saab töötasu?
3. Millise perioodi jooksul saadakse töötasu, mida väljendab kuluühik *tk*: kuud, aastat, tundi?
4. Milline on töötasu suurus? Kas see on võrreldav piirkondliku või asutusesisese palgatasemega, nii nagu on nõutud KIKi finantseerimise korras?
5. Kas kõik antud eelarvemaal kirjeldatud töötasu saajad on töölepingulises suhtes toetuse saajaga või on selle kulurea sisse arvestatud ka töövõtulepingud?
6. Kas töötasu saajate hulgas on projektijuht ja juhul kui on, siis kas tema tasu vastab finantseerimise korras kehtestatud piirmääradele (10% kogu projekti abikõlblikust eelarve mahust)?

7. Kas on arvestatud projekti abikõlblikku perioodi ehk 24 kuud? Kui eelarves esitatud ühik *tk* on taandatud kuudele, siis 60 kuud on kaugelt üle abikõlbliku projekti elluviimise perioodi.

Ühe eelarverea juures tõstataks üles märkimisväärne hulk küsimusi ja on selge, et sellisel kujul kajastatuna ei anna see kulurida piisavat informatsiooni kulutuste abikõlblikkuse hindamiseks.

Kuna iga projekt on unikaalne, siis on keeruline anda detailseid näpunäiteid, milliseid ühikuid iga konkreetse kulutuse juures kasutada. Toetuse taotlejal on oluline mõtestada enda jaoks lahti kulutuse sisu ning seejärel valida sobiv ühik. Kas projekti kirjutamisse peaks olema kaasatud finantstaustaga inimene? Töö autor soovib seda tungivalt. Lisaks projekti heale ideele, on toetuse saajal vajalik koostada arusaadav ja asjakohane eelarve, mis kahtlemata tagab taotlusele kõrgemad hindepunktid.

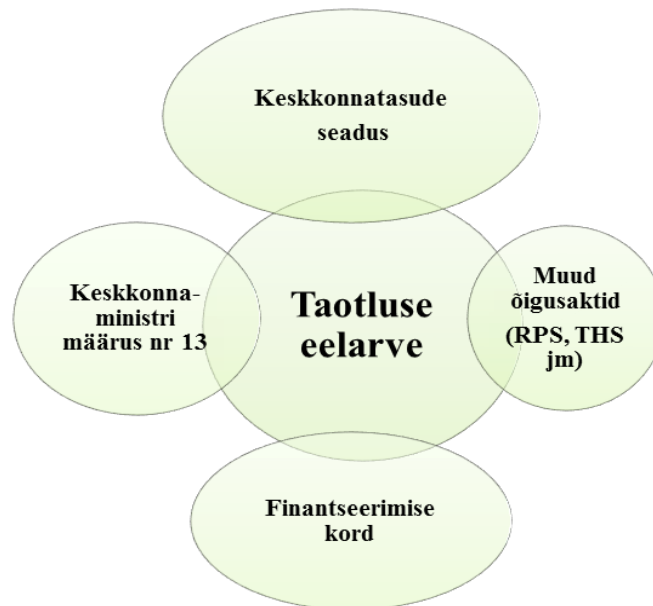
Abikõlbmatute kulude esinemine eelarves

Selle probleemi sageda esinemise põhjuseks peab lõputöö autor nn saritaotlemist ja suutmatust näha projekti eelarvet seda ümbritsevas taustsüsteemis (Eesti Vabariigi seadusandlus, keskkonnaprojektide finantseerimise kord). Majandusteadlane Urmas Varblane on kritiseerinud erinevate toetuste liigset kasutamist „Toetussõltuvus on haigus. See on niisugune haigus, et algul ei saa arugi, et see on meid haaranud. Milles see väljendub? Kui algul saame abiraha, siis mõtleme, et teeme selle eest midagi ekstra, midagi täiendavat, mida me muidu teha ei suuda. Kuid hiljem mõtleme, tore, selle rahaga saaks asendada mingid omad kulud, ja nii see läheb.“ (Varblane 2013) Seda mõtet saab laiendada KIKi keskkonnaprogrammile. Üsna tavapäraseks on saanud, et taotluse koostamisel unustatakse ära tõsiasi, et tegemist on projektipõhise eelarvega ning hakatakse selles näitama toetuse taotleja asutuse erinevaid tegevuskulusid ning kohmakalt siduma neid projekti tegevustega. Tulemuseks on abikõlbmatute kuludega eelarve, mis lähemal vaatlusel tundub olevat üks fragment taotleja asutuse aastaeelarvest.

Teine probleem on õigusraamidega, millesse peab projektitaotlus sobituma, tutvumata jätmise. Eelarvet koostades ei saa ära unustada järgnevaid fakte:

1. Keskkonnatasude seadus määrab ära toetuse sihtotstarbelise kasutamise.

2. Keskkonnaministri 17.veebruari 2006.a määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord“ sätestab keskkonnaprogrammist toetatavad eesmärgid ja tegevused.
3. Keskkonnaprojektide finantseerimise kord kehtestab abikõlblikud kulutused.



Joonis 4. Taotluse õigusraamid (Keskkonnaprojektide finantseerimise kord, autori joonis)

Projektipõhise eelarve koostajal tuleb arvestada erinevate aspektidega, mis eelarve koostamist mõjutavad ning eelkõige on need mitmed kitsendused. Märksõnad, mida kiputakse eelarvet koostades unustama on *sihtotstarbeline* ja *projektipõhine*.

Väärarusaam käibemaksu abikõlblikkusest

Finantseerimise korra lisa 1 „Abikõlblikud kulutused“ alusel on käibemaks abikõlblik kulutus, kui toetuse saaja ei ole käibemaksukohustuslane või kui toetuse saajal on võimalik tõendada, et vastavalt käibemaksu reguleerivatele õigusaktidele on toetuse saaja lõpptarbija, kellel ei ole õigust projekti raames tasunud käibemaksu oma maksustatavast käibest maha arvata või tagasi taotleda ning käibemaksu ei hüvitata toetuse saajale ka muul moel. Üllatav on see, et sagedasti tehakse viga taotleja enese kahjuks ehk siis taotlejad, kes ei ole käibemaksukohustuslased, on eelarve kulud arvestanud ilma käibemaksuta.

Korduvalt on eksinud selles punktis mittetulundusühingud ja teadusasutused. Põhjuseks peab töö autor eelkõige taotlejate eripära. Mittetulundusühingud (edaspidi MTÜd) on reeglina moodustatud entusiastidest, keda ühendavad sarnased huvid ja ideed ning soov midagi ühiselt korda saata. Mittetulundusühingute seadus kohustab ühinguid raamatupidamist korraldama vastavalt raamatupidamise seadusele, kuid kahetsusväärset sageli ei ole MTÜl isikut, kes reaalselt tegeleks raamatupidamise või finantsjuhtimisega. Nii jääb projektijuhi õlule kogu taotluse, mheelarve koostamine ning oskamatus tõttu ei suudeta vältida taotlejat kahjustavaid vigu.

KIKi puudutavas Riigikontrolli aruandes märgitakse kaudselt ära mh ka toetuse saajate vajaka jäämised erinevate dokumentide vormistamisel: „Kulutuste abikõlblikkuse tingimused on sätestatud finantseerimise korra lisana. Projektide dokumentidega tutvumisel ei tekkinud alati kindlustunnet, et rahastatud kulud vastavad täielikult abikõlblike kulude määratlusele“. Arendusuurimuse läbiviija hinnangul moodustavad projektide dokumentatsioonist suure osa toetuse saaja raamatupidamise algdokumentide koopiad ja „Riigikontrolli hinnangul peaks KIK rangemalt suhtuma finantseerimiseks kehtestatud nõuetesse, kuna see distsiplineeriks ka toetuse saajaid ning nõuaks neilt projektide põhjalikum planeerimist.“

Siinkohal võib esile tuua kitsaskoha, mis puudutab kliente, kes ei ole oma jõududega suutelised esitama asjakohast taotlust või koostama mõistetavat eelarvet. Piir, mis läheb toetuse saaja nõustamise ning toetuse saaja eest töö äratagemise vahel, on sageli õhkõrn. Autori praktiline kogemus näitab, et just mittetulundusühingute puhul ootab taotleja enam, kui nõustamist, seda just eelkõige projekti finantsküsimuste osas. Ametialaselt ei ole spetsialistidel õigust taotlust taotleja eest koostada ja keelatud on nn kahel toolil istumine.

Teadusasutuste (ülikoolide) puhul on tegemist käibemaksukohustuslastega, kellel tuleb KIKile tõendada, et tegemist on lõpptarbijaga, kes ei oma õigust projekti raames tasunud käibemaksu oma maksustatavast käibest maha arvata või tagasi taotleda ning käibemaksu ei hüvitata toetuse saajale ka muul moel. Seda tuleb tõestada konkreetse viitega käibemaksuseadusest ning just see osutubki sageli komistuskiviks, kuna ei suudeta konkreetset seadusele toetudes käibemaksu abikõlblikkust tõestada. Põhjuseks eeldatavasti teadusasutuste aina laienevad tegutsemisvõimad ning igal projektijuhil tuleb oma konkreetse projekti puhul ise välja selgitada, kas selle kulud kuuluvad maksustatava käibe hulka või mitte. Sellise hinnangu andmine nõuab reeglina koostööd

asutuse finantsüksusega, mis jätab aeg-ajalt soovida. Sisendkäibemaksu teemal on KIKi finantsüksuses välja töötatud kontrollküsimused, mis peavad aitama toetuse saajal jõuda järeldusele, kas eelarve esitada käibemaksuga või ilma. Allpool neist mõned näited:

1. Miks on toetuse saaja käibemaksukohustuslane?
2. Mis on toetuse saaja põhitegevus?
3. Kuidas seondub KIKist rahastatav projekt kui ajaliselt piiratud tegevuste kogum toetuse saaja põhitegevusega?
4. Mis on projekti tulem ning kes ja millal seda tulemit kasutavad?
5. Kas toetuse saaja projektitegevused on käibemaksuseaduse mõttes käive?
6. Kuidas toimib toetuse saaja raamatupidamises soetatud kaupade ja teenustega kuluarvestus ja nende kuludega kaasneva käibemaksu kui sisendkäibemaksu arvestus?

Arvestuse puudumisel või seisukohtade erisusel (toetuse saaja vs toetuse andja) võib küsimuse väljaselgitamine võtta märkimisväärselt palju aega ning takistada projekti sujuvat kulgemist. Mõõndusena on lubatud taotluse esitamise hetkel antud punkt jätta lõpuni välja selgitamata (teemaga jätkatakse rahastuse korral lepingut sõlmides), mis ei tee käibemaksu automaatselt abikõlblikuks.

Kulude kunstlik "tükeldamine" või kokkukirjutamine

Tihti peale kajastatakse samasisulisi kulutusi, mille summa eeldab võrdlevate pakkumiste võtmist või hiljem riigihanke läbiviimist (taotluse juures piisab ühest pakkumusest), eelarves mitmes erinevas osas. Siin järgib juba eelarvestamise faasis KIK riigihangete seadust (§ 23 lg 1): hankija ei või jaotada riigihanget osadeks käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Mis võib olla sellisel puhul toetuse taotleja ajendiks? Sageli tuuakse põhjenduseks riigihanke läbiviimise protsessi keerukus, aga ka teadmatuse eelarve koostamisel. Toetuse andja seisukohalt on risk siin suur, kuna välja selgitamata võib jääda teenuse/asja turuhind. Toetuse taotleja kohustus on juba eelarve koostamisel mõelda ette projekti elluviimise järgmistele etappidele, seega peab olema läbipaistvus tagatud alates esimesest sammust, mil taotleja hakkab oma taotlust koostama.

Sisult erinevate kuluridade kokkukirjutamine on autori hinnangul eelkõige kogenematus küsimus. Kliendi poolt ei otsita vastust küsimusele, mis on kulu sisu ning kuidas seda eelarves korrektselt väljendada. Risk on siin toetuse saajal: liigne kulude koondamine võib tekitada olukorra, kus mingi oluline kulutus jääb eelarvest välja, valesti on arvestatud toote või teenuse hind (liidetakse kokku mitu erinevat hinnapakumist), ununeb käibemaks jne. Mõlemal juhul jäävad vastuseta küsimused: millised on projekti tegelikud kulud? Kas toetuse saaja on koostanud aritmeetiliselt korrektse eelarve? Kas ollakse teadlikud kõikidest tulevastest kohustustest, mh riigihanke kohustus ning kas kogu eelarvestamisprotsess on läbipaistev?

Oluline aspekt, mida tuleb juba eelarvestamisel silmas pidada, on Rahandusministeeriumi RHS tõlgendus, kus MTÜd ja SAd on teatud tingimustel riigihanke kohustuslased: RHS 10 lg 2 sätestab tuginedes riigihangete direktiivile (2004/18/EÜ), et hankijaks on ka eraõiguslik juriidiline isik [mittetulundusühing on juriidiline isik mittetulundusühingute seaduse § 2 lg 1 alusel. Euroopa Kohus on seda pidanud ka kolmandaks kumulatiivseks tingimuseks (C-393/06, p 36)], kelle puhul on täidetud järgmised kaks kumulatiivset tingimust:

1. Isik on asutatud eesmärgiga täita või mis täidab põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu.
2. Isikut rahastatakse põhiliselt või isiku juhtimis-, haldus- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi RHS § 10 lõike 1 punktides 1-5 (nt riik või riigiasutus või kohaliku omavalitsuse üksus) või teised punktis 6 nimetatud isikud või mõne muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi vastavad isikud (E-riigihangete keskkond https://riigihanked.riik.ee/Hankija_määratlus).

Selline tõlgendus on loonud keerulise olukorra, kus mittetulundusühingud üritavad iga hinna eest hanget vältida (reeglina tuuakse põhjenduseks protsessi arusaamatus) ning seetõttu esineb eelarvetes sageli kulutuste kunstlikku tükeldamist, kuigi pakkumiste põhjal on selge, et tegemist on samasisulise teenusega ja sama teenuse osutajaga. Olukorda raskendab seegi, et veel mõned aastat tagasi mittetulundusühingute puhul hankekohustust sellisena ei käsitletud ning sageli on taotlejatel juba tekkinud oma kindlad lepingupartnerid, kellega üritatakse igal tingimusel koostööd jätkata. Sellega ei pruugi aga kaasneda turuhinna väljaselgitamine. Tihtipeale on koostööpartneritega juba taotluse esitamisel siduvad lepingud sõlmitud (projekti kulud on rahastuse

korral tagasiulatuvalt abikõlblikud juba alates taotlusvooru tähtajast), mis hiljem tekitab tõrkeid KIKiga sihtfinantseerimise lepingu allkirjastamisel.

Kulurida asub vales eelarve kulugrupis

Sagedasem eksimus siin on töölepingu ja töövõtulepingu mõiste ja sisu segamini ajamine, mis omakorda muudab abikõlbmatuks paljud taotleja poolt eelarvestatud kulud. Kogenematu taotleja jaoks saab esimeseks komistuskiviks lepingu osapool, kes võib töövõtulepingu puhul olla füüsiline ja juriidiline isik, kuid töölepingu puhul ainult füüsiline isik. Edasi eksitakse õigustega, mis kaasnevad töölepinguga, kuid mitte töövõtulepinguga.

Tasu maksustamine töövõtulepingu puhul ja töölepingu puhul on füüsilistele isikutele samane, seega maksustamise poolest nimetatud lepingute puhul eelised puuduvad. Küll aga on töölepingute puhul töötajatel märgatavad eelised töö- ja puhkeaja, ületunnitöö ja öötöö ning riigipühäl tehtava töö osas, töösuhte jätkumise ning ülesütlemise osas kui ka selles osas, et täistööajaga töötajale ei ole võimalik maksta tasu alla Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu alammäära, samas kui töövõtulepingu puhul kõik nimetatud sätted puuduvad. (Pello: 2013)

Väära tõlgenduse tõttu tõstetakse töövõtulepingu alusel teenust osutava isiku tasu eelarves töötasu alla. Põhjenduseks tuuakse tehingu teine osapool ehk füüsiline isik. Edasi eelarvestatakse töövõtulepinguga teenuse osutajale lähetuse päevaraha, mootorsõiduki kasutamise kompensatsiooni jne, mis tegelikkuses eeldavad isikuga töölepingulist suhet. Juhul kui see eksimus ei tule välja taotluse menetlemise juures, järgneb rahastamise korral lepingut sõlmides probleemide ahel:

1. Vajalik on esitada eelarve muudatuse taotlus, mis tähendab ajakulu.
2. Peale eelarve muudatust võib kohustuslikuks osutada turuhinna määramine kolme pakkumise võtmise või riigihanke teel, kui töövõtulepingu summa ületab peale eelarve muudatust vastavat piirimäära.
3. Taotluse juures väljavalitud teenuse pakkuja ei pruugi osutada soodsaimaiks, kuid juba on tehtud siduvad lepingud või halvemal juhul, alustatud töödega.

Need juhtumid toovad eriti selgelt välja selle, et projektipõhine eelarvestamine ei ole kõigest summade sisestamine eelarvevormile. Korralikult koostatud eelarve nõuab paljude tegurite hindamist, vastavaid oskusi ja piisavalt aega, millega kaasnevad sageli eelarvestamise käiguga seotud suuremad kulud. (Roos 2012) Toetuse saaja seisab eelarvet koostades keeruka ülesande ees: iga kulutuse puhul tuleb arvestada ümbritsevat konteksti, olgu selleks siis eelarvestamise põhitõed, keskkonnaprojektide finantseerimise kord või Eesti Vabariigi õigusaktid. Ennetustegevusi kõikide eksimuste vastu KIKil ei ole, palju sõltub taotluse juures olevast lisainfost, toetuse taotleja oskustest ning taotlust menetleva spetsialisti kogemustest. Tõhusamat kontrolli rakendatakse nt mittetulundusühingutest taotlejatele, kuna üldiselt teadaolevat ei ole vabariiklastel palju palgatöötajaid.

Veel võib kululiikide valesi eelarvevormile sisestamisel välja tuua järgnevad sagedasemad eksimused:

1. KIK rahastab konverentsidel osalemise kulu. Vastavalt „Abikõlblike kulutuste“ juhendile hõlmab konverentsi ja seminari osavõtukulu toetuse saaja oma töötaja tööalastest konverentsidest ja seminaridest osavõttu. Eelarves on sellele kulule loodud eraldi jaotus. Segamini aetakse toetuse saaja enda poolt korraldatavad konverentsid ja seminarid ning osamine mõnel seminaril. Esimesel puhul on eelarves reeglina sisseostetav teenus konverentsi korraldamiseks, tasud lektoritele jne, teisel puhul makstakse mõnele konverentsi korraldajale osalemistasu ning lisanduda võivad lähetuskulud.
2. Mootorsõiduki kasutamise kulu blokis kajastatakse erinevaid transporditeenuseid: nt busside renti, mis viib projektis osalejad väliskoolitusele.

Kuna juhendis on loetletud kulutuste sisu küllaltki üksikasjalikult lahti seletatud, siis tuleb toetuse saaja suunata finantseerimise korraga tutvuma. Erinevate juhenditega tutvumata jätmise eelarve vormistamisel on sage põhjus, miks sellised eksimused tekivad.

Finantseerimise korras kehtestatud proportsioone ei ole arvestatud

Teatud kulutustele ja omafinantseeringule on KIK seadnud finantseerimise korras kohustusliku ülem- või alampiiri. Olulisemad neist on järgnevad:

1. Kohustuslik rahaline omafinantseering võib olla sõltuvalt toetuse saaja õiguslikust seisundist 10-50% projekti abikõlblike kulutuste maksumusest.
2. Projektijuhtimise kulu ülempiir on 10% kogu projekti abikõlblikust eelarve mahust.
3. Abikõlblike üldkulude maksimaalne ülemäär on 7-10% sõltuvalt toetuse taotlejast (MTÜl ja SAI kõrgem määr).

Osade piirangute puhul (omafinantseering ja üldkulu) arvutab andmesüsteem KIKAS välja proportsiooni, s.t klient näeb eelarvet koostades, kui kohustuslik määr ei ole täidetud või on ületatud. Teiste piirangute puhul (nt projektijuhtimise kulu) peab taotleja ise tegema protsent-arvutuse. Sellest tulenevalt jagunevad vead eelarve koostamisel kaheks: lohakusvead, kus eiratakse ette antud informatsiooni ning teiseks oskamatus leida protsenti mingist arvust.

Projektijuhtimise kulu piirangul on teatud ajalooline taust. Nimelt hakkas aastatega muutuma projektijuhtimise kulu osakaal projektide eelarvetes ebamõistlikult suureks. Hindajatel tekkis küsimus, kas projekt on planeeritud mingi eesmärgi täitmiseks või projektijuhile tasu maksimiseks? Üldiselt välditakse KIKis kuludele piirmäära ette kirjutamist, kuna see ei pruugi anda soovitud tulemust. Kehtestatud ülempiir kasutatakse igal juhul ära, ka siis, kui tegelikke kulutusi nii palju ei ole. Projektijuhtimise puhul tuli see samm ebamõistlike kulutuste eskaleerumisel ette võtta. Probleemi see siiski lõpuni ei ole lahendanud, kuna jätkub vaidlus teemal, mida üldse kujutab endast projektijuhtimine ning kuidas seda eristada projekti sisulistest tegevustest. „Abikõlblike kulutuste“ juhendis (p 3.13) on ära toodud järgnev tõlgendus: projektijuhtimise kulutuseks loeb KIK tegevused, mis on seotud projekti eesmärgi püstitamise ja planeerimisega, meeskonna loomise ja juhtimisega, kontrollimise, hangete korraldamise, projekti sisese ja välise kommunikatsiooni, analüüsi, kokkuvõtete ja aruande tegemisega. Projekti elluviimise sisulisi tegevusi KIK projektijuhtimise kulutuseks ei loe. Menetlemise protsessis tuleb hindajatel sageli diskuteerida taotlejatega teemal, mida üks või teine osapool projektijuhtimiseks loeb või kuidas tõlgendab finantseerimise korda. Siinkohal nendib töö autor, et proportsioonide seadmisel suhtutakse „nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik“ põhimõttega, kuid ebamõistlike kulutuste suurenemisel ühes või teises kulugrupis, ollakse KIKis valmis uusi kitsendusi kehtestama.

Planeeritud tegevused projekti eesmärkide täitmiseks on ebapiisavalt või asjakohatult kirjeldatud

Projekti taotlust koostades ei ole võimalik planeeritavaid tegevusi ning saavutatavaid eesmärke jätta määratlemata või lahtiseks. Kuna projekt on kindla eesmärgi saavutamiseks kavandatud ühekordse iseloomuga ajaliselt piiritletud tegevuste kogum, tuleb hoolikalt kirjeldada kõik projekti tegevused ning seejärel jälgida, et need kõik kajastuvad eelarves. Samuti kehtib vastupidine nõue: eelarves ei saa olla ühtegi kulutust, mis ei ole vajalik projekti eesmärgi saavutamiseks või mis ei ole seotud projekti tegevustega. Näitlikustamiseks allpool väljavõtte KIKi taotlusvormi punktist 11, kust osa informatsiooni (tegevuste lühikirjeldus) on seotud eelarvevormiga ehk eelarvesse kulurida sisestades tuleb teave tegevuskavast automaatselt kaasa.

Tabel 5

Taotluse tegevuskava kirjeldus

11. PROJEKTI KIRJELDUS			
11.1 Tegevus- ja ajaplaan			
Tegevuse lühikirjeldus	Tegevuse detailsem kirjeldus	Väljund / Tulemus	Hinnanguline kestvus kuni

Allikas: keskkonnaprogrammi taotlusvorm

Esinevad reeglina kahte sorti vead: esiteks unustatakse oluline tegevus kuludena kajastamata (taotleja jaoks kahjulikum viga) ja/või sisestatakse eelarvesse projekti tegevustega nõrgalt seotud või mittevajalikke kulutusi (KIKi aspektist kahjulik tegevus). Ennetusvõimalused ei ole mõlema variandi puhul samaväärsed. Projekti tehnilisel hindajal on keeruline aru saada, milliseid kulusid taotlejal kõikide sihtide täitmiseks vaja on. Esineb juhuseid, kus osa tööd tehakse vabatahtlikkus korras või mingid tegevused on juba enne projekti kirjutamist ellu viidud. Kui siiski on näha, et mingi osa tegevuskavast on eelarves täiesti katmata, tuletatakse seda taotluse koostajale meelde. Ülemäära kallid projektid seevastu kerkivad teiste sarnaste hulgast üsna selgelt esile ning ülepaisutatud eelarve hakkab silma. Liigsete kulude eelarvesse kirjutamine loob hindajate jaoks taotlejast kahjuliku kuvandi, kuna tõstatub küsimus: kas soovitakse toetust kasutada mõistlikult ning läbipaistvalt ja mis on projekti tegelik eesmärk?

Teiseks nõrgaks kohaks tegevuskava ja eelarve sidumisel on taotleja oskamatus kirjeldada projekti sisulisi tegevusi ning sage on asjakohatu informatsiooni esitamine. Projekti sisuliste tegevuste kirjeldused peavad olema seotud keskkonnaministri määruses nr 13 „Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord“ kehtestatud toetatavate tegevuste ning eesmärkidega. Samuti on hindajatele oluline aru saada, miks neid tegevusi on vajalik rahastada ning kuidas need aitavad kaasa projekti elluviimisele. Allpool mõned näited KIKi esitatud taotluste tegevus- ja ajaplaanidest, mille põhjal ei ole võimalik vajalikku informatsiooni saada.

Tabel 6

Väljavõtted tegevus- ja ajaplaanidest

11.1 Tegevus- ja ajaplaan		
Tegevuse lühikirjeldus	Tegevus detailsem kirjeldus	Väljund / Tulemus
Projekt on esitatud x vallale ehitusloa saamiseks jaanuaris 20xx	Rekonstrueeritud on nahastamishooneks endine kuur.	Kevadel-suvel 20xx kaevetööd ja imbsüsteemi paigaldus
Ettevalmistav etapp	Projekti meeskonna loomine. Õppekava koostamine, konsulteerimine spetsialistidega. Partneritega läbirääkimine ja kokkulepete sõlmimine.	Projekti meeskond on moodustatud, valminud on täpne õppekava. Kokkulepped koolituse läbiviijatega on sõlmitud
Omanikujärelevalve	Projekteerimis-ehitustööde omanikujärelevalve	Projekti vältel on tagatud omanikujärelevalve teostamine
Projektijuhtimine	Hankedokumentide koostamine, ehituskoosolekute läbiviimine, projekti järelevalve ja aruandluse dokumentatsiooni koostamine.	Korrektne dokumentatsioon, korrastatud paisjärv
Seadmete tellimine/soetus	ATEX Filtrisüsteemi 45000m ³ /h tellimine ja soetus	ATEX Filtrisüsteem 45000m ³ /h tellitud ja soetatud

Allikas: KIKi esitatud taotlused 2011-2013

Korduv eksimused on sisuliste tegevuste asemel (töö)vahendite kirjeldamine, mis on vajalikud tegevuste läbiviimiseks. Nii peaks projektijuht olema n-õ tööriist projekti edukaks juhtimiseks, mitte projekti sisuline tegevus, kuna vastasel korral tekib küsimus, kas projekt on loodud projektijuhi pärast? Omanikujärelevalve on kohustuslik kulu ehitusprojektide puhul, see ei ole projekti sisu, vaid konkreetse nõude täitmine jne. Läbimõtle mata eelarve koostamisel võib seega realiseeruda risk, et tegelikkuses ei ole kõikide projekti sisuliste tegevustega kaasnevaid kulutusi arvestatud ning rahastamise korral võib projekt ebaõnnestuda.

Omaette murekoht on taotlejad, kes tegevuskava koostades on äärmiselt paljusõnalised ning ei oska eraldada olulist informatsiooni ebaolulisest. Raske on sellisel juhul leida nii tegevuskavast kui eelarvest vajalikku teavet ning eelarve muutub visuaalselt lohisevaks ning raskesti hoomatavaks.

Tabel 7

Näide eelarvest

Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind
Transporditeenus	Programme ja õppematerjale tutvustava koolituspäeva korraldamine loodusainete õpetajatele Programme ja õppematerjale tutvustava koolituspäeva korraldamine loodusainete õpetajatele. Osalejad tuuakse bussiga Tartust ja Tallinnast Puhta Järva-Jaani lähedal asuvasse x parki ning liigutakse ringi ka Pandiveres, et viia läbi näiteid koostatud programmide tegevustest.	km	1,80

Allikas: KIKi esitatud taotlus

Liigeses infomüra s võib taotlejal endalgi kaduda selge suund käest ning korrektse ja üheselt mõistetava taotluse hindamise asemel tuleb tegeleda ennustamisega, milline osa edastatud sõnumist on vajalik ning mille võib kõrvale jätta. Siinkohal tuleb toetuse taotleja lähtuda rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetest ja eelarve koostamisel peab järgima arusaadavuse, olulisuse, objektiivsuse jt printsiipe.

Eelarves oleva kulurea ja lisatud hinnapakumise summa ja/või sisu ei ole vastavuses Projekti raames ostetava asja või tellitava teenuse hinna korrektne ja läbipaistev määramine on äärmiselt oluline juba eelarvestamise faasis. Küsitavusi ei tohi üles jääda, kuna praktika näitab, et ennetustegevus on reeglina viljakam, kui hilisemad vaidlused positiivse rahastuse otsuse korral. Seetõttu ootab KIK rahastajana taotluse eelarve juurde adekvaatseid hinnapakumisi, mis kajastaksid teenuse mahtu, teenuse/toote hinda käibemaksuga ja ilma, ostetavat kogust, teenuse/toote iseloomulikke näitajaid. Pakkumine ja eelarve peavad olema omavahel täielikult võrreldavad, kumbki dokument ei tohi kajastada erinevat informatsiooni. Eelkõige kliendi enda huvides on jälgida eelarvestatavaid summasid. Üsna sage viga eelarvestamisel on abikõlbliku käibemaksu puhul sisestatada toote/teenuse hind ilma käibemaksuta, mis tähendab rahastuse korral seda, et käibemaksu osa peab toetuse saaja ise tasuma. Selle näol on töö autori hinnangul tavaliselt tegemist kiirustamise tagajärjel tekkiva eksimusega.

Omavahel mittehaakuvad hinnapakumised ja eelarve seevastu tulenevad taotlusele lisatud ebakorrektestest ning väheinformatiivsetest ja aegunud dokumentidest. Toetuse saaja peab valima võimalikuks tulevaseks lepingupartneriks kvaliteetset teenust või asja garanteeriva ettevõtte, kuna see tagab toetuse sihtotstarbelise kasutamise. Ühtlasi on tasemel valdkondlik ettevõtte võimeline koostama kliendile pakkumise, milles sisaldub KIKi jaoks huvipakkuv teave. Lähtuda ei saa vaid teenuse odavusest nagu sageli arvatakse. Lähteülesanne teenusepakkujatele tuleb esitada sellisel kujul, et pakkujaks kvalifitseeruvad vaid sobivad isikud.

Aegunud pakkumiste esitamine taotluste juurde on tihti esinev probleem pikaajaliste taotlejate puhul, kus sama taotlust esitatakse korduvalt ning sissusse süüvimata lisatakse eelarves oleva kulu täpsustamiseks taotluse juurde juba ammu vananenud kalkulatsioon.

Võrdlemisi sageli on kuulda taotlejate nurinat pakkumiste küsimise vajalikkuse kohta. Seda peetakse taotluse koostamiseks mittevajalikuks ja aeganõudvaks lisakohustuseks, mida võiks lükata edasi rahastamise korral lepingu sõlmimise faasi. KIKi jaoks on seevastu hinnapakumises olev informatsioon äärmiselt vajalik kulutuste abikõlblikkuse hindamiseks ja hinnakujunemise vaatluseks. PRIA on oma kodulehel (PRIA Infokiri - november 2010) toonud välja kriteeriumid, milline on korrektne hinnapakumine:

1. Hinnapakkumine peab olema loetav, üheselt arusaadav ja matemaatiliselt õigesti arvutatud.
2. Hinnapakkumisel peavad olema vajalikud rekvisiidid hinnapakkuja kohta (registrikood/isikukood, hinnapakkuja nimi, aadress, kontaktandmed).
3. Hinnapakkumine peab olema taotluse esitamise päeval kehtiv.
4. Hinnapakkumisel on välja toodud kavandatava tegevuse või investeeringuobjekti nimetus.
5. Hinnapakkumisel on võimalik üheselt välja lugeda käibemaksuta või käibemaksuga hind ja käibemaksu määr (v.a. juhtudel, kui hinnapakkuja on välisfirma või ei ole käibemaksukohustuslane).
6. Hinnapakkumine peab olema piisavalt detailne (näiteks ehitamise/rekonstrueerimise korral peavad olema selgelt välja toodud teostatavate tööde mahud, ühikud ja ühikuhinnad ja kogumaksumus).
7. Uue masina või seadme ostmise korral, peab hinnapakkumisel olema märge, et kaup on uus. Märge „kaup on uus“ võib taotleja ka ise kirjutada, kinnitades seda oma allkirjaga.
8. Kui on lubatud kasutatud masina või seadme ostmine, siis peab hinnapakkumine sisaldama ka uue samaväärse masina või seadme hinda.
9. Hinnapakkumine võib olla taotlejale saadetud e-maili teel.
10. Hinnapakkumisel ei pea olema hinnapakkuja allkirja.

Samasugused nõudeid esitab KIK projekti taotluse juurde lisatud pakkumistele, kuna infotarbijatena ollakse PRIAga samal positsioonil: rahastajate huvi on toetuste läbipaistev kasutamine. Eelarves sisalduv informatsioon peab olema maksimaalne eelarve võimalusi arvestades, kuid on selge, et kogu vajalik teave sinna ei mahu ning seda kajastatakse lisadokumentides, mis omakorda peavad olema üldtunnustatud printsiipidele vastavad.

Eelarvestatud kulud ületavad abikõlblikku perioodi

Vastavalt keskkonnaprojektide finantseerimise korrale on projekti maksimaalne kestvus 24 kuud alates rahastamise otsuse kuupäevast. Kahe aasta pikkusesse perioodi peab mahtuma lepingu sõlmimine, projekti elluviimine ning aruandluse esitamine. Kogemustele toetudes võib nentida, et kõikide toimingute puhul tuleb arvestada varuajaga ja alati tuleb jätta teatav reserv ootamatute takistustega tegelemiseks. Üle 24 kuu ulatuvad kulutused tuleb taotlejal eelarvest eemaldada.

Nende puhul, mis mahuvad täpselt 24 kuu sisse on olukord keerulisem. Reeglina kõik 24 kuud projekti sisulisi töid ei teostata. Otsest vastuolu finantseerimise korraga ei ole ning projekti rahastamise korral tuleb tehtud kulutused põhistada erinevate dokumentidega: töötasu puhul tööajataabelid; teenuste puhul tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid, kus on olemas tööde maht jne. Siiski on selge, et selliste juhtumite puhul on hilisem vaidlemine keerukas ja komplitseeritud ning sageli lõplikku tõe ei selgugi.

Piiripealset olukorda võimendab olukord, kus samad taotlejad teevad koostööd erinevate rahastajatega ning segamini aetakse projekti- ja tegevustoetuse mõiste. Aeg-ajalt ajaline piir projektis hägustub ning konkreetset lõppu projekti tegevused ja nendega seotud kulud justkui ei saagi. Seda küsimust arutati Siseministeeriumi poolt rahastatud ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis poolt läbiviidud „Kodanikeühenduste riikliku rahastamise korrastamise“ programmis, mille töörühmades osales ka antud arendusuurimuse autor KIKi esindajana. Programmi tulemusena valminud juhendmaterjal on selgitatud toetuste erinevus järgnevalt:

1. Projektitoetus on rahastamisliik, millega avalik sektor toetab konkursi alusel kindla eesmärgi saavutamisele suunatud, ajas ja ruumis piiritletud, peamiselt ühekordset ühenduse poolt elluviidavat tegevust või tegevuste kogumit.
2. Tegevustoetus on rahastamisliik, millega rahastaja toetab ühenduse tegevust ja arengut, eesmärgiga säilitada või tõsta selle võimekust.

Eelarvestamisel tuleb seetõttu arvestada projekti ühekordset ja määratud pikkusega iseloomu ning kulutuste tegemine vastavalt ajaliselt piiritleda. Toetuse saaja peab kinni pidama „Abikõlblike kulutuste“ juhendis kehtestatud ajakriteeriumist ehk kulutus peab olema toetuse saaja raamatupidamises tekkepõhiselt kajastatud ja aruandlus KIKile esitatud sihtfinantseerimislepingus märgitud lõpptähtjaks.

Omatarbeteenuse sisu ja/või arvestus on eelarves väär

Omatarbeteenuse puhul on peamine kitsaskoht mõiste tegelikust sisust arusaamine ja sellele vastavalt kulutuste kajastamine eelarves. KIKi „Abikõlblike kulutuste“ juhendis on järgnev (lakooniline) selgitus: abikõlblikud teenuseliigid on sisseostetud teenus või omatarbe korras saadud hüve. Ja edasi täpsustav teave: sisseostetud teenus peab olema tõendatud raamatupidamise algdokumendiga, nt arvega, omatarbe korras saadud teenus peab olema tõendatud

raamatupidamisõiendiga. Põhjalikku selgitust, mida tähendab omatarbeteenus või kuidas omahinna kujunemise üle arvestust tuleb pidada, juhendites ei ole. Selge on, et KIKi juhendite eesmärk ei ole kõikidesse arvestusvaldkondadesse süvitsi laskuda, kuid lõputöö autori arvates tuleb seda kululiiki käsiraamatus põhjalikumalt lahata, et vähendada eksimusi.

Teine vajakajäämine omatarbeteenuse puhul on arvestuse puudumine ehk toetuse taotleja ei oska dokumenteeritult hinna kujunemist selgitada. Eelarvesse kantakse teenuse müügihind ning omahinna kujunemise kalkulatsioon puudub. Keerukamaks muudavad olukorra veelgi KIKi-poolsed lisakitsendused abikõlblikkuse osas: nii ei ole alati võimalik katta kõiki kuluelemente, mida omatarbeteenuse arvestuses kajastatakse. See omakorda eeldab äärmiselt põhjalikku omahinna kalkulatsiooni kulude liigituse ning kuluobjektidele paigutamise näol. Valdkond on oma olemuselt selline, kus KIK ei saa nõustada ega kalkulatsiooni kliendi eest ära teha, nii jääbki omatarbeteenus sageli (kliendi kahjuks) eelarvest välja.

Muidugi võib tekkida õigustatult küsimus: kui kõik on nii keerukas, siis milleks üldse esitada selliseid nõudmisi? Siinkohal toetub töö autor Sander Karu sõnadele „Kas väljundite kulude arvestus on sama oluline nii äriühingutes kui ka avalikus sektoris? Kui uskuda ajakirjandust ja lugeda vanemat erialast kirjandust, siis jääb sageli mulje, et väljundite kulude arvestus on oluline peamiselt äri sektoris ning avalik sektor on kordumatu ja eripärane ning avalikus sektoris pole väljundite – avalike teenuste kulude arvetus oluline. Nüüdisajal ei lähe piir äri sektori ja avaliku sektori vahelt mitte lähtuvalt sellest, kas on äri sektor või avalik sektor, vaid lähtuvalt sellest, kas tulemuslikkus on oluline ning kasutatakse nüüdisaegseid strateegilise ja tulemuslikkuse juhtimise põhimõtteid või ei. Kui kasutatakse nüüdisaegseid strateegilise ja tulemuslikkuse juhtimise põhimõtteid, siis koos nendega on oluline juurutada ja kasutada väljundite kulude arvestust sõltumata sellest, kas on tegemist äriühinguga või avaliku sektori asutusega.“ (Karu 2012: 4-5)

Projekti tegevused ja neile planeeritud kulutused ei kattu

Selle probleemi juures saab jällegi rääkida kompleksusest, mida taotluse koostamine endast kujutab ehk siis erinevad osad kogu süsteemis on omavahel tihedalt läbipõimunud. Taotluse tegevuskava on otseselt seotud eelarvega ning neid kahte tuleb vaadelda ühtse tervikuna. Uurimuse koostaja hinnangul on selle eksimuse sage põhjustaja taotleja soov oma projekti võimalikult suurejoonelisena näidata. Ühe projektiga üritatakse haarata mitmeid, sageli sisuliselt

mittehaakuvaid valdkondi. Eelarvestamisel selgub, et projekti maksumus paisub ebamõistlikult suureks ning nii jäetakse osad kulud lihtsalt eelarvest välja. Sellistel puhkudel soovitatakse taotlejatel kaaluda mitme erineva taotluse esitamist ning asutuse võimekust arvesse võttes taotleda pigem erinevatest voorudest. Ühe taotlusega ei pea ega olegi vajalik kõiki valdkondlikke probleeme lahendada. Üleplaneeritud projekt, mis ei ole kaetud rahaliste vahenditega ebaõnnestub suure tõenäosusega, sest kõiki püstitatud eesmärke ei suudeta täita.

Kaasfinantseeritava projekti puhul ei vasta KIKi eelarve pearahastaja omale Keskkonnaprogrammist on võimalik taotleda kaasrahastust struktuuritoetustest või rahvusvahelistest allikatest rahastatavatele projektidele. Reeglina tähendab see kohustusliku omafinantseeringu (või selle mingi osa) katmist KIKi vahenditest. Kõik finantseerimise reeglid seab põhirahastaja. Eelarvestamise seisukohalt peaks selliste projektide taotluste koostamine olema lihtsam, kuna põhirahastajale koostatud eelarve on juba valmis ning see tuleb võimalikult täpselt kanda KIKi vormile. Taotlejale jääb vaid proportsioonide paikapanek: millise osa kulu-reast katab KIK, millise põhirahastaja. Tegelikult esitatakse eelarveid, kus isegi kahe eelarve lõppsumma ei kattu. Sage põhjendus on sisu poolest erinevate kulude toetamine rahastajate poolt, mis tekitab taotlejas segadust. Üldjoontes on toetatavad kululiigid erinevatel rahastajatel siiski küllaltki sarnased. Võttes ette näiteks Eesti-Läti-Vene piiriülese programmi (*Estonia-Latvia-Russia Cross Border Cooperation Programme*) taotluse eelarve (mille omafinantseeringu osa taotleti KIKist), võib leida sealt toetavate kululiikide alt:

- a) *human resources* (personalikulud);
- b) *travel costs* (reisi- ehk lähetuskulud);
- c) *equipment and supplies* (seadmed ja tarvikud ehk sisseostetud asjad);
- d) *administrative costs* (halduskulud ehk üldkulud).

Võib nentida, et kululiigid on peaauglikult samad, mida toetab KIK ning kahe taotluse eelarvevormid võimaldavad kululiike samamoodi esitleda. Suuri erinevusi eelarvestamisel ei ole.

Keerulisem on lugu taotlejatega, kes üritavad kaasrahastatavate taotluste eelarvetes kajastada kulutusi, mida põhirahastaja ei toeta. Kuna KIK lähtub põhirahastajate tingimustest, siis sellised taotlused lükatakse koheselt tagasi. Hindajatel tekitab selline olukord reeglina küsimust, kas mõistetakse üldse kaasrahastatavate projektide olemust toetuse saaja poolt. Kuna kogu hindamis-

protsess selliste projektide puhul allub põhirahastaja tingimustele, on äärmiselt oluline teha juba taotlemise hetkel selgeks, millist tüüpi projektiga on tegu, kuna järgnev menetlusprotsess on erinev.

Kaasfinantseerimise tingimusi ei ole keskkonnaprojektide finantseerimise korras kuigi põhjalikult käsitletud ning see võib olla üks segaduste põhjustaja. Sellest lähtudes püüab töö autor põhjalikumalt käsitleda kaasrahastatavate projektide mõistet ning eelarvete koostamist.

Eelarves planeeritud kulude määrad ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi õigusaktidega

Tavapärased eksimused on lähetus- ning mootorsõiduki kasutamise kulutuste arvestusel. Abikõlblikuks loeb KIK maksuvaba piirmäära mõlema kulutuse puhul vastavalt määrustele „Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord“ ja „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord“. Piirmäära ületav osa ja sellelt seadusandlikus korras arvestatud maksud ei ole abikõlblik kulutus. Selline olukord eeldab taotlejalt küllaltki täpset ülevaadet planeeritavate sõitude üle (mitu päeva lähetuses, millist sõiduviisi kasutatakse, palju km läbitakse ametisõituna jne), mis ühest küljest seab taotleja enam eeltööd nõudvasse olukorda, teisalt ärgitab projekti kulutusi enam läbi kaaluma ning mõtlema. Eelarvestamine ei ole siiski täppisteadus, seega jääb alati võimalus hiljem taotluse eelarvet vajadusel ja piisavate põhjenduste olemasolul muuta. Vaikimisi on KIK võtnud rahastajana endale rolli, kus jälgitakse seaduste täitmist, antud juhul töölepinguga töötava isiku õiguste (sõidukulu hüvitamine, lähetuskulude kompenseerimine) korrektset maksmist (ja kajastamist eelarves).

Kulutused on eelarves topelt kajastatud

Eelpool on juba mitmete probleemide puhul on kõlanud, et projekti kirjutamine võib tähendada toetuse saajate jaoks võimalust leida finantsilisi vahendeid oma asutuse tegevuseks või töötajatega seotud kulutuste katmiseks. Levinud teguviis sellise eelarvestamise puhul on projekti sisulised tegevused osta „võtmed kätte“ teenusena, samas kalkuleerida töötasu kulugruppi asutuse töötajate tasusid, mida oleks justkui vajalik teha projekti elluviimisel. Lähemal uurimisel võib selguda, et tegelikkuses lisatöid ja -kulutusi teha vaja ei ole, teenuseosutaja pakkumine on läbimõeldud ning sisaldab kõike vajalikku, samasisulise töö eest veel kellelegi tasuda ei ole

mõistlik. Kas tegemist on pettuse või teadmatusel? Konkreetset hinnangut on keeruline anda ning iga taotlust/projekti analüüsitakse sellistel puhkudel eraldiseisvalt. Reeglina püütakse hindamisel sellist olukorda ennetada, küsides maksimaalselt lisainformatsiooni iga liigsena paistva kulurea vajalikkuse kohta. Siiski ei õnnestu alati selliste juhtumite puhul mõlemat osapoolt rahuldavat olukorda saavutada ja jääb veel võimalus projekti elluviimise ajal nt tööajatabeleid ja töövõtulepingu alusel osutatud teenust omavahel kontrollida. Praktikast on see küllaltki nõrk kontrollmehhanism, kuna tööajatabelitesse suhtutakse klientide poolt loomingukselt ning sealt ei pruugi selguda tehtud töö tegelik maht ja sisu.

Eelarves on mitterahalised kulud

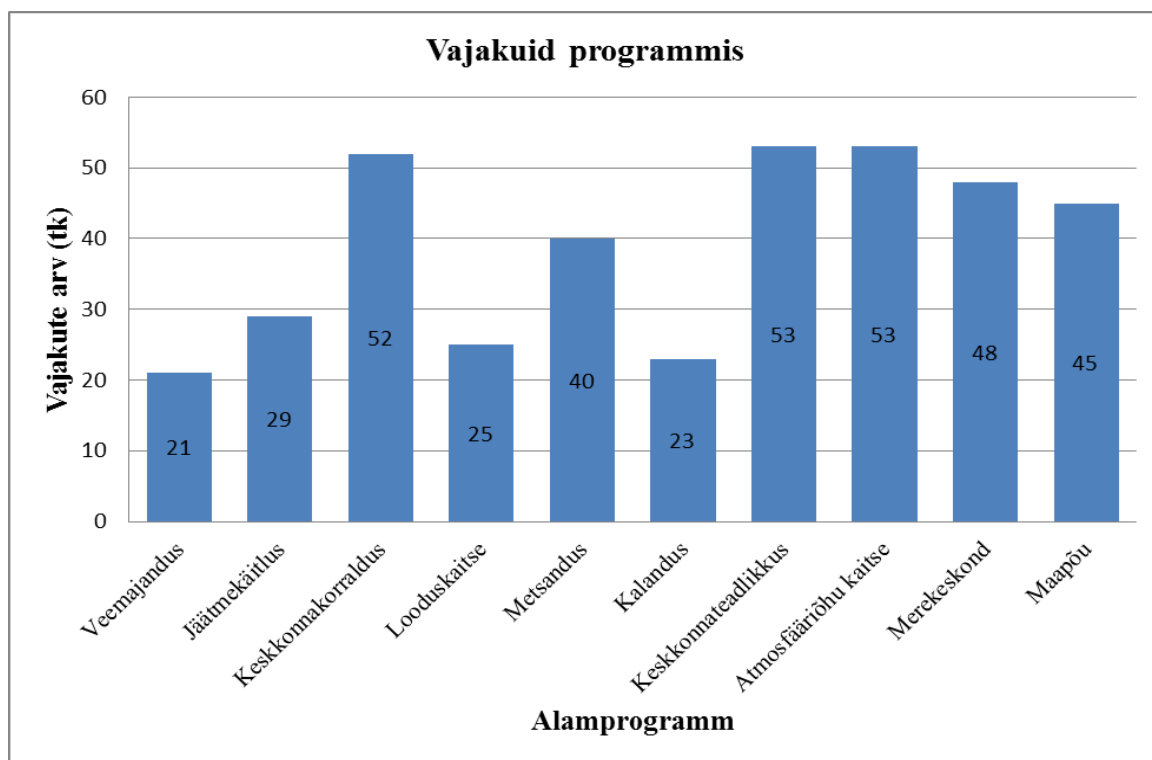
Üldjuhul üritatakse mitterahaliste kuludega katta projekti kohustuslikku omafinantseeringu osa. Eksimused on seletatavad erinevate rahastajate erinevate põhimõtete ja struktuurtoetuste puhul on selline lahendus teatud tingimustel lubatud: mitterahalise sissemaksena eelduseks on kulu tekkimine tavasuhtes. Isik või asutus, kes ei ole toetuse saaja ega partner, annab projekti raames mitterahalise sissemaksena toetuse saajale või partnerile kasutada ruumi, seadme, materjali või vahendi või osutab tasuta teenust, mille eest toetuse saaja või partner tavasuhtes peaks maksma, või toetuse saaja või partneri jaoks tehakse vabatahtlikku tööd. (Määrus nr 26 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse kulude abikõlblikkuse või mitteabikõlblikkuse määramise tingimused ja kord“) KIK ei ole seda teed läinud ning eelarves lubatakse kajastada ainult rahalised kulutused. Toetuse saaja jaoks on oluline erinevate rahastajate tingimustega tutvumine, kuna see vähendab vigade tekkimise võimalust, mille tõttu hiljem taotlust korrigeerima peab või mis võivad põhjustada taotluse tagasilükkamise. Iga paranduse tegemine nõuab mõlemalt osapoolt ajalise lisaressurssi kulutamist, mis taotlemise niigi pingelise perioodi veel keerulisemaks muudab.

Eksimuste ja vajakute põhjused

Vaadeldes enim esinenud taotluste tagasisaatmise põhjuseid ning nende tekkepõhjusteid analüüsides nimetab lõputöö autor vajakajajäämiste põhjustena eelkõige kolm olulisemat faktorit:

1. Kiirustamine taotluse koostamisel.
2. Vähenenud teadlikkus erinevatest õigusaktidest ja oskamatus paigutada eelarvet ning seadusandlust ühte konteksti.
3. KIKile informatsiooni esitamine valikuliselt või väljajätteliselt.

Enim vajakajäämisi esineb alamprogrammide lõikes keskkonnateadlikkuse, atmosfääriõhukaitse, merekeskkonna ja keskkonnakorralduse programmis. Tunduvalt vähem saadetakse tagasi korrigeerimiseks veemajanduse, jäätmekäitluse, looduskaitse ja kalanduse programmi taotlusi.



Joonis 5. Vajakute hulk alamprogrammide lõikes (Andmebaas KIKAS, autori joonis)

Selgitus on lihte: vigu tekib palju eelkõige nende taotluste eelarvetes, kus on palju erinevaid kululiike. Ehituslike (veemajandus, mõnikord ka jäätmekäitus) ja ka looduskaitse ning kalanduse programmides sisaldab eelarve sageli vaid ühte kulurida: sisseostetav teenus/asi, mis hõlmab kogu projekti tegevust/soetatavat asja ning pakkujaks on sama ettevõtte. „Võtmed kätte teenuse“ puhul on eksimiskohti arusaadavalt vähem ning tagasisaatmise põhjused ei puuduta reeglina eelarvestamist.

Andmaks hinnangut, kas kitsaskohtadel eelarvetes on seos ka toetuse saaja tüübiga, vaatles lõputöö autor 2014 aasta esimese taotlusvooru klientide läbilõiget (alamprogrammides, kuhu oli esitatud vähem taotlusi, olid valmis kõik; suuremamahuliste alamprogrammide puhul on valimis 100 taotlust).

Tabel 8

Taotlejate läbilõige 2014. aasta I taotlusvooru põhjal

Alamprogramm	Äriühing (sh riigi omandis olevad)	MTÜ/SA (sh riigi omandis olevad)	Riigi- asutus	Kohalik OV või selle all- asutus	Ülikoolid	Muu avalik- õiguslik asutus
Veemajandus	37	11	9	40	3	
Jäätmekäitlus	21	13	3	31	2	1
Keskkonnakorraldus	13	3	2	4	7	
Looduskaitse	6	50	1	38	5	
Metsandus	1	15	2	3	19	
Kalandus		10	7	4	5	
Keskkonna- teadlikkus	2	75		23		
Atmosfääriõhu kaitse	22	5	11	18	5	1
Merekeskkond		4	3	1	3	
Maapõu	3	8	4	1	11	

Allikas: Andmebaas KIKAS 2014 (autori arvutused)

Tuleb nentida, et otsest seost taotleja õigusliku seisundi ja vajakutega eelarvete vahel ei ole. Autor eeldas, et suurimad probleemid eelarvete koostamisel on mittetulundusühingutel, samas looduskaitse programmis on MTÜd kõige suurem taotlejate grupp, kuid vajakajäämistest arvukuselt on looduskaitse programm ühel tasemel veemajanduse ja jäätmekäitluse alamprogrammidega, kus eelarvestamisega seotud probleeme ei ole märkimisväärselt palju. Keskkonnakorralduse ja atmosfääriõhukaitse alamprogrammides on peamised taotlejad äriühingud, kelle puhul võib eeldada nii raamatupidaja kui ka finantsjuhi olemasolu, samas saadetakse taotlusi sagedasti tagasi parandamiseks. Eelnevast lähtudes võib jääda seisukohale, et vajakute rohkus on eelkõige seotud projekti iseloomu ja eelarve mahuga. Sellest tulenevalt ei ole otsest vajadust suunata koolitusi kindlale toetuse taotlejate rühmale, nt mittetulundusühingutele, vaid mõistlik on jätkata senise traditsiooniga ehk alamprogrammipõhiste koolitustega.

Edasi püüab arendusuurimuse koostaja anda tehtud analüüsi põhjal hinnangu, miks vigaseid eelarveid koostatakse ning pakub võimalusel välja ennetusmeetmed.

Raske on hinnata, miks taotluste esitamine jäetakse viimasel hetkel, eriti arvestades, et voorude tähtajad kuulutatakse piisavalt vara välja (kuu aega enne taotluse esitamise tähtaega). Kliendipoolse kiirustamise vastu on KIKil küllaltki keeruline midagi ette võtta ning seda probleemi ennetada on ei ole lihtne. Klientidele korraldatud koolitustel räägitakse sageli eeltöö vajalikkusest, samuti julgustatakse taotlust varem koostama ning vajadusel KIKist nõu küsima, kuid soovitud tulemust see ei ole andnud. Eeldatavasti sunniksid äärmuslikud võtted kliente varem taotlust esitama, näiteks paranduste tegemise aja minimaliseerimine ja vajakutega taotluse kohene tagasilükkamine ilma parandamisvõimaluseta, kuid see võib tekitada olukorra, kus KIKist saavad toetust vaid professionaalsed taotlejad. Sellisel puhul ei pruugi aga enam kõikide taotlejate jaoks esikohal olla keskkonnakaitseliste eesmärkide täitmine. Tuleb arvestada tõsiasjaga, et keskkonnaprojekte viivad sageli ellu valdkondliku eriala spetsialistid või entusiastid, kelle põhitegevuse hulka ei kuulu projektide kirjutamine ning eelarvestamine; kuid kelle projekti sisu on just selline, mida toetatakse keskkonnaprogrammi vahenditest. Siiski peab antud töö autor tõdema, et eduka projekti üks alustaladest on korrektselt ning läbimõeldult koostatud eelarve ja selle hoolikas läbimõtlemine on projekti eduka elluviimise üks kindel faktor. Kõik see nõuab aega ja piisavat eeltööd, mida taotlejad praktikas ei tee. Seetõttu arvab uurimuse autor, et kiirustamisest tulenevate vajakutega tuleb jätkuvalt taotluste hindamisel silmitsi seista.

Suutmatusel taotlemisel järgida seadusandlikku konteksti ning seda siduda eelarvestamisega, on lõputöö autori arvates seos üldise finantskirjaoskusega. Riigikantselei poolt 2012 aastal tellitud „Finantskirjaoskuse ja finantsteenuste alase teadlikkuse uuringu“ põhjal hindab 18-80-aastasest elanikkonnast pool oma teadmisi finantsteenustega hakkama saamisel ning rahaasjus mõistlike ja arukate otsuste langetamisel piisavaks, sama paljude hinnangul aga on nende finantsalased teadmised ebapiisavad. Projektijuhtide puhul on isiklik finantskirjaoskus see baas, mille pinnalt projekt koostatakse ning kui puudub võimalus või soov kaasata taotluse koostamisse eelarvestamisega kursis olev inimene, võib tulemus olla vajakutega. Siinkohal tuleb täpsustada, et raamatupidamisteenuse sisseostmine või raamatupidaja töötasu (isikud, kes eeldatavasti on suutelised eelarvestamisel projektijuhti juhendama) on KIKi toetuse eest abikõlblik, kuid sageli väidetakse klientide poolt, et raamatupidamisteenuse osutaja või asutuse enda raamatupidaja ei

ole valmis sellist tööd ette võtma. Selline tegutsemisviis on lühinägelik, kuna rahastuse korral on toetuse saajal kohustus vastavalt hea tava ning läbipaistvuse ja mõistetavuse printsiibile pidada sihtfinantseeritava projekti kohta projektipõhist raamatupidamisarvestust. Raamatupidaja tuleb projekti elluviimisse kaasata kohe taotluse esitamisel. Juhul kui seda ei teha, tuleb rahastuse korral raamatupidajal hiljem märkimisväärselt suuremat vaeva näha. KIK on enda jaoks riski maandanud finantseerimiskorras kehtestatud projektipõhise raamatupidamise nõu-dega, millest sõltub toetuse abikõlblikuks tunnistamine. Kliendi kohustuseks jääb oma asutuse raamatupidamise või finantsküsimustega tegeleva isikuga koostöö korraldamine. Keskkonna-programmi nõuded ei erine selles osas Euroopa fondidest rahastatud projektidest: projekti käigus saabuvad raamatupidaja lauale igasugused paberid, mida tuleb vastavalt programmi nõuetele raamatupidamises kajastada. Sinna kuuluvad ostuarved, reisimiskulud, lähetusaruanded, ürituste kulud, toitlustamiskulud ja kõikvõimalikud projekti sisulise tegevusega seotud alusdokumendid. Projektide raamatupidamine ja selle nõuded ei eristu väga raamatupidamise standarditest. Vastupidi, nõuded põhinevad samadel standarditel, lisades kulude kajastamisele “abikõlblikkuse” mõiste. Raamatupidaja roll projektis võib varieeruda puhtast kulude dokumentide kajastamisest kuni finantsjuhi ülesanneteni, kuid eelarve korrektne täitmine jääb projektijuhi ülesandeks. (Di Gregorio 2013: 4)

Ennetustegevusena korraldab KIKi avalikke tasuta koolitusi. Nii on näiteks viimase aasta jooksul korraldatud koolitustest pooltel on esinenud finantsüksuse konsultant teemaga „Abikõlblikud kulutused ja eelarve“, samuti on viidud läbi koolitusi, mis on mõeldud vaid projektide finantsküsimustega tegelevatele isikutele. Koolituste eesmärk on vastavaid isikuid teavitada ja julgustada neid olema projekti elluviimise juures alates taotlemisest.

Valikulise informatsiooni esitamine võib olla nii teadlik kui teadmatu. Siinkohal soovib lõputöö autor jääda hinnangute andmisel neutraalsele positsioonile. Teadlik info varjamine võib viidata motiivile finantseerimise korda eirata, kuid seda hinnatakse juhtumipõhiselt juba KIKi audiitorite poolt ning menetluse käigus eeldatakse, et taotleja esitab ainult täielikku ja tõest informatsiooni. Esitatud taotlus ja selle lisad hinnatakse seetõttu heas usus, et neid olev teave on korrektne. Teadmatu tegutsemise puhul antakse toetuse saajale võimalus eelarvet korrigeerida.

Ennetamismeetmeid selliste juhtumite puhul on erinevaid. Üldiselt on võimalik sama alamprogrammi taotlusi võrrelda teiste sarnastega ning oluliste kõrvalekallete puhul tuleb juba taotlemise faasis küsida lisahinnangut KIKi finantskonsultandilt või juristilt. Nimetatud isikutel on laiendatud õigused e-äriregistri teabesüsteemis päringute tegemisele ning neilt saavad spetsialistid informatsiooni nt seotud osapoolte kohta.

Aastas korra viiakse KIKi auditiüksuse poolt läbi riskide hindamise seminarid, kus võetakse arutlusele kogu tööprotsess, hinnatakse riske ja valitakse sobilikud maandamismeetmed. Seminaridel on alati ühe teemana üleval taotlustega seotud murekohad ning seda saab nimetada veel üheks oluliseks ennetavaks tegevuseks spetsialistide vaatenurgast. Kolleegide kogemus on sageli väärtuslik vahend taotluste eelarvetes ilmnevate probleemide äratundmisel. Riskihindamise seminaridel tuleb iga väljatoodud risk spetsialistidel hinnata mõju ja tõenäosuse osas ning pakkuda välja maandamistaktikad. See omakorda aitab fookuses hoida olulisemad kitsaskohad eelarvestamisel/eelarvetes.

Lõpuks ei saa ära unustada taotlusi hindava spetsialistide isiklikku töökogemust ja ajaloolist mälu. Teatud perioodi järel hakkab spetsialistil tekkima ülevaade klientidest, kes esitavad taotlusi ning probleemidest, mis korduvad. Juhul kui ühel või teisel kliendil või taotleja tüübil on läbivaid sarnaseid vajakuid eelarvestamisel, on need võimalik kõrgendatud tähelepanu alla võtta.

Tuleb tõdeda, et kõige olulisem läbiv joon vajakajäämistega eelarvete tekkepõhjusena on nende maht. Mida erinevamad on kulutused (sõltumata alamprogrammist), seda rohkem on võimalusi eksida. Selles osas ei toonud analüüs üllatusi ning tulemus on asjaolusid arvestades loogiline. Seevastu töö autori jaoks ootamatu oli vajakutega eelarvete rohkus atmosfääriõhu, keskkonnakorralduse, merekeskkonna ja maapõue programmis, kuna arendusuurimuse läbiviija eeldas, et selgelt eristub vigade mahu osas vaid keskkonnateadlikkuse alamprogramm, kus peamised taotlejad on MTÜd.

Vajakajäämistega eelarvete esitamise vältimiseks peab töö autor peamiseks ennetustegevuseks klientide koolitamist ja arusaadavaid juhendeid/korda. Kindlasti ei saa KIK võtta endale koolitamikohustust sellises mahus, kus iga taotleja on lõpuks vilunud eelarvestaja ning see ei kuulu ka KIKi peamiste tegevussuundade hulka. Oluline on saavutada koostöös taotlejatega

eelarvestamisel selline tase, kus taotlusvooru ajal ei ole vaja korduvalt ühe projekti eelarvet ümber teha.

Töö raames valmiv käsiraamat on mõeldud ühe abivahendina (mis seni KIKis puudus) kõigile soovijatele asjakohaste eelarvete koostamiseks ning vajakute vähendamiseks. Selle vahendi edukus sõltub siiski kasutustihedusest ja arusaadavusest, mille selgitab välja vaid praktiline kogemus.

3. ARENDUSUURIMUSE TÕHUSUSE HINDAMINE

Antud arendusuurimuse eesmärk oli kaardistada keskkonnaprogrammi taotlustes esinevad vajakud, neid analüüsida, leida tekkepõhjused ning saadud andmeid võimaluse korral kasutada töö raames valmivas käsiraamatus. Uurimuse läbiviija võib nentida, et kõik kogutud andmed leiavad käsiraamatus suuremal või vähemal määral rakendamist. Kajastamise ulatus sõltub vajaku esinemise sagedusest, kord või kaks kirjeldatud probleemi käsitletakse vähem, kui tihti esinevaid kitsaskohti, mis loogiliselt saavad enam tähelepanu.

Arendusuurimuse autori hinnangul andis eelarvete analüüs vajalikku informatsiooni, mida sai praktikas kohe rakendada. Töö kirjutamisele eelnenud kahtlused, kas analüüs midagi uut päevavalgele toob, olid ennatlikud. Huvitavaid nüansse selgus nii alamprogrammide põhisel vaatlusel, kui klientide läbilõike uurimisel. Isiklikule kogemusele toetudes pidas autor eelarvestamises nõrgimaks kliendigrupiks mittetulundusühinguid, mis uurimuse läbiviimise käigus osutus ebatäpseks hinnanguks. Lisaks kujunes välja n-õ vajakute edetabel, mis autori enda nägemuses oli teistsugune. Seetõttu andis eelarvete analüüs kasulikke vahendeid käsiraamatu koostamiseks ning lõi selgema pildi esitatud taotluste eelarvete nõrkadest kohtadest.

Seda, kas valminud käsiraamat leiab KIKi klientide poolt kasutamist ja seda just ettenähtud viisil, selgitab välja selle rakendamine praktikas. Lõputöö koostaja hinnangul on oluline vajadusel käsiraamatu pidev ja paindlik täiendamine. Kindlasti tuleb vaadelda esitatud näidete kasutamist: nimelt võib mõne näite kontekstist väljavõtmine ning kasutamine vales kohas tekitada kahju ning kui see hakkab korduma, tuleb näidet täpsustada. Samuti ei ole veel selge, kas eelarve koostamise õpetused on kolmandale osapoolle üheselt mõistetavalt kirjeldatud, ka see selgub alles käsiraamatu kasutamisel klientide poolt. Eelnevast tulenevalt peab käsiraamat jääma „avatuks“, et probleemide tekkimisel seda taotlejasõbralikumaks ja mõistetavamaks

muuta. Kindlasti on vaja käsiraamatut iga kord ajakohastada keskkonnaprojektide finantseerimise korras tehtud muudatuste järel.

Arendusuurimuse koostaja jaoks oli antud töö kirjutamine huvitav ja haarav: tegemist on aastatepikkuse töökogemuse, probleemide lahendamise ja arutelude tulemuste kokkuvõttega. Kahtlemata saab autor analüüsi tulemusi ja käsiraamatut kasutada enda igapäevases töös, seega rakendamist leiab see igal juhul. Lisaks kaitsmiskomisjoni ees töö kaitsmisele tuleb autoril seda teha KIKi juhtide ja finantsüksuse töötajate ees. Nende otsusest sõltub, kas käsiraamat muutub avalikult kasutatavaks või mitte. Vajadusel on antud töö koostaja valmis oma tööd KIKi poolt esitatud nõuetele vastavalt täiendada. Lõpetuseks loodab arendusuurimuse koostaja, et tema töö tulemused on tulevikus abiks võimalikult paljudele klientidele ja samuti kolleegidele KIKis.

KOKKUVÕTE

Arendusuurimuse peamine eesmärk ehk eelarvetes esinevate vajakute kaardistamine ning saadud tulemuste põhjal tehtud analüüs osutuks oluliseks ja vajalikuks infoallikaks eelarvestamise käsiraamatu koostamisel. Oluline oli määratleda vajakute iseloom ning esinemise ulatus. Uurimuse tulemused ei olnud autori jaoks senist praktilist töökogemust arvestades ootamatud, kuid siiski ilmnis andmete kogumisel uudset teavet, mis puudutas vajakute esinemissagedust ning taotlejapõhiseid kitsaskohti.

Analüüsi raames vajakute tekkepõhjuste otsimisel leidis lõputöö koostaja enda arvates piisavalt toetavaid fakte erialakirjandusest, mis lubab loota, et hinnangud, mida töö raames anti, on tõesed ning asjakohased. Saadud tulemused leidsid kohest kasutamist käsiraamatust, samuti saab autor vajadusel toetuda neile oma igapäevases töös.

Üldiseid põhjuseid, mis taotluste eelarveid on sageli vaja korrigeerida (ja seda korduvalt) leiti töö raames kolm: kiirustamine, vähene teadlikkus eelarvestamisest ja informatsiooni väljajäteline esitamine. Kõikide probleemide vastu ennetavaid abivahendeid arendusuurimuse läbiviija pakkuda ei oska, kuna osaliselt on need KIKi-välised tegurid. Taotlejate üldise teadlikkuse tõstmiseks eelarvestamisest ning vajakute ennetamiseks loodetavasti töö raames valminud käsiraamat vahendeid pakub. Oluline on käsiraamatu testimine klientide peal, et kaardistada võimalikud puudused või mitmeti mõistetavused ning nende esinemisel kitsaskohad likvideerida. Samuti peab käsiraamat olema kooskõlas Eesti Vabariigi seadusandluse ja keskkonnaprojektide finantseerimise korruga, et kõik muutused kajastuksid klientidele mõeldud juhistes. Nende tingimuste täitmisel loodab autor käsiraamatu kujunemist taotlejatele oluliseks abimaterjaliks.

Ülevaade nullbaasiga ja baasiga eelarvestamisest annab lõputöö koostaja arvates häid näpunäiteid eelarvete kohta laiemal hinnangu andmiseks (kas kulutused on põhjendatud, millist

eelarvestamise võimalust ja kuidas on kasutatud), mis on oluline eelkõige KIKi spetsialistide kui hindajate jaoks. Samuti tuleb KIKi klientidele selgitada, millist informatsiooni on taotluse eelarvest tähtis leida ja selleks võib eelarvestamise kohta käivast töö osast vajalikku teavet saada.

Tulevikku vaadates loodab arendusuurimuse läbiviija, et käsiraamat muutub interaktiivseks. Andmesüsteemi KIKAS kasutades ja eelarvet koostades võiks kululiigid ideaalis olla seotud otselinkidena/viidetena vastavate juhistega käsiraamatust. Töö autori arvates ei ole kasutegur suur, kui käsiraamat jääb vaid finantseerimise korra üheks formaalseks lisaks, vaid oluline on selle muutumine mugavalt kasutatavaks abivahendiks. Tehnilise teostuse osas peab loomulikult lõplikku hinnangu andma andmebaasi arendaja.

Arendusuurimuse läbiviija hinnangul täitis töö püstitatud eesmärgi ning saadud tulemus osutub parimal juhul praktikas rakendamiseks sobivaks. Kindlasti ei hõlma töö raames valminud analüüs ja käsiraamat kõike taotluste eelarvetega seotud nüansse (erandjuhtumeid esineb ja jääb alati esinema), kuid suurel määral on eelarvetes esinevad vajakud kaardistatud ning käsiraamatus koostamisel vastavalt arvesse võetud. Vajadusel on autor valmis käsiraamatut täiendada, et see kujuneks asja- ja ajakohaseks töömaterjaliks.

VIIDATUD KIRJANDUS

Alver, J., Alver, L. Majandusarvestus ja rahandus. Leksikon. I, A-L. Tallinn: Deebet, 2011.

Alver, J., Alver, L. Majandusarvestus ja rahandus. Leksikon. II, M-Y. Tallinn: Deebet, 2011.

De Waal, A., Hermkens-Janssen, M., van de Ven, A. The evolutionary adoption framework: explaining the budgeting paradox. // *Journal of Accounting & Organizational Change* (2011), vol 7, No 4, pp 319.

Di Gregorio, A. Nõuded Euroopa fondidest rahastatud projektidele 1.osa. // *Raamatupidamise Praktik* (2013), nr 79, lk 4.

Drury, C. *Management & Cost Accounting*. Fifth Edition. London: Thomson Learning, 2000.

Hope, J., Fraser, R. *Beyond Budgeting. How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

Horner, D. *Accounting for non Accountants*. Ninth Edition. London: Kogan Page, 2013.

Kaelep, O. Kaks allkirja, üks sullepea: MTÜ juhatuse liikme tehing iseendaga. // *Raamatupidamise Praktik* (2011), nr 55, lk 31.

Karu, S. *Kulude juhtimine ja arvestus*. Tartu: Rafiko, 2008.

Karu, S. Omahinna arvestamine ja üldkulude jaotamine. // *Raamatupidamise Praktik* (2012), nr 68, lk 4-5.

Karu, S., Zirnask, V. Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu: Rafiko Kirjastus, 2004.

Kindsigo, A. Sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimused. // Raamatupidamise Praktik (2012), nr 70, lk 17.

Laasberg, E. Tasemekoolituskulude maksustamine on muutunud. // Raamatupidamise Praktik (2012), nr 65, lk 26.

Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2013. Maksualaste Riigikohtu lahendite register. Tartu: Casus Tax Services, 2013.

Matt, J., Uus, M., Hinsberg, H., Kaarna, R., Aps, J. Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013.

Mehilane, M. Riigihanked euroremondi lävel. // Raamatupidamise Praktik (2012), nr 67, lk 14.

Mitt, T. Võlaõigusseadus eristab käsunduslepingu töövõtulepest. 2011.
<http://leht.aripaev.ee/Default.aspx?PublicationId=464dc490-fb94-4024-9b75-258ddc8543a9&articleid=89444&paperid=92B2057A-1949-4358-9F72-98A7C4F5B90F&selectedDate=2002-10-14>, 02.04.2014

Mittetulundusühingute seadus 6. juunist 1996. // RT I 1996, 42, 811

Palm, M. Abikõlblikud kulutused. Kliendikoolitus Harjumaal, Tallinn, 14.märts.2013.

Palm, M. Finantskoolitus. Sisekoolitus keskkonnaministeeriumis, Tallinn, jaanuar-veebbruar 2013.

Pello, S. Töövõtuleping ja sellega seonduvad riskid. (2013).

<http://www.rmp.ee/tooigus/tls/12922?HL=pello>, 01.märts.2014.

Riigihangete seadus 24.jaanuarist 2007. // RT I 2007, 15, 76

Riigikantselei uuring. Finantskirjaoskuse ja finantsteenuste alase teadlikkuse uuring Eesti elanike hulgas: teadmised, oskused, käitumine ja hoidakud isiklike rahaasjade korraldamisel 10. oktoobrist 6.

Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonna-investeeringute Keskus kaudu 12. juunist 2008.

Roos, D. Eelarvestamise riskid. (2012).

<http://rup.ee/uudised/maksud-ja-raamatupidamine/eelarvestamise-riskid>, 05.märts.2014

SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse keskkonnaprojektide finantseerimise kord.

[http://www.kik.ee/et/taotlejale/keskkonnaprogramm/oigusraamid/keskkonnaprogrammi-finantseerimise kord](http://www.kik.ee/et/taotlejale/keskkonnaprogramm/oigusraamid/keskkonnaprogrammi-finantseerimise_kord), kinnitatud KIKi nõukogus 10.detsember.2013

Selto, F. Wouters, M., Hilton, R., Maher, M. Cost Management: Strategies for Business Decisions. International Edition. Maidenhead: McGraw-Hill Education, 2012.

Sepik, A. Aruandvate isikutega seotud raamatupidamisarvestus, 2. osa:majandus- ja sõiduauto kulud. // Raamatupidamise Praktik (2010), nr 48, lk 5.

Tammert, P. Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet? // Riigikogu Toimetised (2013) nr 28. <http://www.riigikogu.ee/rito>, 05.05.2014.

Tulumaksuseadus 15.detsembrist 1999.// RT I 1999, 101, 903

Töölepingu seadus 17.detsembrist 2008. // RT I 2009, 5, 35

Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2007. a määruse nr 26 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse kulude abikõlblikkuse või mitteabikõlblikkuse määramise tingimused ja kord“ lisa 2. Struktuuri-toetust saavate projektide mitterahaliste sissemaksete omafinantseeringuna arvestamise juhend. // RT I 2010, 60, 407.

Varblane, U. Arvamus. Urmas Varblane: me peame riiki nagu miljardäride klubi. (2013) <http://arvamus.postimees.ee/print/1171472/urmas-varblane-me-peame-riiki-nagu-miljardaride-klubi> //, 16.jaanuar.2014.

Võlaõigusseadus 26.septembrist 2001.// RT I 2001, 81, 487

Õigekeelsussõnaraamat 2013 (EKI) <http://www.keelev.ee/>

LISAD

Lisa 1. Eelarvestamise käsiraamat

EELARVESTAMISE KÄSIRAAMAT KESKKONNAPROGRAMMIST TAOTLEJATELE

Tallinn 2014

SISSEJUHATUS

Käesolev käsiraamat on mõeldud SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (SA KIK) keskkonnaprogrammist toetuse taotlejatele abivahendiks projekti eelarve koostamisel. Iga projekt on oma iseloomulike joontega, seega tuleks taotlejal otsida käsiraamatust välja eelkõige endale vajalik informatsioon. Käsiraamatus tuuakse välja KIKi taotlusvormi eelarve koostamise põhitõed koos näidete ja soovitustega, arvestades vajakuid ja eksimusi, mida kõige sagedamini taotluste koostamistel ette tuleb. Käsiraamatu juurde kuulub kontroll-leht, mida taotleja saab kasutada eelarve kontrollimiseks enne selle lõplikku esitamist.

Taotlema tasub hakata piisava ajavaruga: rutakalt koostatud taotluses võib ununeda mõni oluline aspekt projektis ning tulemus ei pruugi olla piisavalt heal tasemel.

KIKis töötavad alamprogrammide spetsialistid ning maakondlikud esindajad, küsimuste korral võib julgelt nende poole pöörduda.

1. EELTÖÖ

1.1. Õigusraamid

KIK jagab toetusi kindlaks sihtotstarbeks ehk väga lihtsustatult öeldes: keskkonnakasutusest tulev raha peab tagasi minema keskkonna parandamiseks. Enne eelarve koostamist on vajalik tutvuda keskkonnaprogrammi õigusraamidega, et vältida huupi kulutuste eelarvestamist. Olulisemad dokumendid on:

1. Keskkonnatasude seadus, mis määrab ära keskkonnakasutusest laekuva **raha sihtotstarbe**.
2. Keskkonnaministri 17. veebruari 2006. a määrus nr 13 "Keskkonnakaitse valdkonna projekti rahastamise taotluse kohta esitatavad nõuded, taotluste hindamise tingimused, kord ja kriteeriumid, otsuse tegemise, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise ning aruandluse kord", mis määrab ära keskkonnaprogrammist **toetatavad tegevused ja eesmärgid**.
3. KIKi keskkonnaprojektide finantseerimise kord, kust taotleja leiab informatsiooni **taotlemise, projekti perioodi, kohustusliku omafinantseeringu suuruse (kui see on kohustuslik), kulutuste abikõlblikkuse perioodi kohta**.
Kohustuslik omafinantseering peab olema täies ulatuses rahaline ja abikõlblik.
4. Finantseerimise korra lisa 1 „Abikõlblikud kulutused“. See on juhend, kust taotleja leiab vastuse küsimustele **milliseid kulutusi KIK finantseerib**.

Juhul kui kasvõi üks „Abikõlblike kulutuste“ juhendi punktis 1.5 esitatud abikõlblikkuse kriteerium pole toetuse saaja poolt täidetud ja selgelt tõendatud, siis ei aktsepteeri KIK kulutust abikõlblikuna.

Eelarvestamisel tuleb taotlejal arvestada taustsüsteemiga, mis eelarvet ümbritseb. Lisaks eelpool loetletud õigusraamidele ja korrale, peab taotleja olema kursis Eesti Vabariigi seadusandlusega, millega ühe või teise kulu kajastamisel arvestada tuleb. Eraldi on veel kehtestatud alamprogrammide-põhised kitsendused kulutuste abikõlblikkusele, mille kohta leiab täpsemat informatsiooni „Abikõlblike kulutuste“ juhendist.

1.2. Korrekse eelarve eeldused

Eelarvet ei saa luua tühjale kohale. Projektitaotluse sisestamisel on vajalik teha enne eelarve koostamist eeltööd (nii nagu ikka eelarvestamise puhul), ilma milleta ei ole võimalik asjakohast, projekti kõiki vajadusi arvestavat ning kolmandale osapoolele arusaadavat eelarvet luua.

Asjakohase eelarve eelduseks on:

1. Hoolikalt läbimõeldud projekti idee, mis annab teada, millist keskkonnakaitset tegevust soovitakse ellu viia.
2. Tegevuskava, mis kajastab kõiki projekti elluviimiseks vajalikke sisulisi tegevusi.
3. Projekti perioodi määratlemine, mis aitab arvestada kõikide vajalike kulutustega.
4. Sihtrühma määratlemine, mis piiritleb projekti mahu ja kulutuste suuruse.
5. Projekti elluvijate määratlemine; mis annab ülevaate, kes milliseid tegevusi ja millal teeb ning kui palju selleks vahendeid kulub.

Kõik projekti sisulised tegevused peavad kajastuma eelarves ja eelarves võivad olla vaid projekti tegevustega seotud kulutused. Projekt tuleb läbi mõelda etappide kaupa, et taotluse kirjutamisel ei ununeks ükski oluline faktor.



Joonis 6. Projekti etapid (Keskkonnaprojektide finantseerimise kord, autori joonis)

Tegevuskava ja projekti eelarve peavad moodustama ühtse terviku ning kulutuste lisamisel eelarvesse on mõistlik paralleelselt silme all hoida projekti tegevuskava. Üsna sage eksimus on mõne projekti tegevuse eelarves kajastamata jätmine. Sellistel puhkudel seisab taotleja rahastuse korral silmitsi olukorraga, kus tal ei jätku piisavalt vahendeid projekti edukaks elluviimiseks. Vastupidise olukorra puhul (eelarves on kulud, mis ei ole seotud projekti tegevustega) jääb osa toetust lihtsalt välja maksmata.

1.3. Rahastatavate kulutuste liigid

Igal rahastajal on kindlaks määratud kulutused, millega toetuse saaja oma projekti ellu viies saab arvestada. Oluline on nendega tutvuda enne eelarve koostamist, et saada maksimaalne tulemus. Juhul kui eelarvestamisel selgub, et planeeritavad kulutused on suurel määral abikõlbmatud, tuleks küsida, kas üldse on valitud õige rahastaja projektile? Finantseerimise korra lisa 1 „Abikõlblikud kulutused“ on oluline juhend taotlejale, kust leida informatsiooni KIKi poolt rahastatavate kulutuste kohta.

Keskkonnaprojektide finantseerimise korra ja selle lisadega tuleb tutvuda enne iga taotlusvooru, kuna neis tehakse aeg-ajalt muudatusi.

Abikõlblikud projekti tegevustega seotud kulutused on:

Projekti otsekulud:

- 1) sisseostetud asjad;
- 2) sisseostetud teenus;
- 3) omatarbeteenus;
- 4) personalikulu, mille hulka kuulub:
 - a) töötasukulu;
 - b) mootorsõiduki kasutamise kulu;
 - c) lähetuskulu;
 - d) konverentsi ja seminari osavõtukulu.

Projekti üldkulud:

1. Kulu bürootarvetele (nt paber, kirjutusvahendid, kaustad, kirjaklambrid jms).
2. Kulu sideteenustele (nt telefoni- ja faksiteenus, posti ja elektroonilise andmesidega seotud jooksvad kulutused).
3. Kommunaalkulu (nt küte, vesi, elekter, koristamine jms).
4. Ruumide rendikulu.
5. Kontoritehnika (nt arvuti, printer, koopiamaasin jms) rendikulu ainult mittetulundusühingutele ja sihtasutustele.
6. Tarkvara uuendamise kulu ainult mittetulundusühingutele ja sihtasutustele.

Kõik projekti raames tehtavad kulud peavad olema rahalised.

1.4. Üldised põhimõtted toetuse kasutamisel

KIK on oma finantseerimise korras kõikide kulutuste (sõltumata sellest, kas need on riigihanke piirmääras või mitte) puhul kehtestanud nõude jälgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Neid nõuded tuleb arvestada juba eelarve koostamisel (kuigi hanget veel läbi ei viida), et

ennetada võimalikke probleeme rahastamise korral. Üldpõhimõtted on leitavad riigihanke seaduse paragrahvis 3:

1. Hankija (siin taotluse esitaja/koostaja) peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte (.
2. Hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Läbipaistvus ja kontrollitavus peab olema samamoodi tagatud võrdlevate hinnapakumiste võtmisel.
3. Hankija peab kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga (*Government Procurement Agreement – GPA*) ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.
4. Hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu.
5. Hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti.
6. Võimaluse korral peab hankija eelistama keskkonnasäästlikke lahendusi.

Keskkonnaprogrammist eraldatakse toetusteks Eesti maksumaksjate raha ja seetõttu on eriti oluline esitada oma projekti taotlus sellisel kujul ja rahastuse korral projekt ellu viia nii, et kõik projekti raames tehtavad kulutused on asjakohased ning hinnakujunemine üheselt mõistetav ja läbipaistev. Oluline on leida parim hinna ja kvaliteedi suhe, mitte hankida võimalikult odavalt, arvestamata toote või teenuse kvaliteeti.

2. SISSEOSTETUD ASJAD

Projekti tegevuste elluviimiseks on tihtipeale toetuse saajal vajalik soetada erinevaid vahendeid. Esineb palju projekte, kus mingi asja või eseme soetus ongi projekti peamine eesmärk ja kulutus. Millal on asjakohane kasutada eelarves kululiiki *sisseostetud asjad*? Sellisel juhul, kui projekti raames planeeritakse soetada mingi materiaalne asi/ese. Asi/ese – konkreetne materiaalne olmega v. tööga seotud tarbeese, vahend, riist, toode (ÕS 2013 *sub* asi). Eelarvestamisel tuleb meeles pidada, et asjade ost on abikõlblik tingimusel, kui toetuse saaja tõendab dokumentaalselt järgmist:

1. Asjadel on projektis rakendamiseks vajalikud tehnilised omadused.
2. Asjad vastavad nende kohta kehtivatele normidele ja standarditele.
3. Kasutatud asjade soetuseks ei ole eelmise seitsme (7) aasta jooksul kasutatud riiklikku või Euroopa ühenduse toetust.
4. Kasutatud asja hind on uue samalaadse asja hinnast madalam.

Juba taotlemisel peab arvestama sellega, et rahastuse korral **on taotleja kohustus projekti raames ostetava, valmiva või parendatava asja või ehitise säilitamine ning kasutamine toetuse saaja taotlusest ilmneval keskkonnaalasel otstarbel vähemalt viie aasta jooksul** (NB! Parim hinna ja kvaliteedi suhe).

Lihtsustatud korras on lubatud eelarvestada väikevahenditega, mis on vajalikud projekti tegevuste elluviimiseks (nt pliiatsid, paber, toidukaup jm), seotud kulutusi. Väikevahendid – väheväärtuslikud ja kiiresti kuluvad esemed (Alver, J., Alver, L: 628). Nende puhul ei ole vajalik esitada tehniliste omaduste või standardi kirjeldust.

Sisseostetud asjade/esemetega seotud kulude eelarvestamisel tasub tähelepanu pöörata sobivate kuluühikute kasutamisele. Kuluühik peab võimaldama eelarves kajastada ostetava asja ühiku hinda sellisel viisil, et selle kujunemine oleks arusaadav. Ühiku nimetus peab vastama asja

karakteristikule. Väikevahendite arvukal soetamisel (nt 100 pliiatsit) soovitatakse kasutada kuluühikuna *komplekti*, kuna siis ei lähe eelarve ebamõistlikult mahukaks ning hiljem on kuludeklaratsiooni täites lihtsam kulutusi deklareerida.

Muuhulgas tuleb vahet teha kulutuse sisul ehk mis on asi ja mis teenus. Üks sagedamini esinevaid eksimusi on erinevate piletite, pääsmete, kutsete jm kajastamine sisseostetud asjadena. Toetuse saaja ei osta muuseumipiletit kui tükki paberit vaid muuseumi külastamise teenust. Koolitaja poolt esitatud kutse ei ole soetatav ese, vaid ostetakse koolituse teenust.

Näide:

Karusambla kool planeerib projekti raames läbi viia õues- ja loodusõppe tunde õpilastele, samuti korraldada viktoriini. Tegevuste elluviimiseks on vaja mitmeid erinevaid (õppe)vahendeid.

Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete ees- märkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Raamatud	Auhinnad õuesõppe viktoriini võitjatele	tk	15	2	30
Toidukaup	Loodusõppes osalevate laste toidlustamine	komplekt	75	1	75
Luup	Putukate vaatlused õuesõppe raames	tk	25	4	100
Paber	Viktoriinide läbiviimine õpilastele	pakk	6,50	2	13

Selliselt kajastatud kulutuste puhul on võimalik soetatavate esemete hindu võrrelda teiste sarnaste toodetega ning saada informatsiooni kulutuste mõistlikkuse kohta. Mõistetav on, et põhikooliõpilastele ei ole asjakohane õues kasutamiseks osta hinnaklassi ülemisse otsa jäävat professionaalset tehnikat, kuid samas peab õpilaste käsutuses olev õppevahend olema piisava kvaliteediga, et see kasutamistihedusele vastu peaks.

2.1. Hinnapakumiste võtmine

Erinevate planeeritavate soetuste puhul tuleb arvestada kohustusega selgitada välja asja turuhind. Taotluse esitamisel ja eelarve koostamisel tuleb sisseostetavate asjade ja teenuste puhul võtta hinnapakumised juhul kui:

1. Taotleja on riigihanke kohustuslane ja ostetava asja maksumus on riigihanke piirmäära jääv.
2. Taotleja ei ole hankekohustuslane: võrdlevad pakkumised tuleb võtta ehituslike tööde puhul alates 30 000 eurost ilma käibemaksuta ning asjade ostmisel ja teenuste tellimisel alates 6000 eurost ilma käibemaksuta.

Taotluse juurde esitatakse hinnapakumised turuhinna määramise eesmärgil. Võib kerkida küsimus, kas ja mil määral võib hankija enne hankemenetlust suhelda võimalike pakkujatega ja teha ettevalmistavaid turu-uuringuid. Uuenev riigihangete direktiiv peab ettevalmistavaid turu-uuringuid lubatavaks ja lisatud on seda reguleeriv alapeatükk "Esialgset turu-uuringud". (Mehilane 2012: 31)

Taotlemisel piisab eelpool loetletud juhtudel ühest pakkumusest (lepingu sõlmimisel tuleb läbi viia vastavalt kas riigihange või võtta kolm võrdlevat pakkumust), kuid soovituslik on juba taotlemisel küsida toote/teenuse hinda erinevalt pakkujatelt, kuna see annab tõese pildi turuhinnast.

2.1.1. Erisused turuhinna määramisel

Esineb juhtumeid, kus turuhinna määramine ei ole võimalik või kohustuslik erinevatel põhjustel:

1. Pakkumisi ei pea võtma juhul, kui antud valdkonnas ei ole mitut pakkujat.
2. Juhul kui avatud hankemenetluse piirmääradest suuremate hangete korral võimaldab riigihangete seadus kasutada lisaks avatud hankemenetlusele muid hankemenetlusi (v.a võrguettevõtted).
3. Asjade/teenuste ostmisel alla 6000 euro ilma käibemaksuta.

Eelpool loetletud juhtumite puhul tuleb silmas pidada seda, et on suhteliselt vähe valdkondi, kus on vaid üks toote või teenuse pakkuja. Samuti ei tasu (väike)vahendite soetusel olla rangelt kinni 6000 euro piirmääras. Juhul kui projekti raames soetatakse näiteks suur hulk väikevahendeid maksumusega 5000 eurot, tasuks kindlasti uurida erinevate pakkujate tingimusi. Summa suurust arvestades on see igati mõistlik.

Toetuse saaja peab sihtfinantseerimise lepingu lisades oma hanke menetluse ja pakkuja valikut põhjendama. Põhjendus ei saa olla kindlasti selline, kus viidatakse nt pikaajalisele partnerlusele või koostööle mingi ettevõttega. Juhul kui selle pakkuja hind on turuhinnast märkimisväärselt kõrgem, ei ole lubatud sellise pakkuja valimine.

2.1.2. Mida silmas pidada hinnapakumiste puhul?

Hinnapakumisi võib küsida ja esitada mitmel moel. Sageli on need liiga lakoonilised ega anna piisavalt informatsiooni. Kindlasti tuleb esitada lähteülesande püstitus selliselt, et toote või teenuse pakkuja teeb oma pakkumise kujul, kus tellija leiab sealt enda jaoks vajaliku. Põhilised nõuded hinnapakumistele on järgnevad:

1. Hinnapakumine peab olema loetav, üheselt arusaadav ja matemaatiliselt õigesti arvutatud.
2. Hinnapakumisel peavad olema vajalikud rekvisiidid hinnapakkuja kohta (registrikood/isikukood, hinnapakkuja nimi, aadress, kontaktandmed).
3. Hinnapakumine peab olema taotluse esitamise päeval kehtiv.
4. Hinnapakumisel on välja toodud kavandatava tegevuse või investeeringuobjekti nimetus.
5. Hinnapakumisel on võimalik üheselt välja lugeda käibemaksuta või käibemaksuga hind ja käibemaksu määr (v.a. juhtudel, kui hinnapakkuja on välisfirma või ei ole käibemaksukohustuslane).
6. Hinnapakumine peab olema piisavalt detailne (näiteks ehitamise/rekonstrueerimise korral peavad olema selgelt välja toodud teostatavate tööde mahud, ühikud ja ühikuhinnad ja kogumaksumus).

7. Uue masina või seadme ostmise korral, peab hinnapakkumisel olema märge, et kaup on uus. Märke „kaup on uus“ võib taotleja ka ise kirjutada, kinnitades seda oma allkirjaga.
8. Kui on lubatud kasutatud masina või seadme ostmine, siis peab hinnapakkumine sisaldama ka uue samaväärse masina või seadme hinda.
9. Hinnapakkumine võib olla taotlejale saadetud e-maili teel.
10. Hinnapakkumisel ei pea olema hinnapakkuja allkirja.

Tähelepanelik peab olema planeeritavate kulutuste sisestamisel eelarvesse: kui eelarve on käibemaksuga, siis tuleb soetatava asja või ostetava teenuse maksumus sisestada käibemaksuga ning kui juhul, kui käibemaks ei ole abikõlblik kulutust, vastavalt ilma käibemaksuta.

Hinnapakkumised ja eelarve peavad olema omavahel võrreldavad ehk siis eelarve juurde täiendavat informatsiooni andvates hinnapakkumistes peavad olema täpselt sama esemed või teenused, mida eelarvestatakse.

Hinnapakkumiste võtmisel tuleb arvestada ajalise nihkega: taotlemisest rahastuse otsuseni võib minna 3-4 kuud. Küsida tuleb hinnapakkumine, mille kehtivusaeg on pikem ning mis kajastab lähitulevikus realiseeruvat võimalikku hinnatõusu. Aegunud hinnapakkumise esitamine taotluse juurde ei ole lubatud.

3. SISSEOSTETUD TEENUS

Projekti tegevused võib teenusena sisse osta või kasutada toetuse saaja omatarbeteenust. Mõlema variandi jaoks on taotluse eelarvevormil oma alajaotus. Hinnapakkumised tuleb võtta sisseostetavate teenuste puhul samadel tingimustel nagu sisseostetavate asjade puhul ning jälgida kõiki muid finantseerimise korras kehtestatud nõudeid. Kuluühikud tuleb valida eelarvestamisel teenuse sisule vastavad, et oleks arusaadav teenuse hinna kujunemine ning see oleks võrreldav teiste samal alal tegutsevate teenuse osutajatega ning nende hindadega.

Näide:

MTÜ Linnuvaatlejad soovib linnuhuvilistele projekti raames korraldada väljasõidu ja linnuvaatluse ning kutsuda kohalikku kultuurimajja lektori hr Varese, kes algajatele ornitoloogidele põnevamaid linnuliike tutvustab. Kõikide tegevuste läbiviijad on planeeritud sisse osta teenusena.

Sisseostetud teenus					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Giiditeenus	Linnuvaatlejate juhendamine väljasõidul	tund	35	4	140
Bussitransport	Linnuvaatlejate sõidutamine marsruudil kogunemiskoht-linnuvaatlus- kogunemiskoht	sõit	150	1	150
Ruumi rent	Koolituseks „Põnevad linnud“ läbiviimine kultuurimajas, 1.05.	päev	55	1	55
Lektori teenus	Loengu „Põnevad linnud“ esitamine 1.05.	loeng	85	1	85

Juhul kui üks ja sama teenuseosutaja osutab projekti raames mitut teenust võib kulu kajastada ühe reana ning kuluühikuks on sellisel juhul *teenus*. Täiendava informatsiooni saamiseks tuleb taotluse lisade all alati esitada korrektne hinnapakumine või –kalkulatsioon. Kindlasti ei tohi kunstlikult „tükeldada“ eelarves funktsionaalselt koos toimivat või sama eesmärgi saavutamiseks vajaliku asja soetust või ostetavat teenust. Selline esitlusviis ei välista riigihanke läbiviimise kohustust või võrdlevate hinnapakumiste võtmist.

3.1. Teenuse osutaja valik

Projekti õnnestumiseks on oluline valida teenuse osutajateks isikud, kes on võimelised projekti elluviija nõudmisi ja soove täitma ning kelle töö kvaliteeti saab usaldada. Kuigi taotlemisel ei ole vajalik võtta kolme võrdlevat pakkumist (piisab ühest), soovitakse turuhinna määramiseks seda siiski teha, et ennetada võimalikke ebameeldivaid üllatusi projekti elluviimisel. Rahastamise otsus tehakse kindlale summale ning võimalikust hinnatõusust tekkiv vahe jääb taotleja kanda.

Taotlejal tuleb juba eelarvestamise protsessis teenuse osutajat valides vältida huvide konflikti st olukorda, kus tehingupartnerit (töövõtja/müüja vms) võib pidada mingil põhjusel (sugulus ja hõimlus, seotus juriidiliste isikute kaudu vms) toetuse saajaga seotuks (vaata TMS § 8).

Sage on olukord, kus mittetulundusühingutest taotlejad soovivad planeeritava projekti raames mh kasutada sama MTÜ juhatuse liikme poolt osutatavaid teenuseid. Sellisel juhul tuleb eelarvet koostades arvestada mittetulundusühingute seaduses kehtestatud nõudega (§ 27 lg 5): mittetulundusühingu ja juhatuse liikme vahel tehtud tehing on tühine, kui tehinguga ei nõustunud üldkoosolek. MTÜdel on mõistlik sellised küsimused läbi arutada üldkoosolekul juba enne taotluse esitamist.

Teenuse turuhind tuleb välja selgitada ka sellisel juhul, kui tulevane lepingupartner on füüsiline isik. Erialasid, kus on vaid üks teenuse osutaja, on vähe ning sellist olukorda peab olema võimalik tõestada.

3.2. Lepingu vorm

Juba eelarvestamisel tuleb selgeks teha, milline on lepinguline vorm tulevase teenuse osutajaga ning kuidas kajastada seda kulutust eelarves. Kas kasutada töövõtu- või käsunduslepingut? Soovituslik on projekti tegevuste läbiviimiseks valida töövõtuleping, kuna töövõtulepingu olulisemaks erinevuseks käsunduslepingust on see, et teenuse osutaja kohustub teostama kokkulepitud tulemuse/ töö. Käsunduslepingu puhul on aga tähtis isiku iseseisev tegutsemine teatud eesmärgi saavutamise nimel ja oluline on protsess. Käsundi puhul tuleb jälgida seda, et see on täidetud nõuetekohaselt isegi siis, kui soovitud tulemus on negatiivne (näiteks juriidilise abi osutamisel on kohtuotsus käsundiandjale ebasoodne, ehituse omaniku järelevalve tulemusena tuleb käsundiandjal täiendavaid töid teha, et ehitustööd oleks nõuetekohased). Sellest tulenevalt pole ka käsunduslepingus tavaliselt võimalik kokku leppida käsundi täitmise üksikasjades. Töövõtulepingu puhul aga ei ole oluline tulemuse saavutamise protsess, vaid oluline on tulemuse kvaliteet ja vastavus lepingu nõuetele. (Mitt: 2002) Taotleja jaoks on oluline soovitud tulemuse saavutamine ning läbi selle projekti edukas elluviimine, mitte teenuse osutamise protsess.

3.2.1. Kulude kompenseerimine

Otsustades eelarvestamisel töövõtulepingu kasuks, tekib sageli küsimus, kas ja milliseid kulutusi on töövõtjale võimalik kompenseerida (ning sellisel juhul eelarvestada)? Kas töövõtjat saab lähetada, maksta talle isikliku sõiduki kasutamise kompensatsiooni? Lähetuse mõiste ei laiene võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutavatele isikutele (samuti nt vabatahtlikele, kes teevad tasuta tööd). Seda piirangut võib põhjendada näiteks asjaoluga, et töövõtuleping võib olla vaid ühekordse ülesande täitmiseks, mistõttu on võimatu eristada nn alalist töökohta ja sellest väljapoole toimuvat lähetust. Küll on lubatud sellistel juhtudel hüvitada (ja see tähendab ka eelarvestada) teenuse osutamise seotud dokumentaalselt tõendatud kulud, nt hüvitatakse majutus, kuid ei maksta päevaraha. (Lehis: 99) Samuti saab hüvitada teenust osutava isiku isikliku sõiduauto kasutamise seotud kütusekulu, juhul kui see lepitakse lepingus kokku ning seda ainult kuludokumentide alusel (Lehis:101). Eelarvestamise seisukohalt on äärmiselt oluline

sellistel puhkude küsida hinnapakkumine, kus kajastuvad kõik teenuse osutamiseks vajalikud kulutused.

Näide:

Projekti raames soovitakse tellida kolme keskkonnahariduslikku loengut lugema hr Koolitaja. Hr Koolitaja teenus (loengute ettevalmistamine ja ettekandmine) koos lisanduvate maksudega on 200 eurot. Koolitused toimuvad kolmes erinevas linnas, milles ühes peab hr Koolitaja ööbima ning majutuskulu on 45 eurot. Kütusekulu on arvestatud kolme erinevasse sihtkohta vastavalt 25 eurot, 44 eurot ja 17 eurot. Teenuse kogumaksumuseks kujuneb seega $200+45+25+44+17= 331$ eurot. Eelarves kajastub teenuse lõplik maksumus (331 eurot), aga hr Koolitaja põhjalikus hinnapakkumuses on välja toodud informatsioon kõikide erinevate kulutuste kohta.

Taotleja, kui tulevane väljamakse tegija eelarvestab ja projekti ellu viies peab töövõtulepingu alusel tehtud väljamaksetelt kinni tulumaksu ning tasub nii sotsiaalmaksu, töötuskindlustusmaksu kui ka kohustusliku kogumispensioni makse.

3.3. Omatarbeteenus

Omatarbeteenuse puhul kasutab taotleja projektis oma asutuse poolt põhitegevusena osutatavat teenust projekti raames, aga seda teenuse oma- mitte müügihinnaga. Omahind: kulude summa ühe tooteühiku või kalkulasiooniks võetava koguse (kg, t, m³, l jne) kohta. Omahind on hind selles mõttes, et näitab, mis iga toodanguühik tootjale maksma läheb (Alver, J., Alver, L. 2011: 139). Müügihind: hind, mida klient peab ostetud toodete või teenuste eest maksma (Alver, J., Alver, L. 2011: 95).

Täiskuluarvestuses ehk omahinna arvestus on kulude arvestuse meetod, mille kasutamisel liigitatakse kulud otsekuludeks ja kaudkuludeks ning arvestatakse kõik kulud kuluobjektidele. Täiskuluarvestuse protsessi, milles kuluobjektide arvestamise eesmärgil paigutatakse, jaotatakse ja kogutakse kulud, võib jaotada üheksaks sammuks:

1. Valitakse kuluobjektid (tooted, teenused, projektid).
2. Liigitatakse kulud otse- ja kaudkuludeks.

3. Paigutatakse otsekulud otse kuluobjektidele.
4. Liigitatakse kaudkulud tootmise üldkuludeks ja organisatsiooni üldkuludeks ja moodustatakse põhitegevuse (tootmise) kulukohad, tugiteenuste kulukohad ja organisatsiooni üldkulude kulukohad.
5. Valitakse kulukäituriid, paigutatakse ja jaotatakse kaudkulud põhitegevuse kulukohadele ja tugiteenuste kulukohtadele.
6. Jaotatakse tugiteenuste kulukohtade kulud põhitegevuse kulukohtadele.
7. Leitakse üldkulude määrad igale põhitegevuse kulukohale ja jaotatakse põhitegevuse kulukohtade kulud kuluobjektidele.
8. Paigutatakse ja jaotatakse organisatsiooni üldkulud üldjuhtimise kulukohtadele.
9. Leitakse üldkulude määrad igale üldjuhtimise kulukohale ja jaotatakse organisatsiooni üldkulud kuluobjektidele. (Karu 2008: 282)

Omatarbeteenuse kasutamine eelarves eeldab korrektse meetodika olemasolu, mis peab olema kirjas raamatupidamise sise-eeskirjas ja tavapärase organisatsioonis. Omatarbeteenuse korral ei piisa ainult hinnakirjast, vaid on vajalik näha ka kuidas see hind on kujunenud. KIKi toetuse eest aktsepteeritakse abikõlblike kulutustena vaid neid, mis on finantseerimise korra lisas 1 lubatud. (Palm 2013a: 44) Eelarvestamisel tuleb jälgida, et omahinna kalkulatsioonis kajastatud kulutused ei kajastu muude kululiikide jaotuses eelarves, kuna sellisel juhul küsitakse topeltrahastust.

Näide:

Projektis planeeritakse teha analüüsi, mis on toetuse saaja asutuse üks põhitegevustest. Analüüsi omahind on kalkuleeritud kuupõhiselt järgnevalt: laboris tehakse 500 analüüsi kuus. Materjalikulu on 750 eurot, laborandi töötasu 1000 eurot, muutuvad lisakulud 250 eurot, kõik kulud kokku 2000 eurot. Ühe analüüsi omahind on seega $2000/500 = 4$ eurot.

Näide:

Koolituse läbiviimiseks kasutatakse ruumi taotlejale kuuluvas hoones. Ruumi pindalaks on 15m², hoone üldpindalaks on 52 m² . Seega kasutatakse 15/52 hoonest. Aastas kulub hoone valgustusele, elektrile, küttele, koristamisele jms 6950 eurot. Koolitus kestab 5 päeva. Kulu projektile: $[(6950:365) * 15/52] * 5 = 27,46$ eurot.

(Palm 2013a: 45)

4. PERSONALIKULU

Taotleja valida on, kas kasutada projektis oma asutuse tööjõudu või osta teenust sisse. Asutuse oma töötajate projekti rakendamisel tasub eelarvestamisel meeles hoida, et kehtivad kõik töölepingulise suhtega kaasnevad õigused ja kohustused. Oluline piirang keskkonnaprojektide finantseerimise korras sätestab, et täies ulatuses ostetava asja või tellitava tööna teostatava projekti puhul personalikulu ei ole abikõlblik. Töötaja projektis osalemist tuleb tõestada töölepinguga.

4.1. Töötasukulu

Eelarves on töötasu kulu, mida makstakse töötajale tasuna töö eest ning sellelt tasult seadusandlikus korras arvestatud maksud. KIKi poolt rahastatava projekti elluviimisel on võimalik asutuse töötajale maksta sama suurt tasu nagu ta saab oma tavalise töö eest. Olukorras, kus projekti raames kasutatakse oma asutuse töötajaid ja nende igapäevast tööd, ei ole tavapärasest kõrgem tasustamine põhjendatud (sama töö ei saa kallineda, kui on projektipõhine). Töötaja puhkusetasu ja sellelt seadusandlikus korras arvestatud maksud on abikõlblikud proportsionaalselt projekti eesmärkidel töötatud ajale (vt „Abikõlblikud kulutused“ p 3.9.) ja töötaja peab realselt projekti elluviimise ajal puhkusel viibima. Abikõlblikud ei ole puhkusekompensatsioon, ületunnitasu ja haigustasu. Töötajat võib rakendada projektis nii osalise, kui täistööajaga. Kindlasti tuleb järgida töölepingu jm töösuhteid reguleerivad õigusakte.

Näide:

Toetuse taotleja raamatupidaja pr Saldo on osaliselt vabastatud oma põhitööst projektipõhise raamatupidamise korraldamiseks ning arvestuse põhjal on tal selleks vaja 16 tundi kuus. Pr Saldo

on täiskohaga töötaja ning projektile kulub seega 10% tema tööajast. Tema palgafond kuus on 1200 eurot. Raamatupidaja töötasu kulu projektile ühes kuus on $1200 * 0,1 = 120$ eurot.

Töötasukulu tuleb projektis kajastada sisule vastavalt:

Töötasu					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Raamatupidaja tasu	Projektiga seotud majandus- tehingute kajastamine, aruandlus	kuu	120	5	600

Kui taotleja ei ole palgaarvestuse nüanssidega tuttav ning ei kasuta projektis raamatupidajat, tasub arvutused üle kontrollida veebis vabalt kättesaadavate kalkulaatorite abiga: nt <http://www.kalkulaator.ee/>. Eelarves kajastatakse töötasukulu koos kõikide lisanduvate maksudega.

4.1.1. Kas tööleping või töövõtuleping?

Füüsilisest isikust lepingu osapoole puhul on taotleja määratleda lepingulise suhte tüüp, mida projektis kasutada. Eelarvestamisel tuleb valik selgeks teha, et tagada hiljem rahastuse korral oma projekti tõrgeteta kulgemine ning õiglase tasu maksmine lepingu teisele poolele. Töölepingu ja töövõtulepingu vahel otsustades tasub silmas pidada järgnevas tabelis väljatoodud nüansse:

Tabel 9

Töölepingu ja töövõtulepingu erisused

	Tööleping (TL)	Töövõtuleping (TVL)
Mõiste	Töölepingu alusel teeb füüsiline isik (töötaja) teisele isikule (tööandja) tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile	Töövõtulepinguga kohustub üks isik (töövõtja) valmistama või muutma asja või saavutama teenuse osutamisega muu kokkulepitud tulemuse (töö), teine isik (tellija) aga maksma selle eest tasu.
Lepingu pooled	Tööandja ühelt ja Töötaja teiselt poolt. TL alusel saab töötaja olla üksnes füüsiline isik.	Töövõtja ühelt ja Tellija teiselt poolt. TVL alusel saab töövõtja olla nii füüsiline kui juriidiline isik.
Töötasu	Töö eest makstakse töötasu kokkulepitud tingimustel ja ajal. Tasu makstakse üks kord kuus, kui tasu maksmiseks ei ole kokku lepitud lühemat tähtaega.	Tellijal ei pea töö eest tasuma enne, kui tal on olnud võimalus asi üle vaadata.
Töötaja kulude hüvitamine	Töötajal on õigus nõuda töölähetusega kaasnevate kulude hüvitamist. Töötajatele kompensatsioonid makstakse isikliku sõiduauto kasutamise ametiülesannete täitmisel.	Töövõtjale makstakse tema osutatud teenuse eest, tal ei ole õigus töölähetusega seotud kulutuste hüvitamisele.

Allikas: CV Keskus, töölepingu seadus, võlaõigusseadus (autori tabel)

Lepingu lõplikku vormi valib taotleja oma projekti vajadustest lähtuvalt. NB! Reeglina ei deklareeri toetuse saaja ega maksa KIKi toetust välja igakuiselt. Töötasu maksmisel tuleb toetuse saajal sellega arvestada, et KIKi poolt tasutakse tehtud kulutused tagantjärele, kuid tööandja kohustus on töötasu maksta seaduses kehtestatud korras.

4.2 Mootorsõiduki kasutamise kulu

Mootorsõiduki kuluna on lubatud kajastada toetuse saaja asutuse sõiduki kasutamise kompensatsiooni ja/või toetuse saaja töötaja isikliku sõiduki kasutamise kompensatsiooni, mille määr on 0,3 EUR/km. Sõiduki kasutamise kulu ei kompenseerita muul viisil. Erandeid kohaldab KIK eriotstarbeliste sõidukite (nt buss, paadid, laevad jms) kasutamise puhul, vastavalt toetuse saaja omahinna kalkulatsioonile. Omahinna kalkulatsioon tuleb vajadusel KIKile informatsiooni täpsustamiseks esitada. Mootorsõiduki kulu saab kompenseerida ainult toetuse saaja asutuse töölepinguga töötavale isikule, kes kasutab mootorsõidukit projekti eesmärkide täitmiseks vajalike sõitude jaoks. See eesmärk ja sõitude ajavahemik peab kajastuma projekti eelarves.

Näide:

Teadur hr Seen käib projekti raames välitöödel mullaproove võtmas. Hr Seen on taotleja asutuse töölepinguga töötaja, kasutab sõitudeks oma isiklikku sõidukit ja täidab kõikide sõitude kohta sõidupäevikut.

Mootorsõiduki kasutamise kulu					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Mootorsõiduki kasutamine välitöödel	Mullaproovide võtmine mullaanalüüsi teostamiseks Kükassaarel ajavahemikus 1.-31.04	km	0,3	250	75

Mootorsõiduki kasutamist reguleerib Eesti Vabariigi määrus „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord“. Isikliku sõiduauto kompensatsiooni ehk auto kasutamise kulude maksuvaba hüvitist saab maksta tööülesannete (KIKi toetuse kasutamisel peavad tööülesanded olema projektiga seotud) täitmisel:

- a) töötajale,
- b) avalikule teenistujale
- c) juhtimis- ja kontrollorgani (juhatuse ja nõukogu) liikmele.

Sõiduks elukoha ja töökoha vahel, kui selleks ei ole võimalik kasutada ühistransporti või viimase kasutamine põhjustab liikumis- ja töövõime olulist vähenemist:

- a) puudega töötajale,
- b) puudega avalikule teenistujale,
- c) puudega juhtimis- ja kontrollorgani (juhatuse ja nõukogu) liikmele.

Sõiduk, mille kasutamise eest makstakse hüvitist, ei tohi olla tööandja omanduses ega valduses. Samal ajal ei pea hüvitise saaja olema sõiduki omanik. Selleks võib olla teine ettevõtte (nt liisingufirma) või eraisik (nt abikaasa, elukaaslane, lapsevanem). (Sepik 2010: 5)

4.3. Lähetuskulu

Projekti raames töölepinguga töötavat isikut on õigus saata lähetuse, kui projekti eesmärgid seda nõuavad. Lähetuskulude kompenseerimine toimub samadel alustel nagu tavapärase töösuhte puhul. Abikõlblikud lähetuskulud on:

- a) päevaraha (piirmäära ulatuses);
- b) majutuskulu;
- c) sõidukulu;
- d) kindlustus.

Näide:

Projekti raames osaleb metsandusspetsialist hr Känd Läti projektpartneri poolt korraldatud koolitusel Riias. Hr Känd on taotleja asutuse töölepinguga töötaja, kes saadetakse koolitusel osalemiseks lähetusse. Koolitusele plaanib spetsialist sõita bussiga, ööbida ühe öö Riias ning samuti kindlustada end ettenägematute olukordade vastu reisil. Eelarves kajastub sõit järgnevalt:

Lähetuskulu						
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete ees-märkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA	
Päevaraha	Piiriülese Läti-Eesti programmi ühiskoolitus „Terve mets“ 1.-2.05.; kahel koolituspäeval osalemine Riias	päev	32	2	64	
Majutuskulu	Piiriülese Läti-Eesti programmi ühiskoolitus „Terve mets“ 1.-2.05.; ööbimine hotellis „Rīga“	öö	1	45	45	
Sõidukulu	Piiriülese Läti-Eesti programmi ühiskoolitus „Terve mets“ 1.-2.05.; bussipiletid Tallinn-Riia-Tallinn	sõit	2	50	100	
Kindlustus	Piiriülese Läti-Eesti programmi ühiskoolitus „Terve mets“ 1.-2.05.; koolitusel osaleja reisikindlustus	päev	2	14	28	

Lähetuskulude eelarvestamisel tuleb järgida Eesti Vabariigi määrust „Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord“ **NB! Nimetatud määrusega sätestatud piirmäär ületav osa ja sellelt seadusandlikus korras arvestatud maksud ei ole abikõlblik kulu.**

4.4. Konverentsi ja seminari osavõtukulu

Projekti raames võib tekkida vajadus oma töötaja osalemiseks projekti tegevustega seotud koolitusel, et projektis püstitatud eesmärged edukamalt saavutada. Siinkohal on oluline vahet teha tööalasel koolitusel ja projekti eesmärkidega seotud koolitustel. Vastavalt töölepingu ja täiskasvanute koolituse seadustele on tööalase koolituse võimaldamine oma töötajale tema tööandja korraldada. Tööandja koolituskohustus tekib eelkõige juhtudel, kui tööks vajalikke kutseoskusi muudetakse, näiteks võetakse kasutusele uus tarkvara, tehnoloogia või seadmed.

(Laasberg 2012: 26) KIKi projekti raames ei saa sellesisulisi koolitusi läbi viia ehk KIK ei rahasta tööandjate seadusest tulenevate kohustuste täitmist (NB! Toetuse sihtotstarve).

Eelarvestamise faasis on asjakohane taotluse juurde esitada konverentsi või seminari päevakava või kutse, et oleks võimalik siduda koolituse sisu ning planeeritav kulutus projekti tegevustega.

Näide:

Projekti raames planeeritakse õuesõppe koolitusi vaimupuudega noortele. MTÜ Reisisellid kaks töölepinguga töötavat koolitajat hr Pääsuke ja pr Tihane on tegelenud siiani vaid tavalastega. Mõistmaks paremini vaimupuudega noorte vajadusi ning omandamiseks vajalikke oskusi nendega tegelemisel planeeritakse koolitajad saata kahepäevasele seminarile „Vaimupuudega noorte elu aktiivsemaks“.

Konverentsi ja seminari osavõtukulu					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete ees-märkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
2 koolitaja osalemine seminaril „Vaimupuudega noorte elu aktiivsemaks“	Suhtlemisoskuste omandamine vaimupuudega noortega tegelemiseks edukaks õuesõppe koolituste läbiviimiseks.	päev	115	2	230

Koolituste sisuliste erinevuste kohta võib informatsiooni leida täiskasvanute koolituse seadusest. Konverentsi ja seminari osavõtukulu alla eelarves ei kuulu taotleja enda poolt korraldatud konverentsid ja seminarid.

5. PROJEKTJUHTIMINE

Projektjuhina võib kasutada oma asutuse töötajat või osta projektijuhtimine teenusena sisse. Keskkonnaprojektide finantseerimise korras („Abikõlblikud kulutused“ p 3.13.) on projektijuhtimisega seotud kaks olulist piirangut, mida tuleb eelarvestamisel järgida:

1. Projektijuhtimise kulutus on abikõlblik maksimaalselt 10% ulatuses kogu projekti abikõlblikust eelarve mahust. Toetuse saaja oma töötajate projektijuhtimise kuluks loeb KIK töötasu-, mootorsõiduki kasutamise- ja lähetuskulu projektijuhile, projektisekretärile ja teistele projektijuhti abistavatele isikutele.
2. Täies ulatuses ostetava asja või tellitava tööna teostatava projekti puhul on projektijuhtimise kulutus abikõlblik ainult mittetulundusühingutele, sihtasutustele, alus- põhi- ja keskkharidust andvatele haridusasutustele ning huvikoolidele keskkonnakorralduse, maapõue, atmosfääriõhukaitse, merekeskkonna, looduskaitse, metsanduse, kalanduse ja keskkonnateadlikkuse valdkondades tingimusel, et projekti raames ostetakse asju ja/või teenust vähemalt kolme erineva lepingu alusel.

Soovituslik on eelpool nimetatud piirangute tõttu projektijuhtimise kulutus kajastada eraldiseisvana ka sellisel juhul, kui projektijuht teeb projekti raames samal ajal sisulist tööd, mis on üsna sage praktika. Sellisel juhul saab isik maksimaalselt tasustatud projektijuhtimise eest ning probleemi ei teki sisuliste tegevuste eest tasustamisel.

Mida üldse lugeda projektijuhtimiseks? KIK on „Abikõlblike kulutuste“ juhendis sõnastanud projektijuhtimise sisu järgnevalt: projektijuhtimise kulutuseks loeb KIK tegevused, mis on seotud projekti eesmärgi püstitamise ja planeerimisega, meeskonna loomise ja juhtimisega, kontrollimise, hangete korraldamise, projekti sisese ja välise kommunikatsiooni, analüüsi, kokkuvõtete ja aruande tegemisega. Projekti elluviimise sisulisi tegevusi KIK projektijuhtimise kulutuseks ei loe.

Näide:

Teadusasustus planeerib projekti raames uurida põhjaveekogu kvaliteeti. Projekti juhiks määratakse töölepinguga teadusasutuses töötav laborant hr Tilk, kes projekti raames teeb ka laboris kogutud andmete põhjal analüüse.

Töötasu					
Kululiigi nimetus	Planeeritud tegevused projekti detailsete eesmärkide täitmiseks	Ühik	Ühikuhind	Kogus	SUMMA
Projektijuhi tasu	Projekti planeerimine, meeskonna loomine, aruandluse esitamine	kuu	250	2	500
Laborandi tasu	Veeproovide võtmine ja analüüs põhjavee kvaliteedi määramiseks	tund	10	120	1200

Projektijuhtimise kulu eelarvestamisel tasub meeles hoida, et projekti eesmärk ei saa olla projektijuhile tasu maksmine, vaid projektijuht peab olema üks „töövahend“, kes aitab edukalt projekti ellu viia.

6. PROJEKTI ÜLDKULUD

Projekti üldkulude arvestamisel peab selge olema nende seos ja vajadus projekti tegevustega, nii nagu iga teise projektipõhise kulutuse puhul. Keeruline on aru saada üldkulude vajadusest, kui kõik projekti tegevused ostetakse täies mahus sisse teenusena. Sellisel juhul ei saa kuidagi põhjendatuks pidada üldkulude eelarvestamist projektis. Sellega on seotud ka üldkuludega seotud piirang finantseerimise korras: täies ulatuses ostetava asja või tellitava tööna teostatava projekti puhul üldkulu ei ole abikõlblik kulu, välja arvatud sihtasutuste ja mittetulundusühingute projektide puhul.

Projekti abikõlblikud üldkululiigid on:

1. Kulu bürootarvetele (nt paber, kirjutusvahendid, kaustad, kirjaklambrid jms).
2. Kulu sideteenustele (nt telefoni- ja faksiteenus, posti ja elektroonilise andmesidega seotud jooksvad kulutused).
3. Kommunaalkulu (nt küte, vesi, elekter, koristamine jms).
4. Ruumide rendikulu.
5. Kontoritehnika (nt arvuti, printer, koopiamasin jms) rendikulu ainult mittetulundusühingutele ja sihtasutustele (v.a punktis 4.7 kirjeldatud juhtudel).
6. Tarkvara uuendamise kulu ainult mittetulundusühingutele ja sihtasutustele.

Abikõlbliku üldkulu ülemmäär on 7% kogu projekti abikõlblikust maksumusest. Mittetulundusühingutele ja sihtasutustele on üldkulu ülemmäär 10% kogu projekti abikõlblikust maksumusest. Projekti üldkulude eelarvestamine eeldab korrektset taotleja organisatsiooni üldkulude arvestamise metoodikat, et oleks võimalik leida osakaalu, mis kulub projekti meeskonna teenindamiseks.

Näide:

Kaks SA „ Keskkond korda“ töötajat korraldavad projekti raames üle-eestilisi infopäevi ning neil vaja teha muuhulgas SA kontoris tööd: helistada koolitajatele, registreerida infopäevadel osalejaid, sisestada tagasiside lehtedelt saadud andmeid jne. Kontori tavapärasest üldkuludest kulub kuue projekti elluviimiseks vajaliku kuu jooksul nende tööle 5% rendi, 8% bürootarvete ja 15% sideteenuste kogukuludest.

Üldkulud					
Projekti üldkulu	Selgitus	Kogukulu kuus	Abikõlblik osa	Üldkulu kestvus kuudes	SUMMA
Ruumide rendikulu	Kahe töötaja töökoht projekti ajal SA ruumes	560	5%	6	168
Kulu bürootarvetele	Arhiveerimistarvikud tagasisidelehtede säilitamiseks (paber, registreeraatorid jm)	80	8%	6	38,4
Kulu sideteenustele	Projektitöötajate kõned ja e-kirjavahetus koolitajatega ja infopäevadel osalejatega (telefon ja internetiühendus)	250	15%	6	225

Metoodika puudumisel on üldkulu on lubatud eelarvestada kuni 5% ulatuses projekti abikõlblikust maksumusest.

7. KAASRAHASTAMINE

KIKi on võimalik esitada taotlus erinevate struktuuritoetustest või rahvusvahelistest allikatest rahastatavate projektide kaasrahastamiseks. Reeglina soovitakse kohustusliku omafinantseeringu või mingis osas omafinantseeringu katmist. Kaasrahastatavate projektide puhul lähtub KIK pearahastaja reeglitest, seetõttu on väga oluline selgeks teha, kas tegemist on kaasrahastusega või rahalise partnerlusega. Keskkonnaprojektide finantseerimise korras on kehtestatud, et KIK rahastab kaasrahastuse korral kuni 50% projekti maksumusest. Selle piiri ületamisel menetletakse taotlust juba KIKi korra alusel. Juhul, kui taotlejal on projektis partner(id), kes soovib projekti mingis summas rahaliselt toetada, kuid ei ole projekti põhirahastaja (tema osa projekti maksumuses on alla 50%), siis loetakse seda isikut projekti rahaliseks partneriks ja taotluse menetlemine toimub KIKi keskkonnaprojektide finantseerimise korra alusel.

Näide:

MTÜ Linnakeskkond planeerib kolme linnaga koostöös autovaba päeva projekti. Projekti jaoks taotletakse toetust KIKi keskkonnaprogrammist, samuti on rahaliselt otsustanud panustada projekti kõik kolm linna. Osakaalud jagunevad järgmiselt: iga linn panustab 10% projekti maksumusest (kokku 30%) ja MTÜ planeeritav omafinantseering on 10%; seega kõik kokku 40% projekti eelarvest. Ülejäänud puuduolev osa (60% eelarvest) küsitakse KIKist. Linnad on seega projekti rahalised partnerid. Taotluse vormiks tuleb valida „*Põhirahastus*“.

Näide:

Ülikool ja MTÜ Hülgeuurijad on kaasatud rahvusvahelisse koostööprojekti „Viigerhüljeste elukeskkond“. Põhirahastaja on Euroopa Liidu merekeskkonna fond. Ülikool ja MTÜ peavad mõlemad panustama projekti 25% omafinantseeringut ning selleks küsitakse toetust KIKist. Mõlemad Eesti projektipartnerid tegutsevad iseseisvalt ning esitavad seetõttu eraldi taotlused KIKi. Tegemist on kaasrahastusega ning taotluse vormiks tuleb valida „*Kaasrahastus*“.

Juhul kui pearahastajale on Eestist esitanud taotluse mitu asutust, võib taotluse KIKi esitada nii Eesti juhtivpartner, kui iga asutus iseseisvalt. Kõige lihtsam on otsustada selle põhjal, kes hakkab hiljem projektipõhist raamatupidamist korraldama. Juhul, kui seda teeb üks juhtivpartner, siis võib tema kõikide teiste projektipartnerite nimel taotluse esitada. Sellisest olukorrast tuleb KIKi taotluses kindlasti teavitada.

KIKile tuleb taotlus esitada enne põhirahastaja poolse rahastamise otsuse saamist. KIK ei kaasrahasta projekti, kui põhirahastaja poolne rahastamise otsus on tehtud enne KIKile kaasrahastamise taotluse esitamist.

7.1. Kaasrahastatava projekti eelarve

Kaasrahastuse puhul tuleb eelarve sisestamisel lähtuda maksimaalselt pearahastaja eelarvest; kasutada samu kululiike, ühikuid ja ühikuhindasid, et KIKi taotluse eelarvet oleks võimalik võrrelda pearahastaja omaga. Keskkonnaprojektide finantseerimise korras kehtestatud piirangud nagu nt projektijuhtimise kulutuse või üldkulude piirmäär kaasrahastatavate projektide puhul ei rakendu. Kindlasti tuleb kontrollida enne taotluse esitamist, kas projekti lõppsumma eelarvetes (KIK ja pearahastaja) klappib.

KIK ei aktsepteeri kaasrahastatavate projektide puhul ühtegi kulutust, mida pearahastaja ei ole oma eelarves abikõlblikuks ja projektipõhiseks lugenud.

Näited erinevatest kululiikidest:

Pearahastaja	KIKi eelarves kasutada
<i>Human resources</i>	Töötasu või töövõtulepingu puhul teenus
<i>Travel costs</i>	Lähetuskulu
<i>Equipment and supplies</i>	Sisseostetud asjad
<i>Direct local office costs</i>	Üldkulu
<i>Other costs and external services</i>	Sisseostetud teenus või asi
<i>Personnel</i>	Töötasu või töövõtulepingu puhul teenus

Pearahastaja	KIKi eelarves kasutada
<i>External expertise</i>	Sisseostetud teenus
<i>Staff</i>	Töötasu või töövõtulepingu puhul teenus

Kulude detailsamal lahtikirjutamiselt tuleb samuti järgida pearahastaja eelarvet. Reeglina ei ole rahastajate puhul lubatud kulutuste puhul suuri erinevusi, erinevad pigem kitsendused ja piirangud ühele või teisele kulutusele.

8. KÄIBEMAKS

Eelarvet koostama hakates peab taotleja selgitama välja, kas käibemaks on tema projektis abikõlblik kulutus või mitte. Käibemaks on abikõlblik kulutus, kui toetuse saaja ei ole käibemaksukohustuslane või kui toetuse saajal on võimalik tõendada, et vastavalt käibemaksu reguleerivatele õigusaktidele on toetuse saaja lõpptarbija, kellel ei ole õigust projekti raames tasutud käibemaksu oma maksustatavast käibest maha arvata või tagasi taotleda ning käibemaksu ei hüvitata toetuse saajale ka muul moel (täpsemad selgitused finantseerimise korra lisas „Abikõlblikud kulutused“ p 3.16.). Piisav ei ole taotleja kinnitus, et käibemaksu ei küsita tagasi, vaid peab olema põhjendatud miks antud tegevuse osas ollakse lõpptarbija käibemaksu seaduse mõistes (konkreetne viide käibemaksuseaduse paragrahvile).

Abiks taotlejale selle väljaselgitamisel on KIKi poolt välja töötatud järgnevad kontrollküsimused:

1. Miks on toetuse saaja käibemaksukohustuslane?
2. Mis on toetuse saaja põhitegevus?
3. Kuidas seondub KIKist rahastatav projekt kui ajaliselt piiratud tegevuste kogum toetuse saaja põhitegevusega?
4. Mis on projekti tulem ning kes ja millal seda tulemit kasutavad?
5. Kas toetuse saaja projektitegevused on KMS mõttes käive?
6. Kuidas ja mille alusel määratletakse projektiga loodav lisandväärtus KMS § 1 lg 2 mõttes?
7. Kas tegemist on maksustatava käibega või maksuvaba käibega?
8. Kuidas toimib toetuse saaja raamatupidamises soetatud kaupade ja teenustega kuluarvestus ja nende kuludega kaasneva käibemaksu kui sisendkäibemaksu arvestus?
9. Milliste KMS-ga lubatud võimaluste kohaselt teostab toetuse saaja sisendkäibemaksu mahaarvamist maksustatavatelt toimingutelt arvestatud käibemaksust?

Iga projektiga, mille eelarvekulude hulgas on käibemaksukulu KIKist rahastamise taotlus, on taotlejal kohustuslik esitada projekti karakteristikutest (eesmärgid, tegevused, sihtrühm jms) lähtuvad põhjendused, millega tõendatakse selle projekti käibemaksukulu abikõlblikkuse kõik aspektid. Juhul, kui projekti elluviimise ajal taotleja käibemaksukohustuslase staatus muutub, tuleb sellest KIKi koheselt teavitada. Projekti kulutusi kajastatakse tekkepõhisuse printsiipi järgides, nii ei saa käibemaks olla endiselt abikõlblik, kui taotluse esitamise hetkel taotleja ei olnud käibemaksukohustuslane, kuid projekti elluviimise ja kulutuste tegemise ajal see staatus on muutunud.

Sisendkäibemaksu saab maha arvata ainult maksustatava käibe tarbeks soetatud kaupade ja teenuste käibemaksu, ei ole võimalik käibemaksu maha arvata, kui kulutus tehti maksuvaba käibe tarbeks või mitteettevõtluseks. Kui maksukohustuslane kasutab kaupu ja teenuseid nii maksustatava kui ka maksuvaba käibe tarbeks, arvatakse nende kaupade ja teenuste sisendkäibemaks maha osaliselt. Sisendkäibemaksu osalisel mahaarvamisel on lubatud kasutada kas proportsionaalse mahaarvamise meetodit või otsearvestuse ja proportsionaalse mahaarvamise segameetodit. Iga kulutus liigitatakse vastavalt kasutusotstarbele. (Kindsigo 2012: 17)

9. KULUTUSTE ABIKÕLBLIK PERIOOD

Sihtfinantseeritavate kulutuste abikõlblikkuse periood algab taotlusvooru tähtajast ja lõpeb rahastamise otsuse kehtivusaja möödumisel. Rahastamise otsus kehtib 24 kuud KIKi nõukogu otsusest (selle kuupäeva leiab taotleja rahastuse otsuse kirjast). Siiski ei saa projekti eelarvestamisel kasutada 24 kuu reeglit iga kulutuse puhul, kuna abikõlblik periood on eelkõige seotud projekti tegevustega. Nii ei ole kuus kuud kestva projekti puhul põhjendatud projektijuhile tasu maksmine 24 kuu eest. Projekti täpsustatud abikõlblikkuse periood määratakse sihtfinantseerimise lepingus projekti alguse ja lõpuga ning see peab jääma eelpool nimetatud vahemikku. Kindlasti tasub tegevusplaani ja eelarve koostamisel jätta kõikidele tegevustele ajavaru. Projekti sisulisi tegevusi ei ole mõistlik planeerida maksimaalselt kõigi 24 kuu peale, kuna praktika näitab, et aega võtab nii sihtfinantseerimise lepingu sõlmimine kui ka hilisema aruandluse esitamine KIKile.

Omafinantseeritavate kulutuste abikõlblikkuse periood algab taotlusvooru avalikustamise kuupäevast (mis on reeglina üks kuu enne taotlusvooru tähtaega), kui see on eraldi kokku lepitud sihtfinantseerimise lepingus ja lõpeb sihtfinantseerimislepingus märgitud lõpptähtajaks, mis ei omakorda ei tohi ületada rahastamise otsuse kehtivusaega. Omafinantseeringu eest kulutuste tegemine enne rahastuse otsuse saamist on taotleja risk. Juhul kui taotlust otsustatakse mitte rahastada, ei kata KIK mingil tingimusel juba tehtud kulutusi, seetõttu on mõistlik hoolikalt kaaluda oma võimalusi enne selliste kulutuste tegemist.

10. KONTROLL-LEHT

Käesolev kontroll-leht on mõeldud abivahendiks enne eelarve lõplikku kinnitamist. Kontroll-lehe abil on taotlejal võimalus üle vaadata olulisemad punktid oma taotluse eelarves ning vaadata, et unustatud ei ole midagi olulist.

Kontroll-leht			
	JAH	EI	MITTE KOHAL- DUV
Kas taotleja on tutvunud kehtiva finantseerimise korraga?			
Kas kõik projekti sisulised tegevused on kulutustena eelarves kajastatud?			
Kas eelarves on ainult projekti tegevustega seotud kulutused?			
Kas eelarve ja kõik vastavad kulutused on arvestatud käibemaksuga (juhul kui käibemaks on abikõlblik)?			
Kas projekti raames planeeritud kulutused mahuvad abikõlbliku perioodi ehk 24 kuu sisse?			
Kas kõik projekti kulutused on rahalised?			
Kas taotluse juurde on esitatud hinnapakkumised?			
Kas hinnapakkumised on kehtivad?			
Kas hinnapakkumises ja eelarves olev info on sama?			
Kas töövõtulepinguga teenust osutavate isikute kulutused on eelarve <i>sisseostetud teenuse</i> jaotuses?			
Kas <i>töötasukulu</i> jaotuses on kajastatud ainult toetuse taotleja asutuse töölepinguga töötavate isikute töötasu?			

	JAH	EI	MITTE KOHAL- DUV
Kas <i>mootorsõiduki kasutamise kulu</i> jaotuses on kajastatud ainult toetuse saaja töölepinguga töötavate isikute kulud?			
Kas <i>lähetuskulu</i> jaotuses on kajastatud ainult toetuse saaja töölepinguga töötavate isikute kulud?			
Kas <i>omatarbeteenuse</i> kasutamise puhul on olemas omahinna kalkulatsioon?			
Kas projektijuhtimise kulu on maksimaalselt 10% projekti abikõlblikust eelarve mahust?			
Kas üldkulude määr on lubatud piires?			
Kas kaasrahastuse puhul kattuvad pearahastaja ja KIKi eelarve?			
Kas kaasrahastuse puhul on projekti lõppsumma KIKi eelarves sama, mis pearahastaja eelarves?			

Edukat taotlemist!

Lisa 2. Eelarvetes esinevad vajakud

Tabel 10

Eelarvetes esinevad vajakud

Vea kirjeldus				
Alamprogramm	Eelarves oleva kulurea ja lisatud hinnapakumise summa ja/või sisu ei ole vastavuses	Planeeritud tegevused pr ¹ eesmärkide täitmiseks ebapiisavalt või asjakohatult kirjeldatud	Abikõlbmatute kulude esinemine eelarves	Kulude kunstlik "tükeldamine" või kokkukirjutamine
Veemajandus	5	1	5	3
Jäätmekäitlus		1	4	3
Keskkonnakorraldus	3	2	5	1
Looduskaitse	2		2	3
Metsandus	1	3	5	2
Kalandus		3	3	7
Keskkonnateadlikkus	3	7	4	2
Atmosfääriõhu kaitse	1	5	9	3
Merekeskkond	4	2	3	2
Maapõu	2		3	1
KOKKU	21	24	43	27

¹ Pr – projekt

Tabel 10 järg

Vea kirjeldus				
Alamprogramm	Väärarusaam käibemaksu abikõlblikkusest	Kulu selgitamiseks ja põhjendamiseks puudub hinna- pakkumus või kalkulatsioon	Kulutused on eelarves topelt kajastatud	Kulurida asub vales eelarve kulugrupis
Veemajandus	3	2	1	1
Jäätmekäitlus	6	4		2
Keskkonnakorraldus	5	14		2
Looduskaitse	1	1		1
Metsandus	2	9		4
Kalandus	4			2
Keskkonnateadlikkus	5	4		7
Atmosfääriõhu kaitse	1	13		2
Merekeskkond	3	8		3
Maapõu	7	15	1	2
KOKKU	37	70	2	26

Tabel 10 järg

Vea kirjeldus				
Alamprogramm	Projekti tegevused ja neile planeeritud kulud ei kattu	Eelarves puudub korrektne kululiigi nimetus ja/või ühik ja/või hind	Finantseerimise korras kehtestatud proportsioone ei ole arvestatud	Omatarbeteenuse sisu ja/või arvestus on eelarves väär
Veemajandus				
Jäätmekäitlus	3	3	2	1
Keskkonnakorraldus		10	3	6
Looduskaitse	3	4	2	1
Metsandus	1	6	4	1
Kalandus		3	1	
Keskkonnateadlikkus	1	10	3	1
Atmosfääriõhu kaitse		9	4	3
Merekeskkond		9	1	2
Maapõu		8	4	
KOKKU	8	62	24	15

Tabel 10 järg

Vea kirjeldus				
Alamprogramm	Eelarvesta- tud kulud ületavad abikõlblikku perioodi	Eelarves on mitteraha- lised kulud	Eelarves planeeritud kulude määrad ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi õigusaktidega	Kaasfinantsee- ritava projekti puhul ei vasta KIKi eelarve pearahastaja omale
Veemajandus				
Jäätmekäitlus				
Keskkonnakorraldus				1
Looduskaitse	4	1		
Metsandus	2			
Kalandus				
Keskkonnateadlikkus	4		1	1
Atmosfääriõhu kaitse	3			
Merekeskkond	2		4	5
Maapõu	1		1	
KOKKU	16	1	6	7

Allikas: andmebaas KIKAS, keskkonnaprogrammi taotlused 2011-2013 (autori arvutused)

Lisa 3. Keskkonnaprogrammi eelarve

13. Eelarve	Projekti detailsete eesmärkide (vt p.11) täitmiseks planeeritavad tegevused	Planeeritud kulutused				SUMMA EUR	Summa jaotus allikate kaupa	
		kogus	ühiku nimetus	ühikuhind EUR	KIK raha		Omaraha	
Kululiigid								
Sisseostetud asjad								
Raamatud	Auhinnad õuesõppe viktoriini võitjatele	2	tk	15,00		30,00	30,00	
Sisseostetud teenus								
Giiditeenus	Linnuvaatlejate juhendamine väljasõidul	4	tund	35,00		140,00	100,00	40,00
Omatarbeteenus								
Koolitusruumide rent	Töötoad linnuvaatlejatele, jätkukoolitus	2	päeva	25,00		50,00	25,00	25,00
Töötasukulu								
Raamatupidaja tasu	Projektiga seotud majandustehingute kajastamine, aruandlus	3	kuu	75,00	5	225,00	200,00	25,00
Mootorsõiduki kasutamise kulu								
Mootorsõiduki kasutamine linnuvaatluse eeltöödel	Linnuvaatluse eeltööd, vaatlusplatsi ettevalmistamine	50	km	0,30		15,00	15,00	
Lähetuskulu								
						0,00		
Konverentsi ja seminari osavõtukulu								
						0,00		
Kululiigid	Tegevused							
		kogus	ühiku nimetus	kogukulu	abikõlblik osa	SUMMA EUR	KIK raha	Omaraha
Projekti üldkulu								
Ruumide rendikulu	Kahe töötaja töökoht projekti ajal SA ruumes	3	kuu	560,00	0,3	168,00	168,00	
KOKKU						628,00	538,00	90,00
					Kontroll	628,00	0,86	0,14
Märkused:					vahe	0,00		
Projekti eelarves esitatud kulu on koos lisanduva käibemaksuga, JAH / EI					JAH			

SUMMARY

COMPILATION OF BUDGET MANUAL FOR PROJECT APPLICATION BASED ON ENVIRONMENTAL PROGRAMS UNIT OF ENVIRONMENTAL INVESTMENT CENTRE

Kairi Nisamedtinov

Environmental Investment Centre (EIC) has been distributing grants for environmental projects since 2000. EIC vision is to be a leading agency for implementing environmental grants and - investments and supporter of environmental projects. Author of the current work has been working in EIC since 2007 as project coordinator.

Since the budgeting the projects is one of the biggest problem areas for our clients and main reason why applications are sent back for correction, a topic of the work raised from practical need. This work has been carried out as development study because the selected subject requires a practical solution.

The purpose of current work is monitoring budgets of project applications of environmental programs unit to map most frequent flaws what are made by clients, describe and analyse them and find the reasons why flaws come up. Findings are commented in the context of accounting and legislation of the Republic of Estonia, also in context of EIC financing procedure. Project applications has not been previously observed and analysed. The results of analyse are used in budget manual for applicants, what is practical output of this work (budget manual is located in annex No 1).

In addition, the author provides an overview of project-based (mainly zero-based) budgeting, the importance and purpose of project budget and about evaluation procedure of projects. There is also brief overview about EIC and its financial arrangements.

The work is written in Estonian and consists 60 pages (divided in free chapters) excluding annexes. There are referred 36 sources, among these can be highlighted book of Sander Karu and Villu Zirnask „Eelarvestamine – üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis“, magazine „Raamatupidamise Praktik“ and lexicon of Jaan and Lehte Alver „Majandusarvestus ja rahandus“ part I and II. The most voluminous annex is table about budgeting flaws which were mapped in budgets for project application and this can be found in annex No 2. Data collection method is survey. Author analyse 400 budgets of project applications what were delivered to EIC from 2011 until 2013. All the data are the primary.

The result of this work is budget manual what hopefully finds active use among EIC applicants. Manual consist instruction how to create budget with examples and includes all eligible costs what EIC is financing. The most important goal is to reduce the number of flaws what are made in budgeting process to enhance level of applications and save clients and specialists time. At the moment there is no budget manual what is design for clients of environmental programs unit. Author hopes that in future the manual will be interactive (linked with EIC electronic system) and gives necessary information for applicants.