

# Kulude mõistlikkuse hindamise juhend

## Sisukord

1. Juhendi eesmärk .....	2
2. Ülesannete jaotus .....	2
Toetuse taotleja .....	2
Kohalik tegevusrühm .....	2
PRIA .....	3
3. Toetuse andmise eeldused .....	4
Projektitoetuse raames toetatavad tegevused .....	4
Investeeringu tegemine materiaalsesse või immateriaalsesse varasse .....	4
Ühistegevus.....	6
Koostöötegevus .....	6
Kogukonnateenused .....	7
Tegevusrühmale antav teenus nn vihmavarju-tüüpi projektidele.....	7
Tegevusega alustamise kontroll.....	7
4. Kulude mõistlikkuse sisu .....	9
Kulu sihtotstarbelisus.....	9
Kulu mõistlikkus (kitsamas tähenduses) ja kulu põhjendatus .....	10
Majanduslikult soodsaim viis .....	11
Kulude üksikasjalik kirjeldamine .....	11
Toetatava tegevuse elluviimiseks vajalik kulu .....	12
Kulu olulisus .....	12
5. Kulude mõistlikkuse tõendamine ja kontrollimine .....	12
Hinnapakumuste võrreldavus .....	13
Hinnapakujate sõltumatus .....	14
Asjakohased pakkujad.....	15
Kolme võrreldava hinnapakumuse saamise võimatus.....	15
Taotleja ja hinnapakumuse tegija seotuse keeld .....	16
Toetatava tegevuse osadeks jaotamise keeld .....	16
Kui projektitoetuse taotleja on hankija riigihangete seaduse § 5 tähenduses või kohalik tegevusrühm .....	17
Kasutatud seadme, eriotstarbelise sõiduki või mootorsõiduki soetamine .....	18
6. Nõuded hinnapakumusele .....	19
7. Eelarveprojekt .....	20

## 1. Juhendi eesmärk

Käesoleva juhendi eesmärk on anda juhised määruse rakendamiseks osas, mis puudutab toetatava tegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara maksumuse mõistlikkuse ja põhjendatuse hindamist Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS) § 12 lõike 1 tähenduses ning selgitada eeltoodud tegevusega seotud kohaliku tegevusrühma ja PRIA pädevust.

Juhendis keskendutakse kulude abikõlblikkusele regionaalministri 30.05.2023 määruse nr 29 „LEADERi kohaliku arengu strateegia 2023–2027 rakendamine“ (edaspidi määrus) § 25 lõike 1 järgi ning kulude mõistlikkuse hindamise reeglitele, mis tulenevad määruse §-st 26.

Kuna enamus määruses kasutatavaid mõisteid ei ole lahti kirjutatud, on nende puhul tegemist määratlemata õigusmõistetega. Määratlemata õigusmõiste sisustamine iga juhtumi puhul on jäetud PRIA ülesandeks.

## 2. Ülesannete jaotus

### Toetuse taotleja

Toetatava tegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara maksumuse mõistlikkuse ja põhjendatuse väljaselgitamine on **toetuse taotleja kohustus** (määruse § 26 lg 1). Toetatava tegevuse kulude mõistlikkuse väljaselgitamine toimub toetuse taotleja esitatud hinnapakumuste alusel, kui hinnapakumuste esitamine on määruse järgi nõutav. Kuna kulude mõistlikkust tõendavad dokumendid peab toetuse taotleja esitama koos toetuse taotlusega (määruse § 29 lg 2 p 5), peab taotleja kulude mõistlikkuse välja selgitama enne toetuse taotluse esitamist.

Kui taotleja ei ole seda teinud, siis on PRIA-l õigus jätta toetuse taotlus rahuldamata.

### Kohalik tegevusrühm

Kohalik tegevusrühm (edaspidi KTR) võtab vastu talle esitatud projektitaotluse olenemata selle puudustest ning kontrollib projektitaotluses nõutavate andmete ja dokumentide olemasolu ja taotluse tähtaegset esitamist.

Kui koos projektitaotlusega ei ole esitatud kõiki nõutavaid dokumente või kui esitatud dokumendis puuduvad projektitaotluse hindamiseks vajalikud andmed, nõuab kohalik tegevusrühm projektitoetuse taotlejalt vajalike andmete või dokumentide esitamist (määruse § 30 lg 1).

Eeltoodust tuleneb KTRi kohustus tagada, et kõik määruse järgi toetuse taotluses nõutavad andmed ja dokumendid oleksid esitatud koos taotlusega.

Kui taotleja ei ole esitanud nõuetekohast taotlust ega kõrvalda puudusi KTR nõutud tähtaja jooksul, ei ole projektitoetuse hindamise eeldused täidetud. PRIA jätab sellise taotluse läbi vaatamata ilma puuduste kõrvaldamise tähtaega määramata (ELÜPS § 32 lg 4). Ka juhul, kui KTR siiski sellist taotlust hindab, ei pruugi taotluse strateegiale vastavuse hindamine tagada, et taotlejale toetust makstakse.

Kui KTR jätab toetuse taotlejalt nõudmata kolm hinnapakumust, kui need on määruse järgi nõutavad, siis on KTR jätnud oma ülesande täitmata ning kui puudustega taotlus jõuab PRIA-sse sisulisse kontrolli, ei saa PRIA taotlust rahuldada.

Praktikas on tekkinud küsimus, kas ja millises ulatuses on võimalik nõuda taotlust parandada.

Võimaluse toetustaotluse korrigeerimiseks pärast selle esitamist näeb EL määruse 2021/2116 art 59 punkt 6 ette vaid juhul, kui see ei mõjuta õigust toetust saada, eeldusel et korrigeeritavad elemendid või väljajätmised olid põhjustatud heauskselt.

**Näited.** Kui taotletakse toetust ehitusloakohustusliku ehitise ehitamiseks ning taotleja kasuks ei ole seatud hoonestusõigust, siis tuleb lasta toetuse taotlejal see puudus kõrvaldada. Kui taotlus jõuab PRIA-sse puuduva dokumendita, on PRIA-l õigus jätta toetuse taotlus rahuldamata. Samuti on taotlejal võimalik kõrvaldada puudus, mis seisneb ehitustööde hinnapakkumusel puudevate andmetega ehitise kohta. Kui ehitustööde hinnapakkumusel puuduvad nõutud andmed, näiteks ehitisregistri kood, katastritunnus vms, siis on taotlejal võimalik need puudused lasta hinnapakkujal kõrvaldada.

Kuigi KTR-il puudub pädevus ja kohustus toetuse taotleja esitatud dokumente sisuliselt hinnata, on KTR-il otstarbekas seda siiski teha. Vastasel korral võib toetuse saamise võimatus selguda alles pärast seda, kui PRIA on asunud taotluse nõuetele vastavust sisuliselt kontrollima.

**Näited.** Kui toetuse taotleja on esitanud vaid ühe hinnapakkumuse põhjendusega, et objektiivselt ei ole võimalik vähemalt kolme hinnapakkumust saada, ja KTR toetuse taotleja esitatud põhjendust ei kontrolli, võib taotlus PRIA kontrolli tulemusel jääda rahuldamata. Samuti jätab PRIA toetuse taotluse rahuldamata, kui KTR ei kontrolli, kas toetatava tegevusega on alustatud enne taotluse esitamisele järgnevat päeva, ja see asjaolu selgub alles PRIA sisulise kontrolli käigus.

## PRIA

PRIA kontrollib hinnatud projektitaotluse nõuetekohasust ja selles esitatud andmete õigsust ning projektitoetuse taotleja ja toetatava tegevuse projektitoetuse saamise nõuetele vastavust (määruse § 31 lg 1).

PRIA kontroll hõlmab nii taotleja, taotluse ja toetatava tegevuse vastavust kehtivatele nõuetele. Nõuded tulenevad eelkõige ELÜPS-ist ja määrusest, kuid need võivad tuleneda ka EL asjakohastest määrustest. Kui toetuse taotleja on nõutavad hinnapakkumised esitanud ja hinnapakkumused vastavad nõuetele, on PRIA-l õigus nende alusel taotletavat toetuse summat korrigeerida, nt mitteabikõlbliku (ülemäärase) summa ulatuses.

Kui PRIA-l ei ole võimalik taotlust lahendada, sest taotleja ei esita ega tee teatavaks menetluses tähtsust omavaid asjaolusid ja tõendeid või kui taotluses või taotluse menetluse käigus on teadlikult esitatud valeandmeid (p 4).ei esita taotluse lahendamise seisukohalt olulisi andmeid ja dokumente või on esitanud teadlikult valeandmeid, jätab PRIA taotluse rahuldamata. (ELÜPS § 28 lg 3 p 2 ja 4).

PRIA ei hinda toetuse saaja ja taotletud tegevuse vastavust strateegiale ja strateegiakavale, kuna strateegia ja selle rakenduskava koostab KTR.

Kui projektitaotluse täies ulatuses rahuldamine ei ole põhjendatud, võib PRIA teha projektitaotluse osalise rahuldamise otsuse, vähendades projektitoetuse summat Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 28 lõike 5 alusel mitteabikõlblike kulude võrra. ELÜPS § 28 lg 5 järgi võib juhul, kui taotluse rahuldamine täies ulatuses ei ole põhjendatud taotluses sisalduvate mitteabikõlblike kulude tõttu, võib maaelu arengu toetuse summat vähendada tingimusel, et viiakse ellu taotluses kavandatud tegevus ja saavutatakse toetuse andmise eesmärgid. Kui taotleja ei ole nõus toetuse summa vähendamisega, tehakse taotluse rahuldamata jätmise otsus. Toetuse summa vähendamine ei mõjuta taotluste paremusjärjestust, kui sellega ei kahjustata avalikku huvi või teiste taotlejate õigusi.

### 3. Toetuse andmise eeldused

#### Projektitoetuse raames toetatavad tegevused

#### **Investeeringu tegemine materiaalsesse või immateriaalsesse varasse**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2021/2115 artikli 73 lõike 1 järgi on toetuse eesmärk säilitada siseturu toimimine ja võrdsed tingimused liidu põllumajandustootjate vahel ning parandada põllumajandustootmise, toiduainete tootmise ja maapiirkondade kestlikku arengut ning see aitab majandus-, keskkonna- ja sotsiaalvaldkonnas saavutada järgmisi üldeesmärke, mis aitavad kaasa kestliku arengu tegevuskava 2030 rakendamisele:

- soodustada aruka, konkurentsivõimelise, vastupidava ja mitmekesise põllumajandussektori arengut, mis tagab pikaajalise toiduga kindlustatuse;
- toetada ja tugevdada keskkonnakaitset, sealhulgas elurikkust, ja kliimameetmeid ning aidata kaasa liidu keskkonna- ja kliimaeesmärkide, sealhulgas Pariisi kokkuleppe kohaste kohustuste täitmisele;
- parandada maapiirkondade sotsiaalmajanduslikku olukorda.

Üldeesmärkideni jõutakse artikli 73 lõikes 1 loetletud erieesmärkide saavutamise kaudu. Seega peavad investeeringud materiaalsesse ja immateriaalsesse varasse aitama kaasa nii eeltoodud üldeesmärkide kui ka nendeni jõudmiseks vajalike erieesmärkide saavutamisele.

Toetatavaks tegevuseks võib olla investeering materiaalsesse või immateriaalsesse varasse (määruse § 24 lg 1 p 1) ning selle tegevuse osaks võivad olla sellega otseselt seotud järgmised tööd ja teenused (määruse § 24 lg 2):

- ehitise ehitamisega kaasnev keskkonnamõju hindamisega seotud tegevus ning energiaauditi, teostatavusuuringu, projekteerimistöö ning projekteerimiseks vajaliku ehitusgeoloogilise ja geodeetilise uurimistöö tellimine (edaspidi koos *ettevalmistav töö*);
- koolitus, ehitusseadustiku alusel omanikujärelevalve tegemine, muinsuskaitseaduse alusel muinsuskaitse järelevalve teostamine ja turundustegevus, sealhulgas turu-uuringu tegemine.

Kõik toetatava tegevuse osaks olevad eelpool loetletud tegevused peavad olema otseselt seotud põhiinvesteeringu tegemisega ja toetust ei saa küsida ainult ettevalmistava tööga seotud kulu hüvitamiseks.

**Näide.** Määruse § 29 lg 3 p 5 nõuab ehitise rajamiseks toetuse taotlemisel ehitusloakohustusliku ehitise ehitamisel ja ehitusseadustiku lisa 1 toodud juhtudel ehitusprojekti ja sel juhul tuleb ka taotlejal esitada ehitusprojekti joonistest väljavõtete ja seletuskiri. Sellest nõudest pole võimalik mööda vaadata, kuna mistahes staadiumis projektita (nt eelprojekti joonis koos seletuskirjaga) ei ole objektiivselt võimalik ehitise mõistlikku hinda kindlaks määrata (ei saa teha hinnapakkumust ega ka PRIA kontrolli). Seega eeldab toetuse taotlemine ehitise rajamiseks taotlejapoolseid eelnevaid tegevusi projekti saamiseks enne taotluse esitamist.

Seda, millise detailsusega peavad olema § 29 lg 3 punkti 5 alusel esitatavad joonised ja seletuskiri, ei ole määruses konkreetselt sätestatud, kuid arvestama peab sellega, et detailsusaste või projekti staadium peab olema vähemalt selline, et oleks võimalik nii hinnapakkumuste tegemine põhimõttel

„võtmed kätte“ kui ka kulude mõistlikkuse PRIA-poolne kontroll. Seega võib sõltuda taotlemisel nõutava projektdokumentatsiooni detailsus rajatava objekti iseloomust ja üldistatult märkides tehnilistest parameetritest ja seda kaudu ka ehitise eeldatavast maksumusest.

Määrus ei nõua otsesõnu, et projekteerimistegevus peab olema kõikides elementides lõpule viidud toetuse taotlemise ajaks (nii nt koostatakse tavaliselt detailsemaid tööjooniseid ka ehitamise etapis). Seega ei ole keelatud ka peale taotluse esitamist projekteerimistegevuste jätkamine. Ehitusprojekti joonise ja seletuskirja detailsus sõltub ehitatava ehitise olemusest ja need peavad olema piisavalt detailsed rajatava ehitise mõistliku kogumaksumuse kindlaks määramiseks – suuremate ja keerulisemate ehitiste puhul võib seega olla vajalik esitada arvesse võetavate hinnapakumuste saamiseks ja lõppkokkuvõttes ka PRIA-le ehitusprojekt põhiprojekti staadiumis.

#### *Materiaalne ja immateriaalne vara*

Komisjoni määruse (EL) 2022/2472 artikli 2 p 32 kohaselt on immateriaalne vara selline vara, millel ei ole füüsilist või rahalist kehasust, näiteks patendid, litsentsid, oskusteave või muu intellektuaalomand. Materiaalne vara on eelviidatud määruse artikli 2 punkti 55 järgi maast, hoonetest ja tootmisrajatistest, masinatest ja seadmetest koosnev vara. Kui nimetatud tingimused on täidetud, siis see millised on täpsemalt need immateriaalsesse varasse tehtavad investeeringud, on jäetud liikmesriigi otsustada. Määruses ega strateegiakavas ei ole loetletud immateriaalsesse varasse tehtavaid investeeringuid, sest kohalikud tegevusrühmad saavad oma piirkonna toetatavate projektide eesmärgid ise strateegias kindlaks määrata.

Immateriaalse ja materiaalse vara mõistet ei ole ELÜPS-is ega määruses avatud.

Kui tekib kahtlus, kas toetust saab mõne kindla tegevuse jaoks anda, siis tuleb esmalt tuleb kontrollida, kas tegemist on üldse varaga. Materiaalse vara määratlemisel enamasti probleeme ei teki, kuid immateriaalse vara puhul võib tekkida küsimus, kas tegemist on üldse varaga. Vara iseloomustab võimalus seda omada ja sellega tehinguid teha, sh seda üle anda. Asjaolu, et mingi summa on raamatupidamises immateriaalse varana kajastatud, ei ole piisav.

Järgmiseks tuleb kontrollida, kas sellist vara on võimalik kasutada ettenähtud tähtaja jooksul.

Projektitoetuse saaja tagab toetatava tegevuse sihtotstarbelise kestuse, sealhulgas säilib ja kasutab projektitoetuse abil ehitatud, renoveeritud või soetatud vara sihtotstarbeliselt, vähemalt kolm aastat arvates PRIA poolt viimase toetusosa maksimisest, kui taotleja on VKE, ning vähemalt viis aastat arvates PRIA poolt viimase toetusosa maksimisest, kui taotleja ei ole VKE (määruse § 33 lg 2).

**Näited.** Toetust taotleti ainult elektrivõrguga liitumiseks. Selle taotluse lahendamisel tekkis küsimus, kas tegemist on vara soetamisega või kuluga. Elektrivõrguga liitumisel makstav tasu on elektrivõrguga liitumise eest oma olemuselt lepingu sõlmimise tasu. Seega ei saa olla tegemist varaga. Kuna lepingu sõlmimisega seotud kulu on mitteabikõlblik, on ühtlasi tegemist mitteabikõlbliku kuluga määruse § 25 lg 2 punkti 5 järgi.

Toetust on taotletud ka toote vastavussertifikaadi saamisega seotud kulu hüvitamiseks. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 21 lg 1 järgi on vastavussertifikaat vastavuse hindamise asutuse väljastatav dokument, mis kinnitab, et toode või kvaliteedisüsteem vastab sertifikaadis määratletud nõuetele. Seega ühest küljest võib olla tegemist toote arendamisega seotud kuluga, kuid sellel võib olla ka iseseisev väärtus – ilma sertifikaadita ei ole võimalik toodet Euroopa turul müüa. Eeltoodud näite puhul on kohalik tegevusrühm oma strateegias näinud ühe eesmärgina ettevõtlikkuse arendamisel ka tootearenduse toetamist.

## Ühistegevus

Ühistegevust iseloomustab tegevuse elluviimine kindlate partneritega tegevuskava alusel (määruse § 24 lg 5). Sellest tulenevalt ei kohaldu ühistegevuse korral üldised kulu mõistlikkuse tõendamise reeglid.

Ühistegevuse elluviimiseks antakse projektitoetust, kui:

- selle viivad kuni kaheaastase tegevuskava alusel ellu partnerid, kelleks on vähemalt kaks juriidilist isikut või füüsilisest isikust ettevõtjat ja kellest vähemalt üks ei ole teine kohalik tegevusrühm, ning
- tegevuskava sisaldab järgmisi andmeid:
  - ühistegevuses osaleva partneri nimi, registrikood ja kontaktandmed ning osalevate poolte üksikasjalik ülesannete kirjeldus;
  - ühistegevuse ning selle eesmärgi ja tulemuse kirjeldus, sealhulgas laiem mõju tegevuspiirkonnale;
  - tegevuskava elluviimise periood, sealhulgas ühistegevuse ajakava;
  - selle olukorra kirjeldus, mille lahendamisele on ühistegevus suunatud.

Ühistegevuse korral ei ole abikõlblik partneri tegevuskulu. Tegevuskuludena käsitletakse igapäevase tegevuse korraldamisega seotud, so põhitegevusega otseselt mitte seotud kulud, nt raamatupidamisega seotud kulud, kantseleikulud reklaamikulud, kindlustus, üür jms.

## Koostöötegevus

Koostöötegevust iseloomustab tegevuse elluviimine koostöölepingu alusel kindlate partneritega, kelle põhikirjaline eesmärk on maaelu arendamine (määruse § 24 lg 6).

Koostöötegevuse elluviimiseks antakse projektitoetust, kui selles osaleb partneritena vähemalt kaks kohalikku tegevusrühma, kes rakendavad määruse §-s 6 sätestatud nõuetele vastavat strateegiat, või muu avaliku ja erasektori partnerlusel põhinev ühendus, kelle põhikirjaline eesmärk on maaelu arendamine ja kes on oma piirkonna kohta välja töötanud nõuetekohase strateegia, ning kui need partnerid sõlmivad allkirjastatud koostöökokkuleppe, mis sisaldab järgmisi andmeid:

- partneri nimi ning tema esindaja nimi ja kontaktandmed, andmed selle kohta, kas partner on kohalik tegevusrühm või muu avaliku ja erasektori partnerlusel põhinev ühendus, ning asjakohane identifitseerimisnumber, kui partner on piiriülene kohalik tegevusrühm;
- koostöötegevuse nimetus;
- koordineeriva kohaliku tegevusrühma nimi ning tema esindaja nimi ja kontaktandmed;
- kokkuleppe sõlmimise eesmärk ning kokkuleppe tulemuse ja tegevuste elluviimise kirjeldus, sealhulgas laiem mõju;
- tegevuse elluviimise periood;
- partneri kaasamise ja lahkumise kord;
- partneri õigused ja kohustused, sealhulgas partneri tegevuse kirjeldus;
- tegevuse kogumaksumus ja kavandatud eelarve tegevuse elluviimiseks kaasatud rahastamisvahendite kaupa.

Piiriülese koostöötegevuse algatamiseks antakse ettevalmistavat projektitoetust, kui kohalik tegevusrühm on sõlminud potentsiaalse partneriga kavandatava koostöötegevuse ühiste kavatsuste kokkuleppe, milles sisalduvad andmed partneri ning kokkuleppe eesmärgi, tulemuse, tegevuse ja koostöötegevuse elluviimise ajakava kohta.

Koostööprojekti partneriks võib lisaks teisele kohaliku tegevusrühmale olla ka kohalike avalikõiguslikest ja eraõiguslikest isikutest partnerlusel põhinev ühendus, kes rakendab nõuetekohast strateegiat ELis või EList väljaspool ja kelle põhikirjaline eesmärk on maaelu arendamine. Näiteks võivad koos koostööprojekti teha kohalik tegevusrühm Eestis ning kalanduse kohalik tegevusrühm (FLAG) Saksamaal, sest mõlemad rakendavad strateegiat, mis vastab ühissätete määruse artiklile 32.

## Kogukonnateenused

Kogukonnateenuse arendamiseks antakse projektitoetust, kui teenus lähtub kogukonna vajadusest ja on strateegias kirjeldatud. Strateegia meetme täpsemat kirjeldust sisaldab strateegia rakenduskava.

Kogukonnateenuse arendamiseks on oluline eesmärk arendada just sellist teenust, mida tavaliselt käsitatakse kasumit teeniva majandustegevusena, kuid mis on tegevuspiirkonnas piiratud kättesaadavusega.

## Tegevusrühmale antav teenus nn vihmavarju-tüüpi projektidele

Üksnes kohalikule tegevusrühmale antakse projektitoetust ka selleks, et korraldada kolmanda isiku poolt väikeprojekti rakendamist strateegias või rakenduskavas esitatud nõuete kohaselt.

Tegemist on niinimetatud vihmavarju-tüüpi projektiga, mille puhul kolmas isik rakendab väikeprojekti strateegias või rakenduskavas esitatud nõuete kohaselt. Vihmavarjutüüpi projektid on ellu kutsutud selleks, et toetada selliste väikeprojektide rakendamist, millele isik iseseisvalt projektitoetust taotlema ei saaks (näiteks noor kogemuste puudumise tõttu vms).

**Näide.** Vihmavarju-tüüpi projektide puhul on võimalik ellu viia ühistegevust, milleks võivad olla noorte huviring, väljasõit, laager jne. Vihmavarju-tüüpi projekti puhul on oluline, et projektitoetuse taotlejaks ja projektitoetuse saajaks on ja jääb endiselt kohalik tegevusrühm, kes peab täitma kõiki määrusest tulenevaid nõudeid ja kohustusi ning lisaks võtma kogu väikeprojekti rakendamise administreerimise korraldamise endale.

Samuti peavad kohalikud tegevusrühmad, aga ka kolmandad isikud, kes väikeprojekti rakendavad, järgima strateegias või rakenduskavas esitatud nõudeid.

## Tegevusega alustamise kontroll

Euroopa Komisjoni määruse (EL) 2022/2472 artikli 2 p 53 defineerib tegevusega alustamise järgmiselt: „projekti või tegevusega seotud tööde alustamine“ - kas investeringuga seotud tegevuse või ehitustööde alustamine või esimene õiguslikult siduv kohustus tellida seadmeid või kasutada teenuseid või muu kohustus, mis muudab projekti või tegevuse pöördumatuks, olenevalt sellest, kumb on varasem. Tööde või tegevuse alustamiseks ei peeta maa ostmist ja ettevalmistustöid, näiteks lubade saamist või teostatavusuuringute tegemist.

Määruse § 24 lg 10 täpsustab, et tegevusega ei või alustada, sealhulgas sellega seotud siduvaid kohustusi ei tohi olla võetud varem, ning tegevuse elluviimist tõendavad dokumendid ei tohi olla väljastatud varem kui kohalikule tegevusrühmale projektitaotluse esitamise päevale järgneval päeval, välja arvatud ettevalmistav töö, millega ei või alustada enne 1. jaanuari 2023.

Eeltoodud nõue kehtib kõigi taotlejate suhtes. Kui leiab tuvastamist, et tegevusega on alustatud enne toetuse taotluse esitamisele järgnevat päeva, ei ole võimalik sellele tegevusele toetust anda.

Tegevuse alustamise kontrollimisel tuleb arvestada järgmist:

- Kui toetatava tegevuse eesmärk sisaldab mitut tegevust, siis tuleb hinnata, kas need tegevused on omavahel selliselt seotud, et eesmärgi saavutamiseks peavad olema kõik tegevused lõpule viidud. Ehitise puhul on eesmärk ehitise ehitamine ning ehitise ehitamine koosnebki erinevatest etappidest, nt vundamendi ehitamine, hoonekarbi ehitamine, siseviimistlustööde tegemine. Tegevusega alustamiseks loetakse sel juhul ehitise ehitamise alustamist, kuna ehitamise alustamise päevaks loetakse esimene ehitusprojektile vastavate tööde tegemise päev (EhS § 45 lg 2).
- Kas mingi tegevus on toetatava investeeringu osa, ei sõltu sellest, kas selle tegevuse kulud hüvitatakse toetusest või mitte. On oluline analüüsida, mida ja mis eesmärgil toetuse taotleja toetatava investeeringu raames planeerib teha. Näiteks, üheks toetatavaks tegevuseks võib olla hoone püstitamine ehitusseadustikus sätestatud tingimustel ja korras. Hoone püstitamine on nimetatud seaduse mõttes tegevus, mille tulemusel tekib olemuslikult uus hoone – st püstitamine hõlmab kõiki ehitustöid, mis viivad selleni, et hoone valmib. Seega, kui toetatavaks investeeringuks on hoone püstitamine mingil konkreetsel eesmärgil, siis ei tohi hoone püstitamisega sel eesmärgil olla alustatud enne taotluse esitamist.
- Toetavaks tegevuseks võib olla ehitise laiendamine, mille puhul on esmased ehitustööd seotud juba olemasoleva ehitisega. Ehitise laiendamise tegevustega ei tohi olla alustatud varem kui taotluse esitamise päevale järgneval päeval.
- Kui tegevuse eesmärk sisaldab lisaks kinnistule hoone ehitamist ka selle hoonele juurdepääsu ning hoone väliste trasside (kanalisatsioon, vesi, elekter, side) ehitamist, siis on tegemist ühe tegevusega, kuigi ehitusseadustiku tähenduses on tegemist iseseisvate rajatistega, millele antakse eraldi load või esitatakse ehitus- või kasutusteatis. Samas, kui toetust küsitakse ainult hoone ehitamiseks, siis ei käsitleta rajatiste ehitamist tegevuse osana ja nendega seotud kulud võivad olla varem tehtud.
- Kui toetuse saaja on taotlenud toetust vaid teekatte rajamiseks ning tee aluspinnase eemaldamist ja killustikuga täitmist rahastab toetuse saaja ise, siis loetakse, et tee-ehitusega on alustatud enne toetuse taotluse esitamist, kuna tee on üks terviklik rajatis. Ehitamine on ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega (EhS § 4 lg 1 teine lause).
- Mitme eraldi kasutatava seadme soetamise korral tuleb need taotluses näidata mitmes etapis tegevuse elluviimise iseseisvate tegevustena - ainult siis on võimalik toetusmakse soetatud seadmetele saada, kui mõni sellistes etappides näidatud seade jääb lõppkokkuvõttes soetamata. Juhul aga kui erinevad seadmed on funktsionaalselt koostoimivad (ühe seadme puudumisel ei ole võimalik teiste seadmete eesmärgipärane kasutus), ei saa sellist seadmete komplekti mitmes etapis elluviidavaks tegevuseks liigitada ja toetusmakse saamiseks peavad ka kõik seadmed soetatud olema.
- Tegevusega alustamiseks loetakse ka enne toetuse taotlemist toetatava tegevuse kohta lepingu sõlmimist, sõltumata selle nimetusest, mis näeb ette poolte siduvad kohustused.



Lubatud on vaid sellised lepingud, milles lepingu jõustumine seatakse sõltuvusse toetuse andmise otsusest. Iga lepingut tuleb hinnata selle sisu, mitte pealkirja järgi.

- Ettevalmistava tööga alustamine on lubatud, kui see on toimunud pärast 01.01.2023. Seega on näiteks on võimalik taotleda toetust ehitustöödele, mille kohta on ehitusprojekt juba varasemalt valminud ja selle eest on ka tasutud. Tehtud kulu mõistlikkuse tõendamise toimub üldises korras, st määruse § 26 sätestatud korras.

Tegevusega alustamise tõendamiseks sobivad kõik viisid, nt lepingu sõlmimine, fotod, asja ostmise puhul kauplusest maksekviitungid, ehitustööde puhul ehituspäevik, ehitise mahamärgimise akt jms.

## 4. Kulude mõistlikkuse sisu

Kulud peavad olema tehtud sihtotstarbeliselt ja mõistlikult ning majanduslikult soodsaimal viisil (ELÜPS § 12 lg 1). Abikõlblikud on eelarveprojektis kavandatud toetatava tegevuse elluviimiseks vajalikud kulud, sealhulgas EAFRD toetuse abil elluviidava tegevuse komisjoni rakendusmääruses (EL) 2022/129 sätestatud nõuete kohaseks tähistamiseks kasutatava sümboli ja teavitustegevuse maksumus, mis on sihtotstarbelised, mõistlikud, majanduslikult soodsaimad, üksikasjalikult kirjeldatud ja vajalikud projektitoetuse eesmärgi saavutamiseks (määruse § 25 lg 1).

Kulude mõistlikkus on sisustatud läbi kulude mõistlikkuse määratluse ELÜPS-is ja määruses toodud kulude abikõlblikkuse kriteeriumi. Kuna maksetaotluse kontrollimise käigus kuludokumente enam ei kontrollida, tuleb kulu mõistlikkuse hindamisel veenduda ka kulu abikõlblikkuses.

### Kulu sihtotstarbelisus

Õiguspraktikas räägitakse sihtotstarbelisusest siiski eelkõige õigusaktides sätestatud eesmärke ja sihtotstarbeid silmas pidades.

Kulude sihtotstarbelisus tuleb tagada mitmel erineva üldistusastmega eesmärgi tasandil:

- investeeringute puhul EL normides sätestatud eesmärgid;
- projektitoetuse saamiseks sätestatud eesmärgid;
- projekti enda eesmärgid;
- osaprojekti korral selle eesmärgid.

Sihtotstarbelisuse kriteerium on otseselt seotud toetatava tegevuse eesmärgiga. Investeeringu tegemine vastab sihtotstarbelisuse tingimusele, kui projektitoetust antakse kohaliku tegevusrühma strateegias ja konkreetsetes meetmetes kirjeldatud eesmärkidel – see on projektitoetuse eesmärk. Kui projekt tervikuna või mõne kuluartikli lõikes ei aita kaasa tegevusrühma seatud eesmärkide saavutamisele või ei kuulu nt taotleja üldse sihtrühma, siis ei ole täidetud kõnealune kriteerium. Sihtotstarbeline saab seega olla kulu, mis on seatud eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Sellele kriteeriumile vastavuse kontrolli ülesanne on tegevusrühmadel. PRIA võib vaid erandlikus olukorras tegevusrühma seisukohti üle kontrollida ja ümber hinnata, eelkõige kui esitatakse PRIA-le vaie või PRIA teostab tegevusrühma üle haldusjärelvalvet.

Investeeringute puhul tuleb kontrollida ka projekti eesmärgi vastavust erieesmärkidele, mis on kirjas määruse (EL) 2021/2115 artikli 6 lõigete 1 ja 2.

Kui tegevusrühm on juba oma strateegia ja/või strateegiameetmete kujundamisel arvestanud investeeringute puhul vähemalt ühe nimetatud kriteeriumiga, siis küsimus iga üksiku projekti sihtotstarbelisusest EL õiguses seatud üldsõnaliste eesmärkide suhtes reeglina ei teki. PRIA-I on siiski kahtluse korral kohustus investeeringuprojektide sihtotstarbelisust osundatud EL normides sätestatud eesmärkide vastu kontrollida.

Projekti enda eesmärkide täitmise puhul peab tegevus olema elluviidav. Näiteks sellise ehitustegevuse kulu, mis ei võimalda selle elluviimise järel ehitist sihipäraselt kasutada, ei ole abikõlblik (määruse § 25 lg 2 p 14).

Praktikas on tekkinud küsimusi toetuse andmisel majutushoone ehitamiseks, kui kasutusloa taotlemisel selgub, et kasutusloa antakse elamule. Õiguslikult on võimalik määrata kodumajutusele turismiseaduse tähenduses elamu otstarve<sup>1</sup>. Sellisel juhul peab toetuse taotlusele lisatud ehitusprojektist nähtuma, et ehitatav ehitist täidab ka majutusasutusele kehtestatud nõuded. Kuna ehitise kasutusotstarbe määramine on kohaliku omavalitsuse pädevuses, siis on soovitatav võimalus hoonet kodumajutuseks kasutada kohalikust omavalitsusest üle kontrollida.

Taotlustes toodud tegevused, mis on saanud positiivse otsuse, peavad maksetaotluse esitamise ajaks olema ellu viidud. Seetõttu on mõistlik taotluses toetatava tegevuse eesmärki mitte liiga detailselt lahti kirjutada. Vastasel korral võib toetuse saajal tekkida tegevuse elluviimisega probleeme.

Näiteks ei ole mõistlik toetatava tegevuse eesmärgis loetleda, milliseid konkreetseid asju ta soovib toetusega soetada, vaid keskenduda tulemusele.

Näiteks võib tekkida probleem tegevuse elluviimisega, kui eesmärk on olnud korraldada üritus, millel osaleb vähemalt 20 inimest, kuid tegelikult osales üritusel 18 inimest. Tegevus on ellu viidud vaid juhul, toetuse andmise eesmärk on saavutatud.

## Kulu mõistlikkus (kitsamas tähenduses) ja kulu põhjendus

Määrus ei eelda, et toetuse taotleja oleks ekspert igas valdkonnas ja selleks, et taotleja kavandatud projekti osas, mis eelduslikult vastab eespool kirjeldatud kriteeriumitele, välja selgitada võimalikult hästi ja olemasolevat konkurentsi ära kasutades kavandatud tegevuste taotlemisaegne maksumus/turuhind on taotlejale seatud tingimused seoses ostumenetluse läbiviimise kohustusega.

Samuti ei pruugi toetuse soovija enne ostumenetluse läbiviimist teada kõiki vajalikke kuluartikleid, mis on vajalikud tema kavandatud tegevuse elluviimiseks – seega võib konkreetse kulu põhjendus selgudagi alles ostumenetluse järgselt.

Ainuüksi ostumenetluse nõuetekohane läbiviimine ei taga seda, et ka PRIA nõustub sellega, et taotleja saadud hinnapakkumused kirjeldavad hetke turuhinda või siis hinna mõistlikkust. Kui toetuse soovijale välja pakutud hind on lihtsasti kontrollitavalt ülemäärane, PRIA taotletud kulud tervikuna abikõlblikuks lugeda ei saa. Kavandatud projekti kulude mõistlikkuses on õigus kahelda ka tegevusrühmadel – õiguslikult korrektselt saab projekte kohandada läbiraakimiste teel või selleks otstarbeks kujundatud hindamiskriteeriumite kaudu.

---

<sup>1</sup> Määruse „Ehitise kasutamise otstarvete loetelu“ § 1 lõike järgi „Külaliskorteri ja kodumajutuse turismiseaduse tähenduses võib liigitada käesoleva määruse lisas toodud ehitise kasutamise otstarbe 11101 või 11210–11222 alla.“ Koodid 11101 ja 11210–11222 on elamute koodid.

Toetuse summa määramise aluseks võtab PRIA reeglina odavaima hinnapakkumuse. Vaatamata eelmisele lausele on PRIA-l õigus ja kohustus kontrollida kavandatud kulutuste abikõlblikkust määruse § 25 lõikes 1 loetletud kriteeriumite järgi.

### Majanduslikult soodsaim viis

Tegemist on kriteeriumiga, mis täiendab tegevuse elluviimiseks vajalikkuse kriteeriumi. Mõni kulu või kuluartikkel võib iseenesest olla vajalik tegevuse eesmärkide saavutamiseks, kuid see ei kõrvalda taotleja kohustust kavandada oma projekt majanduslikult soodsaimal viisil. Näide PRIA praktikast – kaubaveoks soovitakse soetada ja vastavalt ümber ehitada reisijateveoks mõeldud sõiduk. Ainult juhul, kui taotleja suudab tõendada, et reisijateveoks mõeldud sõiduk koos ümberehitusega on odavam kõigist võimalikest kaubaveoks mõeldud sõidukitest, saab tegemist olla majanduslikult soodsaima viisiga tehtud kuludega.

See on ka näide sellest, et hinna mõistlikkuse tõendamine ei asenda mõistliku hinna kindlaksmääramiseks sätestatud abikõlblikkuse kriteeriumite kohaldumist. Kõnealusel näites viis taotleja ostumenetluse iseenesest kõiki reegleid järgides läbi reisijateveoks ettenähtud sõidukite pakujate ja nende ümberehitamisega tegelevate ettevõtjate segmendis – seega algusest peale vastuolus majanduslikult soodsaima viisi reegluga.

Avalike vahendite kasutamisel tuleb toetuse saajal hoiduda toreduslike kulutuste tegemise eest ja teha mõistlikke ja majanduslikult otstarbekaid valikuid, nii nagu ratsionaalselt kaalutlev ettevõtja toimiks oma vahendeid kasutades. Hüvitatavate kulude katmiseks ei pea alati valima kõige odavam teenust või hinda, kuid kallima teenuse või hinna valimine peab olema objektiivselt põhjendatud ja tõendatud, näiteks: garantiitingimused, hooldustingimused, toetuse eesmärkide saavutamiseks vajalikud eritingimused jms.

### Kulude üksikasjalik kirjeldamine

Kulude üksikasjalik kirjeldamine on vajalik selleks, et nii taotleja, tegevusrühm kui ka PRIA saaksid veenduda kulude abikõlblikkuses. Samuti aitab kulude üksikasjalik kirjeldamine taotlejal saada võrreldavaid hinnapakkumusi ning koostada eelarveprojekti.

Kui taotleja ei oska ise teatud tegevuste kulusid detailselt kirjeldada (nt ehitustegevus), peab ta arvestama vajadusega saada asjakohast nõu.

Toetuse taotlemisel investeringu tegemiseks ei toetata konkreetset toodet, vaid taotleja peab kirjeldama, millist toodet on tal vaja, et tal oleks võimalik toetatava tegevuse eesmärki täita. Näiteks, kui toetust taotletakse muruniiduki ostmiseks, siis tuleb valida selline muruniiduk, mis täidab vajaduse hooldada soovitud 1 ha suurust maa-ala, mitte taotleda toetust sellise muruniiduki ostmiseks, millega saab turul muruniitmise teenust osutada.

Igal juhul ei tohi üksikasjalik kirjeldus olla üldsõnaline või ebamäärane. Vastavalt taotluse asjaoludele tuleb seega hinnata, kas esitatud kirjeldus annab piisavalt selge ülevaate kavandatavast tegevusest ja kuludest.

## Toetatava tegevuse elluviimiseks vajalik kulu

Kui projekt tervikuna või nt koostöös tegevusrühmaga kohandatud kujul vastab projektitoetuse eesmärgi saavutamiseks vajalikkuse kriteeriumile, tuleb anda eraldi hinnang projektis kavandatud kulude vajalikkusest toetatava tegevuse elluviimiseks ehk projekti enda eesmärkide saavutamise suhtes.

Kulusid liigitatakse üldiselt vajalikeks, kasulikeks ja toreduslikeks (viimane neist nt eelmise perioodi määruse kohaselt abikõlbmatu). Seda loetelu täiendavad tegelikult uue määruse kriteeriumid - kulu peab olema tegevuse elluviimise seisukohalt põhjendatud ja oluline.

Olulisuse ja põhjendatuse kriteeriumite lisandumisel määрусesse rõhuasetus varasemaga võrreldes muutunud ei ole. Toetatav tegevus viiakse ellu toetuse taotleja poolt seatud kindlal eesmärgil. Kui konkreetne kulu on kõigis aspektides vajalik sellise eesmärgi saavutamiseks, on tegemist toetatava tegevuse elluviimiseks vajaliku kuluga.

Alati tuleks lähtuda sellest, et kulud tuleks kavandada rangelt vajalikkuse tingimusest lähtudes. Taotleja subjektiivne arvamus, et mingi kulu on talle vajalik seetõttu, et talle tekib mingi lisakas (või tekib see kaugemas tulevikus), kuigi projekti eesmärgid on saavutatavad ka ilma kõnealuse kuluta, ei ole määrav selle kriteeriumi sisustamisel.

Seejuures saab üldistatult märkida, et toreduslikud kulud, ebaolulised kulud ja tegevuse elluviimise seisukohalt põhjendamatud kulud on osaliselt samasisulised kui „tegevuse elluviimiseks mittevajalik kulu“.

## Kulu olulisus

Mitteabikõlblike kulude loetellu kuuluvad ka ebaolulised kulud (määruse § 25 lg 2 p 19). Kõik kulud, mis ei ole otseselt vajalikud projektitoetuse eesmärkide saavutamiseks või ei aita kuidagi kaasa nende eesmärkide saavutamisele tuleb lugeda ebaoluliseks kuluks. Seega on kulu vajalikkus ja kulu ebaolulisus oma sisult ühe mündi kaks külge.

## 5. Kulude mõistlikkuse tõendamine ja kontrollimine

Kulude mõistlikkuse tõendamise viis sõltub sellest, kas taotletakse toetust investeeringuks materiaalsesse või immateriaalsesse varasse, ühistegevuse või koostöötegevuse elluviimiseks, kogukonnateenuse arendamiseks või väikeprojekti ehk vihmavarju-tüüpi projekti rakendamiseks. Lisaks on erisused toetuse taotlemisel ehitustööde tegemiseks ja kasutatud seadme ostmiseks.

Taotluses, maksetaotluses ja muus menetlusdokumendis esitatud andmete õigsust kontrollitakse taotleja esitatud andmete ja tõendite alusel, andmekogude ja teiste riigiasutuste valduses olevate andmete alusel, mille nad on saanud seaduses sätestatud ülesannete täitmisel, ning kohapealse kontrolli käigus (ELÜPS § 8 lg 3). Seega peab kõik taotluse lahendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid esitama taotleja. Taotleja kohustus esitada toetatava tegevuse kohta kulude mõistlikkust tõendavad §-s 26 nimetatud dokumendid tuleneb määruse § 29 lg 2 punktist 5.

Projektitoetuse taotleja peab toetatava tegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara maksumuse mõistlikkuse ja põhjendatuse välja selgitama selles paragrahvis sätestatud viisil, arvestades § 24 lõikes 10 sätestatud nõuet (määruse § 26 lg 1).

Kuigi määruse § 26 lg 2 sätestab taotleja kohustuse küsida hinnapakkumusi, on kulude mõistlikkust võimalik tõendada vaid esitatud hinnapakkumustega.

HMS § 38 lõike 1 järgi on menetlejal taotluse menetlemise käigus õigus nõuda menetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel tehakse kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. See aga ei tähenda, et menetleja võiks taotleja eest tõendeid tekitada.

PRIA-l on õigus uurimiskohustust rakendades taotleja esitatud andmeid avalikest infosüsteemidest üle kontrollida ning kontrollida kulude mõistlikkust, kui PRIA-l tekib kulude mõistlikkuses kahtlus.

Kui PRIA rakendab taotluse lahendamisel kaalutusõigust, siis on PRIA-l kohustus kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest PRIA on taotluse lahendamisel lähtunud (HMS § 56 lg 3).

**Üldine** kulude mõistlikkuse tõendamine toimub:

- ühe asjakohase hinnapakumuse alusel, kui toetatava tegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara käibemaksuta maksumus on 5000 eurot või sellest väiksem;
- vähemalt kolme võrreldava hinnapakumuse alusel, mille on esitanud üksteisest sõltumatud asjakohased hinnapakkujad.

Kolme võrreldava hinnapakumise nõude eesmärk on ausa konkurentsi tagamine toetusraha kasutamisel ning Euroopa Liidu finantshuvidest lähtuvalt kahjulike tehingute ärahoidmine.<sup>2</sup>

**Üldist kulude mõistlikkuse tõendamist ei rakendata ühistegevuse ja koostegevuse puhul.** Määruse § 26 lõike 2<sup>1</sup> järgi koostab nende tegevuste korral projektitoetuse taotleja ühistegevuse või koostöötegevuse kohta hinnakalkulatsiooni koos kulude mõistlikkust selgitava põhjendusega ning kui ühistegevuse või koostöötegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara käibemaksuta maksumus ületab 1000 eurot, küsib projektitoetuse taotleja vähemalt ühe kulude mõistlikkust tõendava dokumendi, mis sisaldab teavet tellitava töö või teenuse või soetatava vara maksumuse ja koguse kohta.

Arvestades, et kohalik tegevusrühm on hankija riigihangete seaduse § 5 tähenduses, tuleb kohalike tegevusrühmade koostöötegevuse puhul siduva pakkumuse vältimiseks enne toetuse taotluse esitamist tegevuse kulu mõistlikkuse tõendamiseks läbi viia turu-uuring.

Kui taotleja teeb **ettevalmistava töö puhul**, sh ehitise projekteerimistöde jaoks, kulutusi enne taotluse esitamist või ka osaliselt peale taotluse esitamist, peab tal olema olema määruse nõuete kohane arv hinnapakumusi projekteerimistöde mõistliku maksumuse tõendamiseks.

Toetuse taotluses tuleb lisaks ehitise maksumusele eraldi välja tuua ka kõigi ettevalmistavate tööde kogumaksumus – PRIA hüvitab ehitise abikõlblike kulude suhtes kuni 15% ettevalmistavate tööde maksumusest. Tegemist ei ole lihtsustatud kulumeetodiga, mis tähendab, et ettevalmistavate tegevuste tegeliku kulu mõistlikkuse peab toetuse taotleja PRIA-le nõuetekohaselt tõendama. PRIA võib nõuda enne toetuse taotlemist kantud kulude abikõlblikkuse kindlaks tegemiseks tõendeid.

## Hinnapakumuste võrreldavus

Toetuse saaja esitatud hinnapakumused peavad olema selliseid, et neid oleks võimalik omavahel võrrelda. Võrreldavad hinnapakumused on selged ja arusaadavad nii hinnapakumuse sisu, kui arvandmete osas, matemaatiliselt õigesti arvutatud, investeringuobjekt peab olema esitatud

---

<sup>2</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 21.12.2023 otsus haldusasjas nr 3-22-2053.

mõõdetavates ja sarnastes ühikutes. Samuti peab esitatud hinnapakumusel olema võrreldav pakutav investeeringuobjekt ise, näiteks sama funktsiooniga seadmed.

Näide. Toetuse taotleja on esitanud hinnapakujatele hinnapäringu, milles soovitakse hinnapakumust õhksoojuspumbale, mis sobiks 40 m<sup>2</sup> ruumi kütteks, mida pidevalt ei kasutata. Sellise päringu tulemusel võivad hinnapakumused tehniliste näitajate poolest erineda ja ei ole seetõttu piisavalt võrreldavad, et nende põhjal kulu mõistlikkust välja selgitada. Esiteks pakutakse erinevaid seadmeid, mis ei ole iseenesest keelatud. Kuid probleemiks võib kujuneda seadmete parameetrite erinevus, kui täpselt sellist seadet pakujatel pakkuda ei ole. Seetõttu ei pruugi hinnapakumused olla võrreldavad.

Määruse § 26 lg 2 p 13 sätestab, et abikõlblik ei ole sellise ehitustegevuse kulu, mida ei ole teinud ehitusalal tegutsev ettevõtja. Kuigi hinnapakumuste esitamisel ei valita välja töö tegijat, ei saa hinnapakumused olla võrreldavad, kui kõik ehitustööde hinnapakujad ei tegutse ehitusalal. Ehitusloakohustusliku ehitustegevuse hinnapakujad peavad olema ehitusloakohustusliku ehitise ehitamiseks õigustatud isikud (pädev isik EHS § 23 lg 2).

Kui hinnapakumuste võrreldavuses tekib kahtlus, tuleb küsida ka taotleja esitatud pakkumiskutseid ning vajadusel ka pakkuja ja taotleja vahelist kirjavahetust.

Võrreldavate hinnapakumuste saamine eeldab konkreetse lähteülesandega saadetud hinnapäringut, mis võib sisaldada täpsemat tehnilist kirjeldust. Näiteks võib küsida hinnapakumust ainult akendele või akendele koos aknapõskedega.

Ehitustööde hinnapakumuste võrreldavuse tagamiseks peab **ehitusloakohustusliku ehitustööde** hinnapakkuja tegutsema ehitusvaldkonnas. Kui tegemist on ehitusloakohustusliku ehitise ehitamise hinnapakumusega, peab hinnapakkuja olema registreeritud majandustegevuse registris, kuna EHS § 25 lg 1 punkti 1 järgi kohustub ehitusloakohustusliku ehitise ehitamisega tegelev ettevõtja esitama majandustegevuse registrisse (MTR) vastava teate. MTR-i number näitab isiku pädevust ehitusloakohustusliku ehitise ehitamisel konkreetse ehitustöö osas.

**Teavitamiskohustusliku või loa- ja teavitamiskohustuseta** ehitise hinnapakumuse korral on hinnapakkuja tegutsemist ehitusvaldkonnas võimalik kontrollida näiteks äriregistrist. Äriregistrisse kantakse andmed ettevõtja tegevusala kohta. Kui ettevõtja tegutseb alal, mille kohta on hinnapakumus koostatud, on tegemist asjakohase hinnapakkujaga. Tegutsemist ehitusalal on võimalik kontrollida, ka hinnapakkuja viimasest majandusaasta aruandest (sh tegevus, käive, töötajate arv jms) ja varasemalt tehtud tööde loeteluga, mis pärineb usaldusväärsest allikast.

Kui esitatud hinnapakumused ei ole võrreldavad näiteks põhjusel, et nendel ei ühti asjade kogus, on võimalik paluda hinnapakumusi korrigeerida selliselt et need muutuksid võrreldavaks.

## Hinnapakkujate sõltumatus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2021/2116 art 62 järgi ei anta põllumajandusalaste sektoripõhiste õigusaktidega ettenähtud eeliseid füüsilistele ega juriidilistele isikutele, kelle puhul on kindlaks tehtud, et nad tekitasid selliste eeliste saamiseks vajalikud tingimused kunstlikult, vastupidiselt kõnealuste õigusaktide eesmärkidele.

Viidatud sätted väljendavad üldist õiguste kuritarvitamise keeldu, mis on nii EL ühtse põllumajanduspoliitika kui ka tervikuna EL toetusõiguse üldisem põhimõte.

Hinnapakkumuste esitajate sõltumatuse nõue võimaldab tagada, et esitatud hinnapakkumused on saadud ausalt ja läbipaistavalt ning pakutud hind on kujunenud turul sõltumatult.

**Näide.** Toetuse saaja esitas kolm hinnapakkumust. Taotluse kontrollimisel selgus, et kaks hinnapakkujat olid omavahel seotud – mõlemal oli juhatuses sama isik. Selgus, et toetuse taotlejal ei olnud aega hinnapakkumusi ise küsida ja palus oma koostööpartneril, kellelt ta töö soovis tellida, vähemalt kolme hinnapakkumuse nõude täitmiseks leida veel üks hinnapakkumus. Koostööpartner ei teadnud, et hinnapakkumused ei tohi olla omavahel seotud isikutelt, taotleja seda ise üle ei kontrollinud.

Taotlejal on hinnapakkujate sõltumatuse kindlakstegemiseks võimalik kontrollida äriregistrist, kas pakkujate omanikud või juhtimisorganid kattuvad või on tegemist ühte kontserni kuuluva ettevõtjaga.

Kui toetuse taotleja on eksinud eeltoodud nõude vastu, ei ole võimalik omavahel seotud hinnapakkumusi arvestada.

### Asjakohased pakkujad

Kõige üldisemalt on hinnapakuja asjakohane, kui ta tegutseb valdkonnas, mille tooteid ta müüb. Nt kui raamatupidamisettevõtte teeb hinnapakkumuse ekskavaatori müügiks, tekitab selline tehing küsimusi (eriti juhul kui tegemist ei ole odavaima pakkumusega) ning taotlejal tuleb valmis olla küsimustele vastamiseks ja põhjendamiseks.

Ehitustööde hinnapakkumuse korral on asjakohane hinnapakuja, kes tegutseb ehitusvaldkonnas ja teeb neid töid, milleks hinnapakkumust küsitakse (vt ka selgitust hinnapakkumuse võrreldavuse juures).

### Kolme võrreldava hinnapakkumuse saamise võimatus

Projektitoetuse taotleja võib küsida alla kolme hinnapakkumuse, kui kolme hinnapakkumust küsida ei ole objektiivselt võimalik (määruse § 26 lg 3).

Erandi kohaldamine saab olla erandlik ning üksnes juhtudel, kui tegevuse eesmärgi täitmine on võimalik vaid piiratud vahenditega.

**Näide.** Kui toetuse saajal on olemas töötav süsteem või seadmed ning toetuse taotleja soovib olemasolevat süsteemi või seadet täiendada uue teenuse pakkumiseks, ei pruugi kõik turul pakutavad seadmed olemasoleva süsteemiga haakuda. Sama olukord võib tekkida ka siis, kui on tegemist täiesti uue teenuse pakkumiseks uue originaalse tehnoloogia juurutamisega, mille pakkujaid turul rohkem ei ole.

Kolme võrreldava hinnapakkumuse küsimist ei takista asjaolu, et toetatava seadme ostmine Eestist võib olla otstarbekam. Toetuse saaja peab tõendama, et toetatava tegevuse kulu on mõistlik ja toetatava tegevuse kulu mõistlikkuse tõendamiseks on võimalik hinnapakkumusi küsida ka väljastpoolt Eestit, nt Lätist ja Leedust või mujalt Euroopa turult.

Erisuse rakendamist peab tõendama taotleja. See tähendab, et taotleja peab muu hulgas tõendama, et Euroopa turul analoogset seadet ei pakuta.

Hinnapakkumuste küsimise objektiivne võimatus ei kehti juhul, kui toetust taotletakse teenusele, mida pakuvad paljud ettevõtjad või soovitakse osta asja, mille müüjaid on turul palju.

**Näide.** Toetuse saaja soovis osta olemasolevasse hoonesse invalifti. Ta esitas vaid kaks hinnapakkumust väites, et Eestis rohkem eriotstarbeliste liftide pakkujaid ei ole ja välismaalt oleks seda kallim soetada. Samas ei tõendanud taotleja, et välismaalt oleks lifti tellimine kallim. PRIA kontrollis Interneti päringutega, kas toetuse saaja väited vastavad tõele. Selgus, et eriotstarbeliste liftide pakkujaid on Eestis veel teisi, kuid neilt taotleja hinnapakkumust ei küsinud.

Ehitustööde puhul ei ole reeglina võimalik erandit rakendada, sest ehitustööde pakkujaid on turul piisavalt.

Kui PRIA leiab, et vähemalt kolme hinnapakkumuse nõue on täitmata, sest turul on sama teenuse või asja pakkujaid rohkem, siis loetakse, et kulu mõistlikkus on tõendamata ning toetuse andmine ei ole sel põhjusel võimalik.

### Taotleja ja hinnapakkumuse tegija seotuse keeld

Projektitoetuse taotleja ei või küsida hinnapakkumust endaga seotud isikutelt tulumaksuseaduse (TuMS) § 8 lõike 1 tähenduses.

TuMS § 8 lg 1 järgi on isikud omavahel seotud, kui neil on ühine majanduslik huvi või kui ühel isikul on teise üle valitsev mõju. Samas sättes on toodud näidisloetelu võimalikest seostest. See tähendab, et selle sätte alla paigutuvad ka teised olukorrad, kus isikud võivad olla seotud ja selle tõttu võib tekkida kahtlus hinna sõltumatus kujunemises. Seotud isikud saavad näiteks kokku leppida, millise hinnaga hinnapakkumus tuleb teha.

Kuna hinnapakkumuste küsimine on taotleja kohustus, siis peab taotleja tagama, et tema esitatud hinnapakkumusi ei ole teinud taotlejaga seotud isikud. Kui taotluse läbivaatamisel selgub, et hinnapakkumuse on esitanud taotlejaga seotud isik, siis seda hinnapakkumust ei arvestata.

Eeltoodud nõudest on üks erand – seda ei kohaldata ühistegevusega ega koostöötegevusega seotud projektijuhtimise korral.

### Toetatava tegevuse osadeks jaotamise keeld

Projektitoetuse taotleja ei või määruse § 26 lõikes 2 sätestatud nõude eiramiseks jaotada osadeks toetatava tegevuse raames tellitavat tööd või teenust, mis on vajalik sama eesmärgi saavutamiseks, ega soetatavat vara, mis on funktsionaalselt koos toimiv. Projektitoetuse taotleja võib jaotada toetatava tegevuse raames tellitava töö või teenuse või soetatava vara osadeks, kui see on objektiivsetel põhjustel õigustatud (määruse § 26 lg 8).

Eeltoodud nõude eesmärk on tagada, et toetuse saaja esitaks vähemalt kolm hinnapakkumust, kui see on määruse järgi nõutav. Projektitoetuse saaja ei tohi toetatava tegevuse raames tellitavat tegevust kunstlikult tükeldada väiksemateks osadeks kui kaup, teenus või töö on funktsionaalselt koos toimiv. Praktikast on ilmenud juhtumeid, kus kavandatavaid tegevusi on jagatud väiksemateks alla 5000 euro maksumusega osadeks, et vältida kolme hinnapakkumuse võtmist. Kunstliku tükeldamisega võib tegemist olla juhul, kui ühelt hinnapakkujalt on võetud mitmeid hinnapakkumusi, mis kõik jäävad alla 5000 euro ja kokku liidetuna ühe hinnapakkumuse peale ületaksid 5000 eurot.



**Näide.** Projektitoetuse saaja soovib osta komplekse teraviljakuivati, mille jagab eraldi seisvateks osadeks – teraviljakuivati ja ahi. Tegemist on küll eraldiseisvate osadega, kuid kasutada saab neid ainult koos, st nad on funktsionaalselt koos toimivad, ja seetõttu tuleb neid vaadata koos kogumina.

Mitme eraldi sihtotstarbeliselt kasutatava seadme soetamise korral tuleb need taotluses näidata mitmes etapis tegevuse elluviimise iseseivate tegevustena - ainult siis on võimalik toetusmakse soetatud seadmetele saada, kui mõni sellistes etappides näidatud seade jääb lõppkokkuvõttes soetamata. Juhul aga kui erinevad seadmed on funktsionaalselt koostoimivad (ühe seadme puudumisel ei ole võimalik teiste seadmete eesmärgipärane kasutus), ei saa sellist seadmete komplekti mitmes etapis elluviidavaks tegevuseks liigitada ja toetusmakse saamiseks peavad ka kõik seadmed soetatud olema.

Kui toetuse taotleja on eeltoodud nõude vastu eksinud, siis on ta jätnud esitamata määruses nõutud vähemalt kolm võrreldavat hinnapakkumust.

[Kui projektitoetuse taotleja on hankija riigihangete seaduse § 5 tähenduses või kohalik tegevusrühm](#)

Riigihankekohuslased on avaliku sektori hankijad ja kohalik tegevusrühm.

Avaliku sektori hankija on riigihangete seaduse (RHS) § 5 lõike 2 tähenduses:

- riik või riigiasutus;
- kohaliku omavalitsuse üksus, kohaliku omavalitsuse asutus või kohaliku omavalitsuse üksuste ühendus;
- muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus;
- sihtasutus, mille üheks asutajaks on riik või mille asutajatest rohkem kui pool on käesoleva lõike punktis 2 või 3 nimetatud hankijad või mille nõukogu liikmetest rohkem kui poole määravad punktides 1–3 nimetatud hankijad;
- eraõiguslik juriidiline isik, mis on asutatud eesmärgiga täita põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu ja mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimis- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi käesoleva lõike punktides 1–4 nimetatud hankijad või mõne muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi hankijad või teised käesolevas punktis nimetatud tunnustele vastavad eraõiguslikud juriidilised isikud.

Kohalik tegevusrühm on hankija RHS § 5 tähenduses ja peab hanke korraldamisel järgima riigihangete seadust (määruse § 14 lg 4).

Riigihankekohuslasest taotlejal puudub kohustus hinnapakkumusi küsida ning hinnakalkulatsiooni koostada. Riigihankekohuslasest taotleja teeb enne projektitaotluse esitamist turu-uuringu riigihangete seaduse kohaselt ning pärast projektitaotluse esitamist korraldab hanke RHS kohaselt (määruse § 26 lg 9).

Kuna kõik taotlejad ei pruugi ise suuta ennast riigihankekohuslasena määratleda, võib taotleja vajada nõustamist. Igal juhul on see asjaolu vaja üle kontrollida ka siis, kui taotleja ei ole seda ise teinud. Kohtupraktikas on leitud, et eraisik täidab avalikku ülesannet siis, kui pädev asutus on eraisikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust,

mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik- õiguslik juriidiline isik.<sup>3</sup>

Turu-uuringu käigus võib hankija konsulteerida asjaomasel valdkonnas tegutsevate isikute ja ettevõtjatega. Saadud nõuandeid võib kasutada riigihanke kavandamisel ja korraldamisel tingimusel, et see ei moonuta konkurentsi. Turu-uuringu käigus saadud nõuannete kasutamise korral tagab hankija riigihanke menetluses võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtete järgimise (RHS § 10 lg 2).

Millises vormis hankija turu-uuringu teeb, on tema enda otsustada, kuna RHS turu-uuringu tegemisele täpsemad nõudeid ei esita. Oluline on see, et **turu-uuring peab olema läbi viidud enne toetustaotluse esitamist.**

Turu-uuring võib olla lihtsalt teabepäringu vormis, mis sisaldab hankija vajaduste või eesmärkide kirjeldust ning küsimusi turuosalistele, mis puudutavad nt asjaomast hinnataset, ettevõtjate oskusi ja teadmisi, vahendeid, kvaliteedi tagamise meetmeid või suutlikkust rahuldada hankija või lõpptarbijate vajadusi. Teabepäringu esitamisel peab hankija selgelt väljendama, et tegemist ei ole riigihankega ega käsitlema päringus aspekte, mis on hilisema riigihankedokumendi osaks, nt kvalifitseerimise tingimused või pakkumuste hindamise kriteeriumid. Teabepäring ega selle vastused ei ole kummalegi poolele siduvad, mistõttu ei saa eeldada, et turuosalistel soovivad oma lahendusi üksikasjalikult kirjeldada, kuna nad ei saa olla kindlad, et päringule järgneb lepingu sõlmimine.

Turu-uuringu käigus peetud suhtlus ja väljastatud teave peab olema vähemalt kirjalikult taasesitatavas vormis.

Kui riigihankekohuslasest taotleja leiab, et tema jaoks on otstarbekam ja kiirem, kui ta viib hankemenetluse läbi enne taotluse esitamist, siis igal juhul on ta sellega täitnud kulude mõistlikkuse välja selgitamise kohustuse. Hankemenetluse korraldamine ei pea tähendama siduva kohustuse võtmist, kuid enne toetuse taotluse esitamist läbi viidud hankemenetluse tingimused peavad sisaldama tingimust, et hankeleping sõlmitakse pärast toetuse taotluse esitamisele järgnevat päeva. Vastasel juhul on üle astunud tegevusega alustamise keelust enne taotlemist.

### Kasutatud seadme, eriotstarbelise sõiduki või mootorsõiduki soetamine

Kasutatud seadme soetamine, eriotstarbelise sõiduki või mootorsõiduki soetamine ja liisimine on üldjuhul mitteabikõlblik.

Kasutatud seadme, sealhulgas masina, eriotstarbelise sõiduki või mootorsõiduki soetamise ja liisimise kulu on abikõlblik juhul, kui projektitoetust taotleval VKE, MTÜ või SA tõendab, et nimetatud seadme (määruse § 25 lg 3):

- soetamiseks ei ole hinnapakkuja varem saanud toetust riigieelarvelistest, Euroopa Liidu või välisabi vahenditest või muud tagastamatut riigiabi või vähese tähtsusega abi;
- hind ei ületa selle turuväärtust ja on uue samaväärse seadme hinnast madalam ning
- eeldatav kasutusiga kestab vähemalt sihipärase kasutamise perioodi lõpuni.

Erandi rakendamiseks peavad olema täidetud kõik määruse § 25 lõikes 3 loetletud tingimused samaaegselt. Samuti tuleb taotlejal tõendada kulu mõistlikkus üldises korras.

---

<sup>3</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p 11; Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus nr 4-18-616/54, p 37).

Võrreldavad hinnapakumused tuleb küsida uue samaväärse seadme, eriotstarbelise sõiduki või mootorsõiduki kohta, et tõendada kasutatud asja hinna ja uue hinna vahe. Ühe uue võrreldava seadme hinnapakumuse võib küsida ka vana seadme müüjalt.

## 6. Nõuded hinnapakumusele

**Hinnapakumus** peab sisaldama (määruse § 26 lg 4):

- projektitoetuse taotleja nime,
- hinnapakkuja nime,
- registrikoodi,
- kontaktandmeid,
- hinnapakumuse väljastamise kuupäeva,
- töö, teenuse või vara üksikasjalikku kirjeldust,
- käibemaksuta ja käibemaksuga maksumust,
- vajaduse korral tehniliste tingimuste loetelu, mis osutab tehnilisele spetsifikatsioonile.

Hinnapakumuseks võib olla nt **veebipoe väljatrükk** (nt pdf failina), **kuvatõmmis veebilehelt** või **muu dokument**, mis sisaldab vähemalt:

- hinnapakkuja nime ja kontaktandmeid,
- hinnapakumuse väljastamise kuupäeva,
- töö, teenuse või vara üksikasjalikku kirjeldust,
- töö, teenuse või vara käibemaksuga maksumust,
- vajaduse korral tehniliste tingimuste loetelu, mis osutab tehnilisele spetsifikatsioonile.

Kui veebipoe väljatrükil, veebilehe kuvatõmmisel või muul dokumendil puuduvad eeltoodud andmed, ei vasta kulude mõistlikkust tõendav dokument määruse nõuetele ja PRIA võib jätta sellise dokumendiga arvestamata. Muu dokument võib olla meilivahetus taotleja ja teenuse osutaja või müüja vahel, millest nähtuvad nõutud andmed.

**Ehitustööde puhul sisaldab hinnapakumus täiendavalt** ehitise kohta järgmiseid andmeid (määruse § 26 lg 5):

- ehitise nimetus;
- ehitise ehitisregistri kood;
- selle katastriüksuse katastritunnus, millel ehitise paikneb või millele kavandatakse ehitise ehitada;
- ehitise üldkulud ja vastava kululiigi olemasolu korral ehitise või välisrajatise kulu, aluse- ja vundamendikulu, kandetarindite kulu, fassaadielementide kulu, katusekulu, ruumitarindite kulu, pinnakatte kulu, tehnosüsteemi kulu, ehitusplatsi korralduskulu ja ehitusplatsi üldkulu.

**Hinnapakkuja ei saa tugineda teise isiku pädevusele**, kuna tegemist ei ole hankemenetlusega, mille tulemusel sõlmitakse töövõtuleping, vaid asjakohase töö tegija hinnapakumusega, mille põhjal selgitatakse välja toetatava tegevuse mõistlik maksumus.

Ehitisega seotud kulude väljatoomise eesmärk on tagada erinevate hinnapakumuste võrreldavus ning kontrollida tegevuse elluviimist. Kui hinnapakkuja hinnapakumus on detailsem, siis on võimalik hinnapakkujal või taotlejal täiendavalt asjakohased kuluread eraldi välja tuua.

Hinnapakumusele kantud andmed võimaldavad kontrollida, kas hinnapakumuse teinud isik on asjakohane, kas hinnapakumus on võrreldav jt taotluse lahendamise seisukohalt olulisi asjaolusid.

Kui hinnapakkumustel puuduvad nõutavad andmed, tuleb anda taotlejale mõistlik tähtaeg puuduse kõrvaldamiseks.

## 7. Eelarveprojekt

Projektitoetuse taotleja koostab määruse §-is 26 kirjeldatud viisil välja selgitatud toetatava tegevuse maksumuse põhjal eelarveprojekti, milles esitab andmed toetatava tegevuse kogumaksumuse ja abikõlblike kulude kohta, mis peavad olema põhjendatud, üksikasjalikult kirjeldatud, tuginema tegelikele asjaoludele ning olema vajaduse korral tõendatavad (määruse § 26 lg 10).

Projektitoetuse taotleja kohustub toetatava tegevuse kohta esitama toetatava tegevuse, sealhulgas tegevuse mitmes etapis elluviimise korral selle iga etapi eelarveprojekt kululiikide kaupa ja kogumaksumus (määruse § 29 lg 2 punkti 4).

Toetuse saaja ei pea hiljem teenust tellima või kaupa soetama nendelt hinnapakkujatelt, kelle hinnapakkumised said hinna mõistliku maksumuse väljaselgitamisel määravaks. Kui toetus on määratud odavaima hinnapakkumuse alusel, siis on toetuse saajal kallima teenuse või kauba soetamisel vaja omaosalust suurendada. Kui teenus või kaup on saadud soodsamalt, siis toetuse summat ei korrigeerita.

Teenust tellides või asja ostes tuleb lisaks jälgida, et toetuse saajal ja teenuse osutajal või asja müüjal ei teki huvide konflikti.

Kuna toetus makstakse välja kindlasummalise maksena, on eelarveprojekt oluline dokument nii toetuse taotlemisel kui teostuse väljamaksmisel. Kindlasummaline makse tähendab, et selle puhul arvutatakse abikõlblikud kulud vastavalt varem PRIA-ga kokku lepitud eelarveprojekti alusel, mis põhineb toetatava tegevuse elluviimise tulemustel.