



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Kultuuriministeerium
min@kul.ee
Suur-Karja tn 23
Tallinn
15076, Harju maakond
70000941

17.03.2026 nr 11.3-1/26/1172

FINANTSKORREKTSIOONI OTSUS

Riigi Tugiteenuste Keskus teeb finantskorrektsiooni otsuse **Kultuuriministeeriumi** projektile nr 2021-2027.1.02.23-0006 „**Kultuuriministeeriumi valdkondlik digipööre**“.

Finantskorrektsiooni põhjuseks on projektiga seotud riigihankes nr 273339 „Digitaalarhiivi uue kasutajakeskkonna (digar.ee) arendus“ esinenud puudus: riigihankes on kehtestatud ebaproportsionaalne kvalifitseerimistingimus, mis on vastuolus riigihangete seaduse § 3 punktiga 2 ja 3, § 98 lõikega 1.

Rakendusüksus otsustab:

1. kohaldada rikkumisele **5% finantskorrektsiooni määra**;
2. vähendada abikõlblikke kulusid ja eelarvet **6 342,46 euro** võrra, millest toetus moodustab 100%;
3. vähendada riigihankega nr 273339 seotud kuludokumentides nr 60, 66, 89, 90, 91, 93, 95, 118 abikõlblikke kulusid 5% võrra, summas 6 342,46 eurot;
4. vähendada järgnevates kuludokumentides hüvitamiseks esitatud riigihankega nr 273339 seotud kulusid 5% võrra, millele vastavalt väheneb ka projekti eelarve.
5. teha rakendusasutusele ettepanek **vähendada** TAT-ga kinnitatud abikõlblike kulude eelarvet käesoleva resolutsiooni punktides 2 ja 3 nimetatud tingimustel.

Otsus koosneb järgmistest osadest: õiguslikud alused, asjaolud ja selgitused, finantskorrektsiooni põhjendused, korrektsioonimäär, rikkumise summa ja eelarve vähendamine, ärakuulamine, vaidlustamine.

ÕIGUSLIKUD ALUSED

- Perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse (edaspidi **ÜSS2021_2027**) § 28;
- Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ (edaspidi **ÜM2022**) § 34 lg 1 p 2, § 36, § 37 lg 3;
- Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi **ÜM2014**) § 22³ lg 1 p 4 ja lg 2 p 1;
- majandus- ja infotehnoloogiaministri 25.08.2023 käskkiri nr 135 „Toetuse andmise tingimused valdkondlike digipöörete toetamiseks“ (edaspidi **TAT**) punkt 13.1;
- riigihangete seaduse (edaspidi **RHS**) § 3 p-d 2 ja 3, § 98 lg 1.

ASJAOLUD JA SELGITUSED

1. Toetuse saaja partner on viinud läbi avatud hankemenetlusena riigihanke nr 273339 (hanketeade avaldati riigihangete registris 11.12.2023) pakkumuste esitamise tähtajaga 05.01.2024. Hankemenetluse raames esitati neli pakku. Menetluse tulemusena sõlmis hankija edukaks tunnistatud pakkujaga ADM Interactive OÜ 16.02.2024 hankelepingu nr 1-11/70 (edaspidi *hankeleping*) maksumusega 174 672,00 eurot (KM-ta).
2. Riigihankes on tuvastatud, et rikutud on RHS § 3 punkti 2 ja punkti 3 ning § 98 lõiget 1.
3. Rakendusüksus tuvastas riigihanke nr 273339 kontrollimisel, et toetuse saaja partner on seadnud pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks kvalifitseerimise tingimuse, mis ei ole vastav ja proportsionaalne riigihanke esemega.
4. Toetuse saaja partner kehtestas riigihankes nr 273339 pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse kontrollimiseks järgmise kvalifitseerimise tingimuse: „*Pakkuja peab olema käesoleva riigihanke algatamisele eelneva 36 kuu jooksul nõuetekohaselt täitnud (täielikult täidetud, pakumuse tegemise hetkeks tööd tellijale tähtaegselt üle antud ja tellija poolt vastu võetud) vähemalt kolm (3) käesoleva hanke objektiga sarnast tarkvaraarenduse lepingut. Sarnaseks loetakse leping, mis vastab alljärgnevatele tingimustele:*
1. maksumus vähemalt 240 000 eurot (ilma käibemaksuta) lepingu kohta;
2. lepingu raames on teostatud töid andmestruktuuridega ning erinevate IT-arhitektuuriliste komponentide omavaheliste liidestamistega ühtseks koostalitlusvõimeliseks süsteemiks ja suuremahuliste failide liigutamise ja kättesaadavaks tegemisega.“
5. Hanketeate punkt 2.1.3 kohaselt on riigihanke eeldatavaks maksumuseks 210 000 eurot.
6. Tehnilise ja kutsealase pädevuse nõuded peavad olema vastavad ja proportsionaalsed hankelepingu esemega ning ei tohi piirata põhjendamatult konkurentsi. Arvestades asjaolu, et hankelepingu eeldatav maksumus oli 210 000 eurot ning hankeleping sõlmiti sellest madalama maksumusega (174 672 eurot), siis ei ole partneri poolt referentslepingutele kehtestatud eeldatavast maksumusest kõrgem maksumusenõue (240 000 eurot) kuidagi põhjendatav.
7. Toetuse saaja partner selgitas 28.07.2025 saadetud kirjas, et nõue, mille kohaselt peab referentslepingu maksumus olema vähemalt 240 000 eurot, tuleneb hankelepingu objekti keerukusest ja mahukusest ning on vajalik riskide maandamiseks ja tööde kvaliteedi tagamiseks. Toetuse saaja partneri hinnangul oli proportsiooninõuet järgitud. Tuues välja, et nõue ei olnud kitsendav ega välistanud põhjendamatult turul osalejaid. Analüüs näitas, et mitmetel potentsiaalsetel pakkujatel on võimekus esitada 240 000 eurost ületavaid referentse, mis tähendab, et konkurents ei olnud piiratud.

8. Rakendusüksuse hinnangul ei nähtu toetuse saaja selgitustest, miks ei saanud sama edukalt täita hankelepingut ettevõtte, kes on varasemalt täitnud hankelepingu eeldatava maksumusega vastavate maksumustega referentslepinguid. Asjaolu, et turul mitmeid nõutud referentsiga pakkujaid leidub, ei välista tingimuse negatiivset mõju ettevõtetele, kes võisid nõutud mahus referentsi puudumise tõttu hankes osalemisest loobuda.

FINANTSKORREKTSIOONI PÕHJEDUSED

9. TAT punkt 10.1 viitab ÜM2022 §-le 10, mille lõike 2 kohaselt peab partner täitma muuhulgas §-s 11 nimetatud kohustusi. Seega tulenevalt ÜM2022 § 11 lõikest 1 on partner kohustatud järgima riigihangete seadust, kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses. Eesti Rahvusraamatukogu (edaspidi toetuse saaja partner) on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 3 tähenduses ja on kohustatud seega läbi viima riigihanke, järgides RHSis sätestatud korda.

10. RHS § 3 kohaselt on hankija kohustatud järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, sh peab hankija kohtlema kõiki isikuid võrdselt, mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud oleks riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. RHS § 3 punktis 2 kirjeldatud isikute võrdse kohtlemise põhimõtte tähendab seda, et toetuse saaja ei tohi luua ühelegi võimalikule pakkujaile soodsamat olukorda. Lisaks kohustab eelkirjeldatud põhimõtte toetuse saajat seadma riigihankes piirangud ja kriteeriumid, mis oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Toetuse saaja poolt seatud kriteerium ei ole vastavuses hankelepingu esemega ega ole sellega proportsionaalne, kuivõrd võrreldes hankelepingu maksumusega, aga ka selle eeldatava maksumusega, on nõutud suurema maksumusega referentslepinguid. Rakendusüksuse hinnangul oleks eelpool nimetatud hankelepingu täitmise võime tõendamiseks saanud nõuda kergema, vähem piiravama tingimuse kaudu ehk kehtestades referentslepingutele hankelepingu eeldatava maksumusega vastava nõude.

11. RHS § 3 punkt 3 sätestab riigihanke korraldamise üldpõhimõttena konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtte. Näiteks on konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtte kontekstis keelatud hankijal seada piiranguid, mis tarbetult kitsendavad pakkujate ringi. Konkurentsi soodustamine on üks riigihankeõiguse üldpõhimõtte. Seega tuleb riigihankemenetlus korraldada selliselt, et hankijal on võimalik erinevaid pakkumusi võrrelda ja soodsaim pakkumus välja valida objektiivsete kriteeriumite alusel. Ettevõtjate vahel peab tekkima võistlus hankelepingu saamise pärast, mille tulemusena pakuvad ettevõtjad kaupu ja teenuseid hankijale soodsatel tingimustel.

12. RHS § 98 lõike 1 kohaselt võib hankija kontrollida pakkuja või taotleja sobivust tegeleda hankelepingu täitmiseks vajaliku kutsetööga ja kehtestada kvalifitseerimise tingimused tema majanduslikule ja finantsseisundile ning tehnilisele ja kutsealasele pädevusele. Kvalifitseerimise tingimused peavad vastama hankelepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja otstarbele ning olema nendega proportsionaalsed.

13. Vastavalt RHS § 98 lõike 1 teisele lausele loetakse hanketeates kehtestatud kvalifitseerimise tingimus vastavaks ja proportsionaalseks, kui see on kohane ja vajalik. Tingimus on kohane, kui sellele vastavus väljendab pakkuja võimet lepingut nõuetekohaselt täita. Tingimus on vajalik, kui pakkuja võimet hankelepingut täita ei ole võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil. Rakendusüksuse hinnangul ei ole nimetatud tingimuse seadmine vastav ja proportsionaalne hankelepingu esemega, kuivõrd pakkuja võimet hankelepingut täita oleks saanud tõendada ka kergema tingimuse abil ehk aktsepteerides hanke esemeks oleva arendustööde rahalise mahuga võrdsete arendustööde kogemust.

14. Toetuse saaja partner väidab, et hankijale tekib kindlus ja vähenevad lepinguriskid, kui pakkuja on eelnevalt 36 kuu jooksul täitnud 3 lepingut maksumusega vähemalt 240 000 eurot. Rakendusüksuse hinnangul oleksid ka sellised referentslepingud, mis vastavad vähemalt hankelepingu eeldatavale maksumusele, loonud piisava kindluse, et töövõtja on võimeline edukalt kasutajakeskkonda arendama. Rakendusüksus selgitab, et hankes pakkujatele seatud tingimused

peavad olema vastavad ja proportsionaalsed ning ei tohi takistada hanke esemega võrdse töökogemusega ettevõtjatel pakkumuse esitamist. Pakkujate ring oleks võinud olla laiem, kui hankes oleks seatud hanke esemele vastav kvalifitseerimise tingimus. Kohtupraktikas on ebaseaduslikke kvalifitseerimise tingimusi peetud sellisteks rikkumisteks, mille puhul kahju tekkimist EL eelarvele eeldatakse (vt näiteks Riigikohtu PJK 28.06.2023 otsus nr 5-23-2 p 87).

15. Eelnevast tulenevalt on rakendusüksus seisukohal, et toetuse saaja partner ei ole järginud RHS § 98 lõikest 1 tulenevat tingimust ja RHS § 3 punktist 2 ja punktist 3 tulenevaid üldpõhimõtteid ning on seega rikkunud talle pandud kohustust järgida riigihangete seadust.

KORREKTSIOONIMÄÄR

16. ÜM2022 § 34 lg 1 punkti 2 kohaselt teeb rakendusüksus finantskorrektsiooni otsuse, kui toetuse saaja on jätnud osaliselt või täielikult täitmata kohustuse või nõude ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust.

17. ÜM2022 § 36 alusel kohaldatakse riigihankega seotud rikkumise korral ÜM2014 § 21 lõiget 1¹ ja §-e 22–22⁹.

18. ÜM2014 § 22³ lõige 1 punkt 4 sätestab, et kui pakkuja kvalifitseerimiseks on seatud kriteerium, mis on seatud hankelepingu esemega, kuid ei ole sellega proportsionaalne, kohaldatakse hankelepingule kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra. ÜM2014 §22³ lõige 2 punkt 1 sätestab täiendavalt, et olukorras kus seatud on piirav kvalifitseerimistingimus, kuid mitme ettevõtja pakkumused vastasid seatud kvalifitseerimistingimusele, kohaldatakse viieprotsendilist finantskorrektsiooni määra.

19. Rakendusüksus võttis rikkumise raskuse hindamisel arvesse, et riigihangete registrist nähtuvalt esitati hankele neli pakkumust. Seega oli antud hanke osas tagatud konkurents ja erinevate pakkumiste võrdlemine, mistõttu ei ole põhjendatud kõige suurema finantskorrektsiooni määra (10%) rakendamine. Võttes arvesse rikkumise olemust, raskust ja ulatust, on rakendusüksuse hinnangul **põhjendatud ja proportsionaalne kohaldada 5% finantskorrektsiooni määra.**

20. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060¹ (edaspidi *ühissätete määrus*) artikli 103 lõike 1 koosmõjus ühissätete määruse selgituste punktiga 70 tuleb rakendusüksusel finantskorrektsiooni määra üle otsustamisel muu hulgas arvestada proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu ei saa rakendusüksus rikkumisele kohaldada automaatselt ÜM2014-s vastavale rikkumise koosseisule ettenähtud konkreetset finantskorrektsiooni määra ilma, et oleks eelnevalt analüüsinud, kas antud rikkumisel esineb võrreldes ÜM2014s kirjeldatud rikkumise koosseisuga selliseid erisusi, mille puhul oleks põhjendatud üldisest ettenähtud finantskorrektsiooni määrast väiksema finantskorrektsiooni kohaldamine.

21. ÜM2014 § 21 lg 1¹ punkt 5 sätestab, kui §-des 22–22⁷ nimetatud rikkumise puhul esineb rikkumist kergendav asjaolu ning rikkumise finantsmõju Euroopa Liidu eelarvele saab pidada vähetõenäoliseks, kuid see ei ole välistatud, võib ettenähtud 5-protsendilisele finantskorrektsiooni määrale erandina kohaldada 2-protsendilist määra. Seega peab rakendusüksus eelkõige hindama, kas antud juhul esinevad sellised rikkumist kergendavad ja finantsmõju vähendavad asjaolud, mille puhul oleks 5%-line finantskorrektsiooni määr selgelt ebaproportsionaalne ning võimalik oleks kohaldada 2%.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060, 24. juuni 2021, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

22. Olukorras, kus ÜM2014 § 21 lg 1¹ punktis 5 toodud finantskorrektsiooni määr ei ole proportsionaalne, peab rakendusüksus tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest täiendavalt hindama ka seda, kas esinevad sellised erandlikud asjaolud, mille tõttu võiks lugeda proportsionaalseks ka mõnda muud 5%-st madalamat finantskorrektsiooni määrat.

23. Rakendusüksus on hinnanud käesoleva rikkumise asjaolusid üksikasjalikult ning on seisukohal, et ei esine selliseid asjaolusid, mis eristaksid käesolevat rikkumist 22³ lõige 1 punkt 4 ja lõige 2 punktis 1 kirjeldatud samalaadsest rikkumisest, mistõttu ei kohaldu ÜM2014 § 21 lg 1¹ punktis 5 toodud määrad ega muud 5%-st madalamad finantskorrektsiooni määrad. Seetõttu on 5% määr põhjendatud ja proportsionaalne, arvestades rikkumise olemust ja eeldatavat mõju konkurentsile.

24. Rakendusüksus selgitab, et riigihangete rikkumiste korral ei ole üldjuhul võimalik konkreetset kahjusummat välja arvutada, kuna tegemist on potentsiaalse ja teoreetilise (kaudse) kahjuga, mis võib tekkida õigusnormi rikkumisel ja konkreetsete asjaolude põhjal loetakse rikkumine tõendatuks. Eeltoodud põhimõtteid toetab ka Euroopa Kohus, selgitades kohtuasjades nr C-743/18 ja C-406/14, et hanketingimuste rikkumise korral ei ole konkreetse finantsmõju tõendamine nõutav ja see ei pea olema nähtav. Piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei ole välistatud.

25. Toetust kasutades nõustub toetuse saaja toetuse saamise tingimustega (ka finantskorrektsiooni aluste, ulatuse ja korraga), sh kohustusega maksta toetus tagasi, kui toetust on saadud aluseta. Toetuse saaja kohustuse või nõude täitmata jätmisel või osalisel täitmisel ei ole põhjendatud maksta toetust taotluse rahastamise otsuses sätestatud algses mahus, kuivõrd toetuse andja ei saa kokkulepitud tingimustel (sh Euroopa Liidu üldpõhimõtteid ja väärtusi järgivat) vastusooritust. Euroopa Kohtu praktikas (nt C-743/18) loetakse, et toetuse täiemahuline andmine olukorras, kus vastusooritus ei vasta enam kokkulepitud tingimustele, kahjustatakse põhjendamatult liidu eelarvet.

RIKKUMISE SUMMA JA EELARVE VÄHENDAMINE

26. Toetuse saaja on esitanud riigihankega 273339 seotud kulu (KD tunnusega 60, 66, 89, 90, 91, 93, 95, 118) tegevuse nr 2.1 „Infotehnoloogiliste lahenduste väljatöötamine ja arendamine“ raames summas 126 849,50 eurot.

27. Lähtudes otsuses tehtud järeldustest ning võttes aluseks ÜM2014 § 22³ lg 1 p 4 ja lg 2 p 1 loeb rakendusüksus riigihanke nr 273339 tulemusena sõlmitud hankelepingu alusel tekkinud kulust (126 849,50 eurot) mitteabikõlblikuks kuluks 5% ehk 6 342,46 eurot, millest toetus moodustab 100%.

28. ÜM2022 § 37 lõike 3 kohaselt vähendatakse finantskorrektsiooni otsuse tegemisel toetust ning omafinantseeringut vastavalt makse tegemise ajal kehtivale toetuse proportsioonile. Sama paragrahvi lõige 4 sätestab, et **finantskorrektsiooni otsuse alusel vähendab rakendusüksus toetuse andmise tingimuste käskkirjaga kinnitatud abikõlblike kulude eelarvet**. Kui vastavat muudatust ei ole tehtud, loetakse, et finantskorrektsiooni otsuses nimetatud ulatuses on projekti abikõlblike kulude eelarve väiksem.

ÄRAKUULAMINE

29. Finantskorrektsiooni otsuse eelnõu saadeti 20.02.2026 toetuse saajale tutvumiseks (ÜSS2021_2027 § 13 lg 2 p 3), tähtajaga 06.03.2026. Toetuse saaja ei esitanud tähtajaks oma seisukohti finantskorrektsiooniotsuse eelnõule.

VAIDLUSTAMINE

30. Otsuse peale on õigus esitada vaie rakendusüksusele 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil isik sai või oleks pidanud otsusest teada saama (ÜSS2021_2027 § 31 lg 1, § 32 lg 3 ja haldusmenetluse seaduse § 75).

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiina Sams
toetuste rakendamise osakonna juhataja

Koostaja: Ketlyn Pass
5915 7852
ketlyn.pass@rtk.ee