

Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019

*Kuidas on korraldatud Eestis Rail Balticu projekti
elluviimine, sh rahastamine, hangete korraldamine
ja lepingute haldamine?*

Ellen Niit

Rongisõit

Rong see sõitis tsuhh-tsuuh-tsuuh,
piilupart oli rongijuht.
Rattad tegid rat-tat-taa,
rat-tat-taa ja tat-tat-taa.

Aga seal,
rongi peal,
kas sa tead, kes olid seal?

Seal olid miisud,
seal olid liisud,
seal olid väiksed kirjud kiisud.
Kiisud sõitsid Türile,
sõitsid külla Jürile.

Seal olid suured mustad kutsud,
seal olid väiksed roosad notsud.
Kutsud sõitsid Torilasse,
notsud sõitsid Porilasse.

Seal olid sarvilised sikud,
sarvilised sikud-sokud.
Sokud sõitsid Karjakülla,
Karjakülla, Marjakülla.

Rong see sõitis tsuhh-tsuuh-tsuuh,
piilupart oli rongijuht.
Rattad tegid rat-tat-taa,
piilupart jäi tukkuma.

Oi-oi-oi, ai-ai-ai,
mis siis sellest rongist sai?!
Rong see sõitis tsuhh-tsuuh-tsuuh,
kuni kraavi läks – karpuhh!!

Oi-oi-oi, ai-ai-ai,
mis siis reisijatest sai?!
Kõik nad läksid uperpalli,
uperpalli, kukerpalli.

Kümme notsut kukkus kraavi,
kümme kutsut laskis traavi,
kiisud jooksid, sabad seljas,
kutsud jooksid, keeled väljas,
sarved segi sikkudel,
sikkudel ja sokkudel.

Kiisud ei saanud Türile,
külla minna Jürile,
kutsud ei saanud Torilasse,
notsud ei saanud Porilasse,
sokud ei saanud Karjakülla,
Karjakülla, Marjakülla.

*Luuletus „Rongisõit“ (1957) on avaldatud auditiaruandes
Ellen Niidu pärijate lahkel loal. Luuletuse on viisistanud Gustav Ernesaks.*

Head lugejad

Rail Baltic on iseseisva Eesti ajaloo suurim taristuprojekt, seda nii maksumuselt kui ka mastaabilt. Tallinnast Leedu-Poola piirini kulgeva 870 kilomeetri pikkusest kokku esialgse hinnangu järgi 5,79 miljardit eurot maksvast raudteest jääb Eesti territooriumile ligi veerand. Projekti ettevalmistamise ja rakendamiseks on tegeletud ühel või teisel määral 1994. aastast peale, tegusamalt viimased kümme aastat.

Suurprojektide planeerimine ja juhtimine on alati keeruline. Selle tingivad projekti mastaabid, aga ka suurprojektidega alati kaasnevad polariseerivad vaidlused, paljud ootamatused projekti eri etappides ning nende ootamatuste omavaheline võimendus. Rail Balticu projektile lisab keerukust kolme riigi osalemine projektis, erinevad huvid ja keerukas juhtimissüsteem, kus nagu audit näitas, võib mõningatel juhtudel ka vastutus ekslema minna.

Ootamatused – objektiivsed või pealiskaudselt planeerimisest tulenevad – on suurprojektide orgaaniline osa. Ehk siis tegelikult on ootamatused alati oodatavad. Mitte teretulnud, kuid paratamatud. Suurprojektidel on üldjuhul vähemalt kolm seaduspära. Esimene on see, et domineeriv osa projekti käigus ilmnevatest ootamatustest on alati rahakoti kahjuks. Teine seaduspära on see, et suurprojektidel ei ole kommet valmida enne kavandatud tähtaega. Teisisõnu, nad valmivad kavandatud tähtajast oluliselt hiljem – lükates hilisemale ajale ka projektist saadava kasu. Kolmas seaduspära on see, et projekti esimeses faasis kiirgavad projekti eestvedajad enesekindlust, et projekt valmib tähtajaks ja kavandatud kuluga. Seda ka siis, kui märgid osutavad selgelt vastupidisele. Aga alati on projekti algfaasis võimalik viidata sellele, et suurenenud kulu saab katta järgmiste etappide kärbetega ning kaotatud aja võita tagasi järgmiste etappide kiirendamisega. Järgmistel etappidel selgub aga tegelikkus – ootamatused on ka seal.

Suurprojektide ääretu keerukuse ja lugematute riskide tõttu on oluline, et tegevuskava ja rahastamine oleks hoolikalt ning nii mõistlikus detailsuses kui võimalik kavandatud kogu projekti perioodi kohta. Asjaolude muutumisel tuleb üle vaadata ja muutustele kohandada ka projekti tegevuskava ja eelarve. Seda kõike mitte planeerimise enda pärast, vaid selleks, et projekt oleks juhitav ning projekti eesmärgid kavandatud tähtajaks kavandatud kuludega saavutatavad.

Kas Rail Balticu projekt erineb teistest suurprojektidest? Selgus, et ei erine – projekti tegevuste elluviimisel on tekkinud hiline mis ja osa tegevuste maksumuse prognoos on suurenenud. Analüüs näitas muu hulgas, et Eesti riigi vastutusel olevad tegevused on keskmiselt rohkem kui kaks aastat rahastuslepetes kavandatud lõpptähtaega ületanud või ületamas. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kinnitusel tehakse kõik endast olenev, et projekt valmiks siiski kavandatud 2026. aastaks ning otsitakse võimalusi kulude kokkuhoiuks. Olgugi et mõningaid samme on selleks astunud, näitavad auditis tuvastatud asjaolud siiski, et tõenäoliselt ületab tegevuste maksumus esialgseid prognoose ning projekti tähtaegne valmimine pole realistlik – seni ei ole enamikku varem seatud vahetähtaegu suudetud täita.

Üllatuseks oli Riigikontrollile see, et Rail Balticu projekti planeeritakse ainult nelja aasta kaupa. Ehk siis projektidokumentatsioonist puudub kogu perioodi kattev aastati jaotuv tegevuskava ja eelarve. Lõpphinna puhul lähtutakse 2017. aasta tasuvusanalüüsis toodud maksumusest. Ajavahemikul 2010–2023 on projekti Eesti osa arendamiseks kulutatud ja kavas kulutada kokku 433,9 miljonit eurot, mis moodustab tasuvusanalüüsis toodud Rail Balticu projekti Eesti osa maksumusest ca 1/3. Ülejäänud projekti ehk hinnanguliselt 2/3 kohta pole selgemat eelarveprognoosi koostatud. Probleem ei ole selles, et neid

eelarveprognoose ei ole valitsus kinnitanud, vaid see, et neid ei ole olemas ka projektidokumentatsiooni osana.

Riigikontrolli auditis tehtud ettepanekule koostada selgemad Rail Balticu eelarveprognoosid ja rahastamisstsenaariumid kuni projekti lõpuni ning esitada need eelarvestrateegia lisana järgnes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ootamatu vastus. Ministeeriumi hinnangul on neljast aastast pikem projekti finantsplaneerimine ebaseaduslik ja võimalik, et ka vastuolus põhiseadusega.

Ministeerium lisab, et eelarveseaduses ette nähtud 4 aastaks etteplaneerimine ei ole suvaline aeg, vaid selle puhul on arvestatud esiteks seda, et pikema perioodi väga konkreetseid rahavajadusi ja katteallikaid on eluliste asjaolude muutlikkuse tõttu keeruline ette näha, ning teiseks seda, et põhiseadus ei luba järgnevate Riigikogu koosseisude eelarve planeerimise võimalust täiesti lukku keerata.

Ükski õigusakt ei keela, põhiseadusest rääkimata, pikaajalist planeerimist. Põhiseaduses on jätkuvalt preambulis eesmärk tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, mitte ainult riigi eelarvestrateegia 4-aastase perioodi jooksul. Jätkuvalt koostatakse pikaajalisi arengukavasid. Põhiseadus ei takista heaperemehelikku ja mõistlikku käitumist.

Ministeerium lisab oma kirjas, et garantii raha olemasoluks aastatel 2024 ja edasi annab see, et Riigikogu on võtnud 2017. aastal kohustuse Rail Baltic valmis ehitada, olenemata sellest, milline on Eesti omafinantseeringu määr. Järeldusena on lisatud, et vastavate aastate Riigikogu koosseisu pädevuses ja ühtlasi nende kohustuseks on leida raha Rail Balticu rajamiseks. Eks aeg näitab, kas ka Riigikogu on asjast samamoodi aru saanud ja leiab kuulekalt tulevikus raha lähtuvalt sellest, kui palju Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium projekti edasiviimiseks soovib.

Riigikontroll soovib Riigikogul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt nõuda projektiplaani kogu perioodi ulatuses koos kohustusega täpsustada seda, kui asjaolud muutuvad. Tuleb nõus olla Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, et planeerimise muudab keerukamaks teadmatus, kui palju ja mis tingimustel on võimalik saada Euroopa Liidu toetust uuel rahastusperioodil 2021–2027. See aga ei takista eelarveprognooside tegemist.

Probleem on ka see, et puuduvad stsenaariumid juhuks, kui projekti elluviimine peaks osutama planeeritust kallimaks või kui Euroopa Liidu rahastus peaks olema eeldatud 85%-st väiksem. Euroopa Liidu toetus võib väheneda juhul, kui liikmesriigid otsustavad rahastusperioodi läbirääkimisel muuta rahastu kaasrahastamise nõudeid või rahastu hoopis kaotada või rahastustaotluste hindamisel otsustatakse projekti toetada eeldatud väiksemas ulatuses. Samuti võib projekt kallimaks minna, kui ei suudeta rahastuslepetes kokku lepitud tegevusi kokku lepitud mahus, ajakavas ja/või eelarves ellu viia.

Kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lähtub sellest, et Riigikogu on kohustuse võtnud ja peab sõltumata kulude suurusest Rail Balticu rahastamiseks vajaliku raha leidma, siis Riigikogule oleks vaja esitada vastavad riskistsenaariumid.

Riskid on vaja maandada ja peab olema tegevuskava ka juhtudeks, kui realiseerub eeltoodu. Kuidagi ei tohi tekkida olukord, kus meil on mõne aasta pärast valmis Ülemiste reisiterminal, Pärnu reisiterminal ning mõned raudteesillad, kuid puudu raudtee nende vahel ning piisav hulk raha selle ehitamiseks. Vastutustundetult oleks siis viidata, et Riigikogu võttis kohustuse ehitus lõpule viia ning peab raha leidma. Samuti ei tahaks mõelda stsenaariumile, kus Rail Baltic lõpeb süda-Euroopa poolt vaadates Das Baltikumi pealinnas Riias. Riia ja Helsingi vahel oleks aga üks isoleeritud ääremaa, provints.

Et Eestiga seda ei juhtuks, on loomulikult vaja ka väga tugevat poliitilist tahet ja toetust. Riigikontroll rõhutas juba 2017. aastal tehtud ülevaates, et Rail Balticu puhul on algusest peale otsuste tegemisel olnud määral positsioonil geopoliitilised kaalutlused.

Lootus, et rong sõidab edasi ka siis, kui piilupart tukub, ei täitunud ei tuntud lastelaulus ega lähe nii ka päriselus. Juht peab olema, juht peab aru saama, et ta juhib, juht peab vastutama ja juht peab ette nägema kogu teekonda ja riske sellel teekonnal.

Lähiajal on valmimas Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolli-asutuste ühisaudit kogu Rail Balticu projekti juhtimise kohta. Sealt saab aimu, mis saab siis, kui veduri juhtkangide juures on mitu piiluparti, kes igaüks tõmbab kangi ise suunas.



Janar Holm
riigikontrolör

4. detsembril 2019

Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019

Kuidas on korraldatud Eestis Rail Balticu projekti elluviimine, sh rahastamine, hangete korraldamine ja lepingute haldamine?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

2018. aastal alustasid Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused Rail Balticu projekti ühisauditiga, mille eesmärk oli analüüsida, kuidas projekti rahastamine, hangete läbiviimine ja lepingute haldamine on korraldatud. Paralleelselt analüüsis Riigikontroll projekti elluviimist Eestis. Käesolevas aruandes on kajastatud Eestis korraldatud auditi tulemusi. Kogu projekti elluviimist kirjeldab kolme Balti riigi kõrgeima auditiasutuse ühise auditi aruanne, mis valmib 2019. aasta lõpus.

Miks see maksumaksjale oluline on?

Rail Baltic on iseseisva Eesti Vabariigi ajaloo suurim taristuprojekt, seda nii maksumuselt kui ka mastaabilt. Tallinnast Leedu-Poola piirini kulgeva raudtee kogupikkuseks on planeeritud 870 kilomeetrit, millest Eesti riigi territooriumile jääb 213. Rail Balticu projekti elluviimine maksab 2017. aastal koostatud tasuvusanalüüsi¹ kohaselt 5,79 miljardit eurot. Sellest 1,35 miljardit kulub raudtee väljaehitamiseks Eestis ning 1,97 miljardit Lätis ja 2,47 miljardit Leedus.

Kolm Balti riiki sõlmisid 2017. aastal kokkuleppe, millega võtsid kohustuse ehitada Rail Balticu raudtee 2025. aastaks valmis ning tagada selle kasutusvalmidus aastaks 2026.² Hinnanguliselt 81% projekti maksumusest³ rahastab Euroopa Liit, ülejäänud osa tuleb Eestil, Lätil ja Leedul endal maksta.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli audit näitas, et Rail Balticu projekti puhul on tekkinud tegevuste elluviimisel hilinemisi ja osa tegevuste maksumuse prognoosid on suurenenud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul teevad projekti osapooled kõik endast oleneva, et projekt valmiks kokku lepitud tähtajaks ehk 2026. aastaks. Auditis tuvastatud asjaolud näitavad siiski, et projekti tähtaegne valmimine pole realistlik ja tõenäoliselt ületab tegevuste maksumus esialgseid prognoose.

¹ Rail Baltica Global Project Cost-Benefit Analysis. Tellija RB Rail AS, koostaja Ernst & Young Baltic AS, 30.04.2017.

² Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi Valitsuste vaheline Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe. Ratifitseeritud Riigikogus 19.07.2017.

³ Euroopa Komisjoni maksimaalne toetusmäär on 85% projekti finantsvajakust. Tasuvusanalüüsis välja toodud projekti kulusid ja tulusid arvesse võttes tähendab see, et Euroopa Liit rahastab kogu projekti ligikaudu 81% ulatuses.

- **Seniste projekti tegevuste elluviimise maksumused on suurenenud ning tegevuste elluviimine on hilineud.** Riigikontrolli audit näitas, et Rail Balticu projekti Eesti riigi vastutuses olevate tegevuste maksumuse prognoos on kasvanud 31,7 miljonit eurot ehk 13,9% võrreldes Euroopa Liiduga sõlmitud kolmes rahastusleppes kokku lepitud eelarvega. Euroopa Komisjon rahastab projekti tegevusi aga rahastuslepete kokku lepitud eelarvete ulatuses ning kõik ülekulud tuleb katta liikmesriikidel ise. Samas on osapoolte kokkuleppel võimalik rahastusleppeid muuta, sealhulgas pikendada tegevuste elluviimise tähtaegasid ning jaotada tegevusi osadeks.

Riigikontrolli analüüs näitas ka, et Eesti riigi vastutusel olevad tegevused on keskmiselt rohkem kui kaks aastat rahastusleppes kokku lepitud lõpp-tähtaega ületanud või ületamas. Kui liikmesriik ei suuda aga kaasrahastust õigel ajal ära kasutada, on Euroopa Komisjonil õigus raha tagasi küsida. Kallinemine ja hilineumine on olnud põhjustatud muu hulgas RB Rail ASi (edaspidi ka RBR) elluviidavate tegevuste hilinemisest ja maksumuse prognooside täpsustumisest. Samas on suurte projektide puhul olnud maksumuse suurenemine ning ajakava pikenedamine pigem tavapärane.⁴

- **RB projekti elluviimisel on Eesti riigi väljakutseks tagada raha olemasolu kogu projekti vältel.** Riigikontroll soovitas oma 2017. aastal koostatud ülevaates⁵, et riik peaks välja töötama plaani Rail Balticu projekti rahastamiseks ning stsenaariumid juhuks, kui Euroopa Liidu kaasrahastuse määr osutub planeeritust väiksemaks või projekt kallineb. Seda pole seni tehtud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) sõnul planeeritakse projekti raha riigieelarves ja eelarvestrateegias ehk kokku viieks aastaks ette. Perioodil 2010–2023 on projekti Eesti osa arendamiseks kulutatud ja kavas kulutada kokku 433,9 miljonit eurot, mis moodustab RB projekti Eesti osa eeldatavast maksumusest 32,1%. See omakorda tähendab, et vähemalt 67,9% projekti täpsem rahastamisprognoos, sh omafinantseeringu potentsiaalsed rahastusallikad, puudub.

Riigikontrolli audit näitas, et Rail Balticu projekti hangete läbiviimiseks ja lepingute haldamiseks on Eestis jagatud ülesanded ja vastutus ning toimitud üldjoontes seaduste ning kokkulepitud reeglite kohaselt. Kuigi projekti tähtaegne ja eelarvekohane elluviimine ei sõltu ainult Eesti asutuste tegevusest, aitaks projekti elluviijate senisest efektiivsem tegutsemine kaasa eesmärkide tähtaegsele ja säästlikule saavutamisele.

- **Projekti Eesti osa järelevalve korralduses ning riskide ja muudatuste juhtimisel esineb vajakajäämisi.** Kuigi enamikku Eesti vastutuses olevaid Rail Balticu projektiga seonduvaid tegevusi viib ellu Rail Baltic Estonia OÜ (edaspidi ka RBE), vastutab siiski nende

⁴ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2018 „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane kooslus, millest ei moodustu tervikut“.

⁵ Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta. Riigikontroll, 24.05.2017.

tegevuste õigeaegse ja eelarvekohase elluviimise eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Samas pole MKM paika pannud, kuidas tehakse järelevalvet RBE tegevuse üle ning kuidas juhitakse projektis ettetulevaid olulisi muudatusi, näiteks märkimisväärset ajakava pikenemist või kulude suurenemist. MKMi sõnul taastati auditi ajal projekti juhtrühm, kes kohtub kord kvartalis. Juhtrühma peamine eesmärk on tagada regulaarne infovahetus projektiga seotud osapoolte vahel ning kokkulepete saavutamine juhtkondade tasemel. Ka riskide juhtimine nii projekti kogu Eesti tasemel kui ka RBEs pole lõplikult välja töötatud.

- **Enamiku hangete korraldamise ja lepingute haldamise eest vastutav Rail Baltic Estonia OÜ on oma ülesannetega seni valdavalt hästi hakkama saanud.** Kehtestatud on asutusesised korrad ja juhendid, mida on hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel üldiselt ka järgitud. Samas tuleb projekti edenedes ja hankemahtude kasvades RBEl ettevõttesisesid protsesse täiendada ja edasi arendada. Näiteks sünnivad RBE sõnul praegu paljud kokkulepped ning otsused mitteformaalselt omavahelise suhtluse teel, otsuseid dokumenteerimata. Kuna 2019. aastani oli RBEs töö üks projektijuht ning tegevusi oli vähe, selline lähenemine enamasti ka toimis, kuid täielikult ei olnud Riigikontrolli hinnangul tagatud läbipaistvus hangete läbiviimisel ja lepingute haldamisel.

Peamised soovitusel

Riigikontroll soovib eeltoodust tulenevalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil

- töötada projekti elluviimise tõhusamaks muutmiseks välja projekti järelevalvesüsteem ning muudatuste juhtimine, sealhulgas määrata kindlaks MKMi roll järelevalve tegemisel ja muudatuste juhtimisel ning rolli täitmiseks vajalikud protseduurid;
- analüüsida projekti rahastamise riskide vähendamiseks koostöös Rahandusministeeriumiga võimalikke rahastamise stsenaariumeid ja koostada rahastamise prognoosid.

Majandus- ja taristuministri vastus: Majandus- ja taristuminister on seisukohal, et Rail Balticu raudtee rajamiseks sõlmitud Balti riikide parlamentides ratifitseeritud lepinguga kokkulepitud tähtajad on jätkuvalt realistlikud ning MKM koos teiste RB projekti osapooltega teeb pidevat tööd, et RB raudtee valmiks 2026 aastaks. Ministri hinnangul on projekti Eesti osapoolte rollid ning vastutus lepingutega reguleeritud ning ministeerium on planeerinud RB raudtee rajamise rahastamise vajalikul määral ette, järgides kõiki seadustes toodud kohustusi ja võimalusi. Minister lubas projekti uue juhtimis- ja kontrollisüsteemi dokumendi kehtestada 2019. aastal ning selles arvestada Riigikontrolli soovitustega rollide, järelevalve, infovahetuse, muudatuste juhtimise ning riskide juhtimise kohta.

Samas on majandus- ja taristuministri arvates Riigikontrolli soovitusel projekti rahastamise stsenaariumite analüüsimiseks küsitavad seaduste ja määrustega paika pandud riigieelarve planeerimise ja koostamise põhimõtete, sealhulgas riigieelarve universaalsuse põhimõtte seisukohast, ning nende täitmine võib rikkuda põhiseaduses sätestatud parlamendi-reservatsiooni ning Riigikogu finantspädevuse põhimõtteid.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei piira projekti eelarve pikemaajalisem prognoosimine Riigikogu finantspädevust. Riigikontroll tegi oma 2017. aasta ülevaates Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta Riigikogule järgmise soovitus: lasta valitsusel esitada analüüs ja tegevuskava Rail Balticu rahastamiseks. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et Riigikogu peab teadma vastuseid vähemalt järgmistele küsimustele: Kui suur rahaline kohustus riigile võetakse? Kuidas projekti rahastatakse? Kas kokku on lepitud selge otsustusmehhanism juhuks, kui projekt läheb kavandatust kallimaks või ei jõua tähtjaks valmis või muutub rahastamine? Valitsuse roll on tagada, et Riigikogul oleks otsuste langetamiseks igakülgne info olemas. Käesolevas auditis soovitatud projekti rahastamise pikemaajaline prognoos ning stsenaariumid võiksid seega olla vajaduse korral sisendiks riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel.

Rahandusministri vastus: Rahandusminister leiab, et on vaja välja töötada stsenaariumid projekti jätkamise võimaluste ja võimatuse kohta erinevate arengute korral, sealhulgas Euroopa Liidu abi vähenemise või lõppemise ning projekti kallinemise ja venimise puhuks. Rahandusministri hinnangul ei saa Balti riigid suure tõenäosusega rahastada projekti elluviimist tasuvusanalüüsis väljatoodust oluliselt suurema osaluse määra ja mahu korral.

Riigikontroll soovib eeltoodust tulenevalt Rail Baltic Estonia OÜ-l

- arendada riskide õigeaegseks avastamiseks ja maandamiseks edasi riskijuhtimissüsteemi selliselt, et see aitaks leevendada projekti tegevuste kallinemist ning tegevuste venimist;
- dokumenteerida tegevuste läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks hangete korraldamise ja lepingute haldamise arutlused ja otsused, riskitöögrupi kohtumised, hankekomisjoni liikmete valik ning hankeplaani muutmise põhjused.

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse liikme vastus: Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse liige märkis oma vastuses, et riskide kaardistamine, hindamine ning maandamismeetmete väljatöötamine toimub ettevõttes regulaarselt. Edaspidi plaanib RBE riskijuhtimissüsteemi suurema regulaarsusega täiustada. Samuti lubas RBE tõhustada dokumenteerimist ja sätestada hankekorras nõuded hankeplaani muutmise põhjuste, hankemenetluse liigi valiku ning projekti koosolekutel tehtud otsuste dokumenteerimiseks. Hankekomisjoni liikmete määramisel lubab juhatuse liige edaspidi kajastada vastavas otsuses komisjoni liikme valimise põhjuse ning hankekorda viia sisse sellekohase nõude.

Mida me edaspidi teeme?

Riigikontroll peab RB projekti üle järelevalve tõhustamist ja projekti rahastamise prognooside koostamist olulisteks komponentideks projekti õnnestumisel. Seetõttu kavandab Riigikontroll aastas 2020. auditi järeletegevusi, et veenduda probleemide lahendamises.

Sisukord

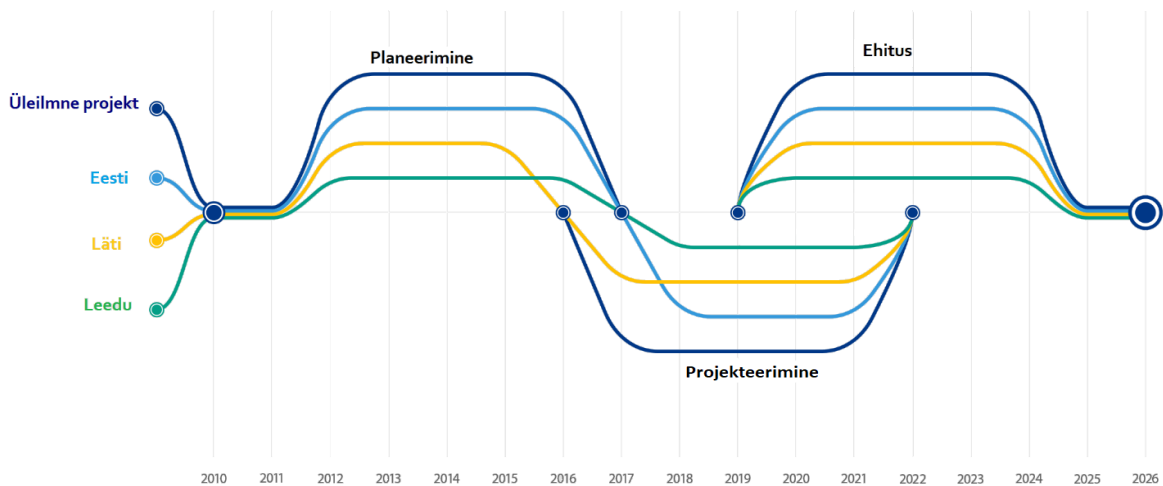
Valdkonna ülevaade	9
Rail Balticu projekti rahastamine ja ajakava	14
Rail Balticu rahastamist planeeritakse 4 aastaks ette, täpsem pikaajaline prognoos vajab väljatöötamist	14
Projekti eelarves ja ajakavas püsimisele tuleks rohkem tähelepanu pöörata	18
Rail Balticu projekti Eesti osa sisekontrollisüsteemi toimimine hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel	29
Projekti osapoolte rollid ja vastutus on üldjoontes kindlaks määratud	30
Rail Baltic Estonia OÜ on hangete korraldamise ja lepingute haldamise sisekontrollisüsteemi valdavalt üles ehitanud	31
Riskijuhtimissüsteemi tuleb täiendada	32
Rail Baltic Estonia OÜs on muudatuste juhtimine valdavalt toimunud, kuid projektiüleselt tuleks rollid ja protseduurid täpsemalt kokku leppida	34
Projekti elluviimise järelevalve vajab täiendavaid tegevusi	37
Näited hangete korraldamisest ja lepingute haldamisest	42
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	45
Auditi iseloomustus	52
Auditi eesmärk	52
Hinnangu andmise kriteeriumid	52
Riigikontrolli varasemaid auditeid Rail Balticu valdkonnas	55
Lisa A. Rail Balticu projekti arendamiseks sõlmitud rahastuslepete alusel kuluvad summad ja Euroopa Liidu rahastuse abikõlblikkuse perioodid	56
Lisa B. Rail Balticu projektile riigieelarvest kulunud raha perioodil 2010–2018	57
Lisa C. Rail Balticu projekti aruandluskeem	59
Lisa D. Rail Baltic Estonia OÜ sisekontrollisüsteem	61

Valdkonna ülevaade

Rail Balticu projekti iseloomustus

1. Rail Balticu projekt on Euroopa Liidu Euroopa Ühendamise Rahastust (edaspidi CEF-rahastu⁶) finantseeritav kolme Balti riigi⁷ raudteeprojekt, mis riikidevahelise kokkuleppe kohaselt peaks tööd alustama 2026. aastal (vt ka joonis 1).

Joonis 1. Rail Balticu projekti ajakava



Allikas: RB Rail AS

Rail Balticu üleilmne projekt viitab kolme riigi projektile. Üleilmse projekti koordinaator on RB Rail AS.

2. Niinimetatud **üleilmse projekti** näitajad fikseeriti⁸ 2017. aasta kevadel, kui Eesti, Läti ja Leedu parlament ratifitseerisid riikidevahelise kokkuleppe. Kokkuleppe kohaselt saab Rail Baltic olema ühishuvi projektina ehitatav uus kahe rööbasteega elektrifitseeritud reisijate- ja kaubaveoks mõeldud tõhus ja kiire raudtee. Kokkulepitud marsruudil Tallinnast läbi Pärnu, Riia, Panevėžysi ja Kaunase kuni Leedu-Poola piirini rajatav raudteeliin tuleb Euroopa rööpmelaiuse ja projektijärgse kiirusega 240 km/h.

3. Riikidevahelises kokkuleppes toodud projekti näitajaid kohandati 2018. aastal projekteerimisjuhiste koostamisel, arvestades muu hulgas, et RB raudtee vastaks ka loodava Euroopa Liidu sõjalise liikuvuse rahastu nõuetele.⁹ Sellest tulenevalt arvestatakse raudtee rajamisel rongide suurema teljekoormuse ning raudtee laiema teljevahega.

⁶ Connecting Europe Facility ehk Euroopa Ühendamise Rahastu on Euroopa Liidu programm üleeuroopaliste võtmetähtsusega transpordi, energeetika ja digitaalse taristu projektide edendamiseks.

⁷ Lisaks on projektis vaatlejatena osalised ka Soome ja Poola. Mõlemale riigile on tehtud ka ettepanek liituda RB Rail ASi osanikena.

⁸ Fikseeritud näitajad tulenesid AECOMi 2011. aasta teostatavusanalüüsist ning Balti riikide peaministrite ühisavaldustest, vaata täpsemalt ka Riigikontrolli 2017. aasta ülevaatest Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta.

⁹ 2018. aastal kokku lepitud Euroopa Liidu sõjalise liikuvuse tegevuskava: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-military_mobility_action_plan.pdf.

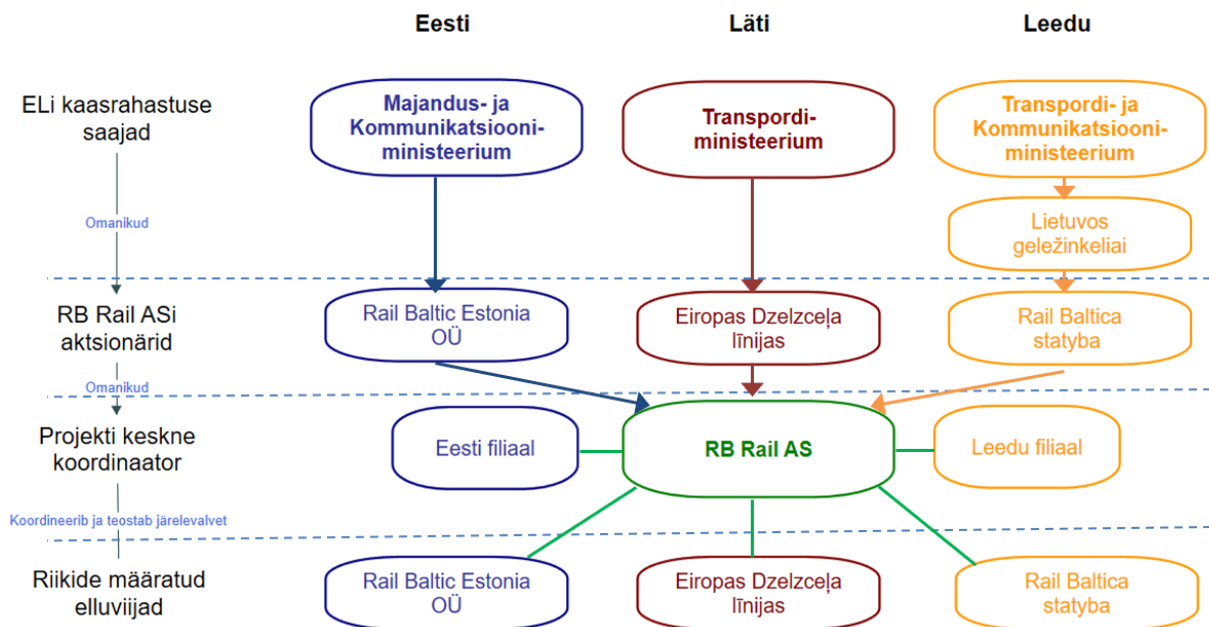
Millised asutused viivad projekti ellu?

CEF-rahastuslepe – RB Rail ASi, Balti riikide transpordivaldkonna eest vastutavate ministeeriumite ja Euroopa Komisjoni esindava Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) vahel sõlmitud rahastuslepe, millega määratakse kindlaks projekti osade elluviimiseks vajalikud tegevused, nende elluviimise ajaraam, maksumus, finantseerimine ja alamtegevused, milleks üldjuhul on hanke läbiviimine ja hankelepingu sõlmimine.

4. Tulenevalt Euroopa Liidu määrustest¹⁰, CEF-rahastuslepetest ning nende pinnalt sõlmitud mitmepoolsetest kokkulepetest vastutavad projekti elluviimise eest projektis osalevad kolm riiki kui projekti kasusaajad. Rail Balticu projekti elluviimise eest vastutab Eestis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Lätis Transpordiministeerium ning Leedus Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium (vt ka joonised 2 ja 3).

5. Projekti elluviimiseks on loodud Lätis tegutsev ühissetevõtte RB Rail AS, kelle ülesanne on koordineerida kolme riigi tegevust. CEF-rahastuslepete kohaselt on ka RB Rail AS projekti kasusaaja. Igas riigis on projekti elluviimiseks loodud riigi omanduses olevad äriühingud¹¹, kes omakorda on Lätis registreeritud ühissetevõtte asutajad ja aktsionärid, omades igaüks sellest üht kolmandikku. Lätis asuv RB Rail AS teeb ka Rail Balticu projekti riikide määratud elluviijate tegevuse üle järelevalvet ning veendub, et tegevused vastavad rahastuslepetes seatud tingimustele (vt ka joonised 2 ja 3).

Joonis 2. Rail Balticu projekti elluviimise struktuur



Allikas: Riigikontroll

Millisest kokkuleppest juhenduvad projekti osapooled hangete läbiviimisel ja lepingute sõlmimisel?

6. Projekti hangete läbiviimisel ja lepingute sõlmimisel juhenduvad Rail Balticu raudtee projekti osapooled eelkõige kolme Balti riigi ministeeriumite, ühissetevõtte ja selle aktsionäride vahel 30.09.2016 sõlmitud lepingust „The Contracting Scheme for the Rail Baltic/Rail Baltica“. See leping asendab varasemaid kokkuleppeid projekti osapoolte rollijaotuse ja ülesannete kohta.

¹⁰ TEN-t määrus ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1315/2013/EL üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja CEF-määrus ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1316/2013/EL, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu.

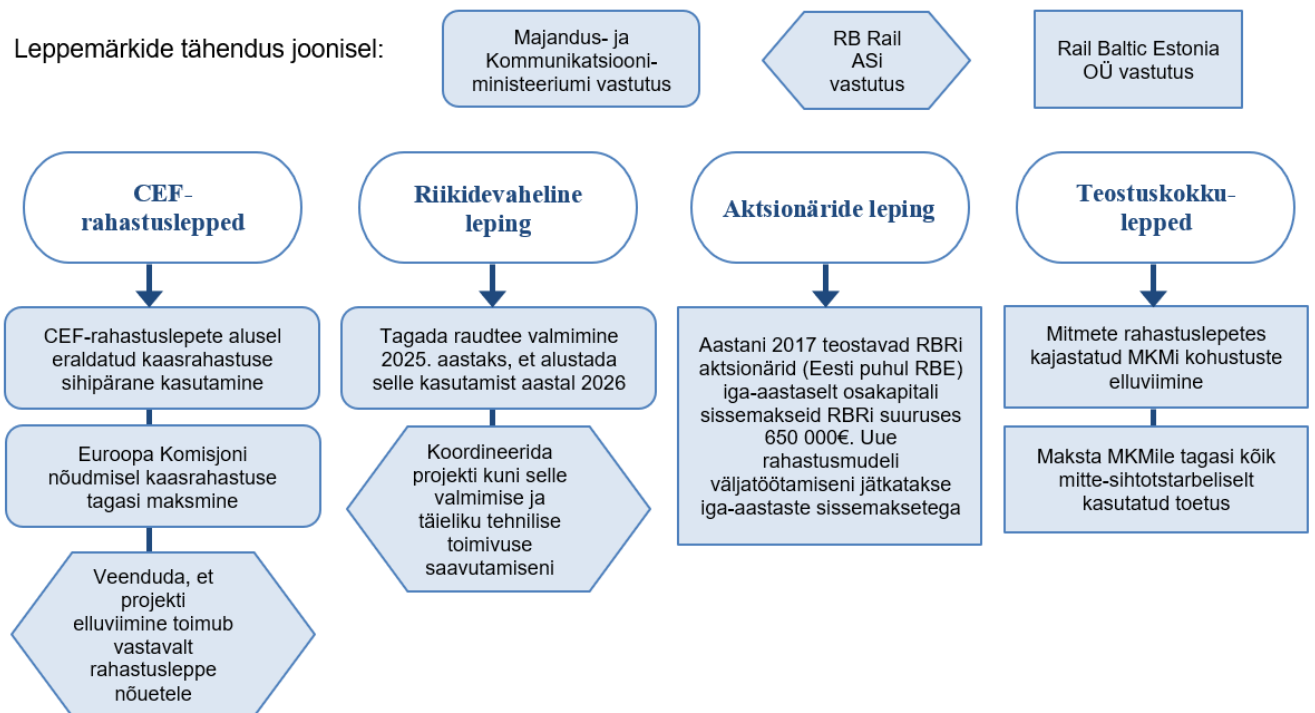
¹¹ Leedu puhul ei ole RB Rail ASi aktsionär otse riigi omandis, vaid kuulub Leedu Raudteele (Lietuvos geležinkeliai), vaata joonis 2.

7. Lepinguga pandi paika, et ühissetevõtte korraldab riigihankeid üleilmse projekti uuringute tellimiseks, materjalide hankimiseks, projekteerimiseks ning riikidevaheliste raudteeosade ehitamiseks. Lisaks sätestavad ühissetevõtte loomisel sõlmitud aktsionäride leping ning CEF-rahastuslepped, et RBRi ülesandeks on muu hulgas raudtee tehniliste parameetrite väljatöötamine, projekti rahastamise ja elluviimise järelevalve, riskide haldamine ja projekti elluviimise koordineerimine (lisaks nendele ülesannetele vt ka RBRi vastutust jooniselt 3).

8. Riigid vastutavad, lähtudes sõlmitud CEF-rahastuslepetest, projekti elluviimise eest. See hõlmab nende uuringute ja analüüside läbiviimist, mis on vajalikud riigisisesele projekti teostamiseks. Samuti reisi- ja kaubaterminalide, depoode ning teiste raudtee toimimiseks vajalike objektide tehnilise projekteerimise hangete läbiviimist ja nende objektide rajamist ning raudtee muldkeha, sildade, viaduktide ja muu raudteetaristu rajamist, sealhulgas ehitushangete korraldamist.

9. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on sõlminud teostuskokkulepped¹² Rail Baltic Estonia OÜga, kellele on delegeerinud projekti elluviimiseks vajalike tegevuste korraldamise. Rail Baltic Estonia OÜ on ka CEF-rahastuslepete kohaselt Eesti-poolse kasusaaja (ehk MKMi) tegevuste elluviija. Seega korraldab RBE Eesti vastutuses olevate tegevuste (vt ka joonis 5) elluviimiseks hankeid, sõlmib lepinguid ning vastutab nende lepingute täitmise eest (vt joonis 3).

Joonis 3. Rail Balticu projekti osapoolte vastutus



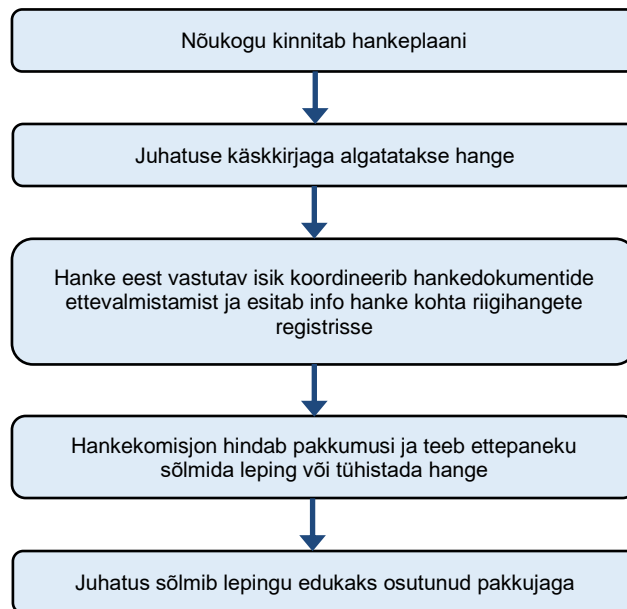
Allikas: Riigikontroll

¹² Leping nr 24.5-6/16-040, kinnitanud MKMi kantsler 25.10.2016, ning leping nr 24.5-6/18-0005/5117, kinnitanud MKMi kantsler 11. 06.2018. Ka MKM, Keskkonnaministeerium ja Maa-amet on sõlminud sarnase koostöökokkuleppe, millega on RB jaoks maade omandamine delegeeritud Maa-ametile.

Kuidas RBE hankeid läbi viib?

10. Rail Baltic Estonia OÜ kasutab oma tegevuseks vajalike asjade ostmisel ja teenuste või ehitustööde tellimisel avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha. Seetõttu on Rail Baltic Estonia OÜ riigihanke kohuslane ning peab juhinduma riigihangete seadusest.
11. Riigihangete seaduse eesmärk on tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihangetel. Riigihankemenetlus tagab, et riigihanke korraldamisel järgitakse kindlaid põhimõtteid, tegevused ja otsused on läbipaistvad ning kontrollitavad.
12. Sama on taganud ka RBR ning Läti ja Leedu RB projekti elluviija, kes lähtuvad ELi ja oma riigi õigusest.
13. Rail Baltic Estonia OÜ viib hankeid läbi ettevõttes kinnitatud hankekorra järgi (vt joonis 4).

Joonis 4. Hangete korraldus Rail Baltic Estonia OÜs



Allikas: Riigikontroll

Kuidas saab Riigikogu ülevaate Rail Balticule tehtavatest kulutustest?

14. Riigikontroll koostas 2017. aastal enne Rail Balticu riikidevahelise kokkuleppe ratifitseerimist Riigikogule ülevaate¹³ sellest, millised kohustused on Eesti riigil tulenevalt varasematest otsustest, sealhulgas Euroopa Liidu õigusest, ning millised kohustused tekivad riigile riikidevahelise kokkuleppe ratifitseerimisel.

15. Riigikontroll soovitas luua täiendava regulatsiooni, mis muu hulgas määraks kindlaks valitsuse kohustuse teavitada Riigikogu regulaarselt ning kokkulepitud juhtudel erakorraliselt RB projekti arendamise seisust. Soovituste tulemusel lisas Riigikogu riikidevahelise kokkuleppe ratifitseerimise seadusesse punkti, mille mõjul on paranenud projekti kuludest ülevaate andmine Riigikogule.

¹³ Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta. Riigikontroll, 24.05.2017.

Mida Riigikontroll seekord auditeeris?

16. 2019. aasta riigieelarve seletuskirjas on juba toodud välja ka RB projekti täpsem tegevuskava 2019. aasta kohta ja selle täitmise eeldatav kulu. Samuti on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium viimasel kahel aastal teinud Riigikogule ülevaate RB projekti 2017. ja 2018. aasta tegevuste kohta. Projekti kulude detailsem kirjeldus ning tegevuste ülevaade võimaldavad Riigikogul teha teadlikumaid eelarvepoliitilisi otsuseid, pidades silmas riigi ja riigieelarve eesmärke ning asjakohaseid õigusakte, sh mitmepoolseid kokkuleppeid.

17. 2017. aasta alguses leppisid Balti riikide kõrgeimad auditiasutused kokku, et auditeerivad projekti ühiselt, ning aasta lõpuks pandi paika, et kolme Balti riigi esimese ühise auditi käigus analüüsitakse projekti sisekontrollisüsteemi toimimist. Auditiasutuste soov oli enne suurte ehitushangete väljakuulutamist veenduda, et nii Lätis tegutsev ühissettevõtte kui ka riikide nimetatud Rail Balticu projekti elluviijad on loonud piisavad mehhanismid, et tagada projekti ajakavas ning eelarves püsimine.

18. Riigikontroll tegi kaks auditit: riigisisese auditi ning Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimate auditiasutuste ühise auditi RB Rail ASi kohta (edaspidi ühisaudit).

19. Riigisiseses auditis analüüsis Riigikontroll Rail Balticu projekti rahastamist ja RBE sisekontrollisüsteemi toimimist hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel COSO¹⁴ raamistiku järgi. Riigikontroll analüüsis, kas RBE on paika pannud asjakohased reeglid hangete läbiviimiseks ja lepingute haldamiseks ning kas neid reegleid täidetakse. Reeglite täitmist analüüsi kolme RBE lõpetatud hanke ja täidetud lepingu näitel (vt ka tabel 1 lk 43).

20. 2018. a detsembri seisuga oli RBE läbi viinud 12 hanget, mille hulgast Riigikontroll valis analüüsimiseks riskipõhiselt kolm hanget, kus summad olid suured, esimene hange luhtus ja/või lepingu täitmine hilines. Vaadeldud hanked olid järgmised:

- hange nr 186474 „Raudteeinfrastruktuuri hooldusdepoote tehnilise ja ruumilise vajaduse eeluringu tellimine“;
- hange 183609 „Rail Balticu projekti Eesti osa riskianalüüsi tellimine“;
- hange 177780 „Rail Balticu Muuga multimodaalse kaubaterminali tehnoloogiliste ja ruumiliste vajaduste analüüs“.

21. Ühisauditis analüüsi üleilmse projekti sisekontrollisüsteemi toimimist ning kuut RB Rail ASi 2015. aastast kuni 2018. aasta juunini läbi viidud hanget ja sõlmitud lepingut.

22. Käesoleva aruande esimeses peatükis on Riigikontroll kirjeldanud, kuidas Rail Balticu projekti rahastatakse, sh on juhtunud tähelepanu projekti rahastamise kitsaskohtadele. Lisaks on Riigikontroll toonud välja, kuidas aastatel 2014–2019 on projekti elluviimisel suudetud

¹⁴ Treadway Komisjoni Sponsororganisatsioonide Komitee (*Committee of Sponsoring Organizations* ehk COSO). COSO integreeritud sisekontrolli raamistik on kõige laiemalt tunnustatud käsitlus sisekontrollist.

kokkulepitud ajakavas ja eelarves püsida. Kuna projekti elluviimise tulemuslikkus sõltub muu hulgas ka sellest, kuidas raudtee ehitamise ettevalmistamine ja ehitamine on korraldatud, on Riigikontroll aruande teises peatükis kirjeldanud projekti hangete ja lepingute sisekontrollisüsteemi (edaspidi sisekontrollisüsteem) toimimist ning toonud välja selle parandamise võimalusi. Kolmandas peatükis on toodud Riigikontrolli analüüsi tulemused RBE kolme riigihanke ja sõlmitud lepingu kohta.

Rail Balticu projekti rahastamine ja ajakava

Rail Balticu rahastamist planeeritakse 4 aastaks ette, täpsem pikaajaline prognoos vajab väljatöötamist

Kriteerium 1: Riigikontroll eeldas, et riik on analüüsinud Rail Balticu projekti võimalikke rahastamisstsenaariume ja koostanud täpsed pikaajalised rahastamisprognoosid raudtee valmishitamise kohta.

Kuidas toetab Rail Balticu projekti Euroopa Liit?

RB projekti rahastamisaotlus – alates II CEF-rahastusleppes esindab RBR leppe sõlmimisel kõiki kasusaajaid riikide antud volituste alusel. See tähendab, et kõik riigid taotlevad ühiselt Rail Balticu projektile kaasrahastust.

Kui palju raha on rahastuslepetega seni saadud?

23. Rail Balticu rajamise rahastamine sõltub Euroopa Liidu rahalise toetuse olemasolust ja suuruselt. Lisaks Euroopa Liidu kaasrahastusele tuleb riikidel endal projekti elluviimiseks lisada ca 15% ulatuses oma raha. Lõplik omaosaluse suurus selgub projekti käigus rahastuslepete sõlmimisel ja tegevuste elluviimisel.
24. Eesti, Läti ja Leedu väljendasid riikidevahelises kokkuleppes põhimõtet, et raudtee ehitatakse juhul, kui Euroopa Liit rahastab seda vähemalt senisega sarnases proportsioonis ehk 85% ulatuses.¹⁵
25. Projektile ELi toetuse andmine toimub CEF-rahastu taotlusvoorede kaudu, seega ei ole toetus ühelegi projektile tagatud, vaid sõltub muu hulgas raha olemasolust CEF-rahastus, **RB projekti rahastamisaotluste** ning konkureerivate projektide hindamise tulemustest.
26. Rahastamist saab taotleda iga kord, kui kuulutatakse välja CEF-rahastu taotlusvoor. Kui taotluses näidatud projekti tegevusi otsustatakse hindamistulemuste alusel toetada, sõlmitakse rahastamisleping, mille alusel tekib CEF kaasrahastust saanud riikidel (Eesti riigi esindajana MKMil) ja RBRil kohustus leppes välja toodud tegevused ka ellu viia.
27. Kõige täpsemalt ongi Rail Balticu projekti elluviimiseks seni EList eraldatud toetus ning riikide eraldatud omafinantseering kirjas CEF-rahastuslepetes.¹⁶ Seni on RB projekti elluviimiseks Euroopa Liidu esindaja Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametiga sõlmitud kolm rahastuslepet Balti riikide ja RBRi peale kokku summas 824 miljonit eurot, sh riikide omafinantseering (vt täpsemalt lisa A).

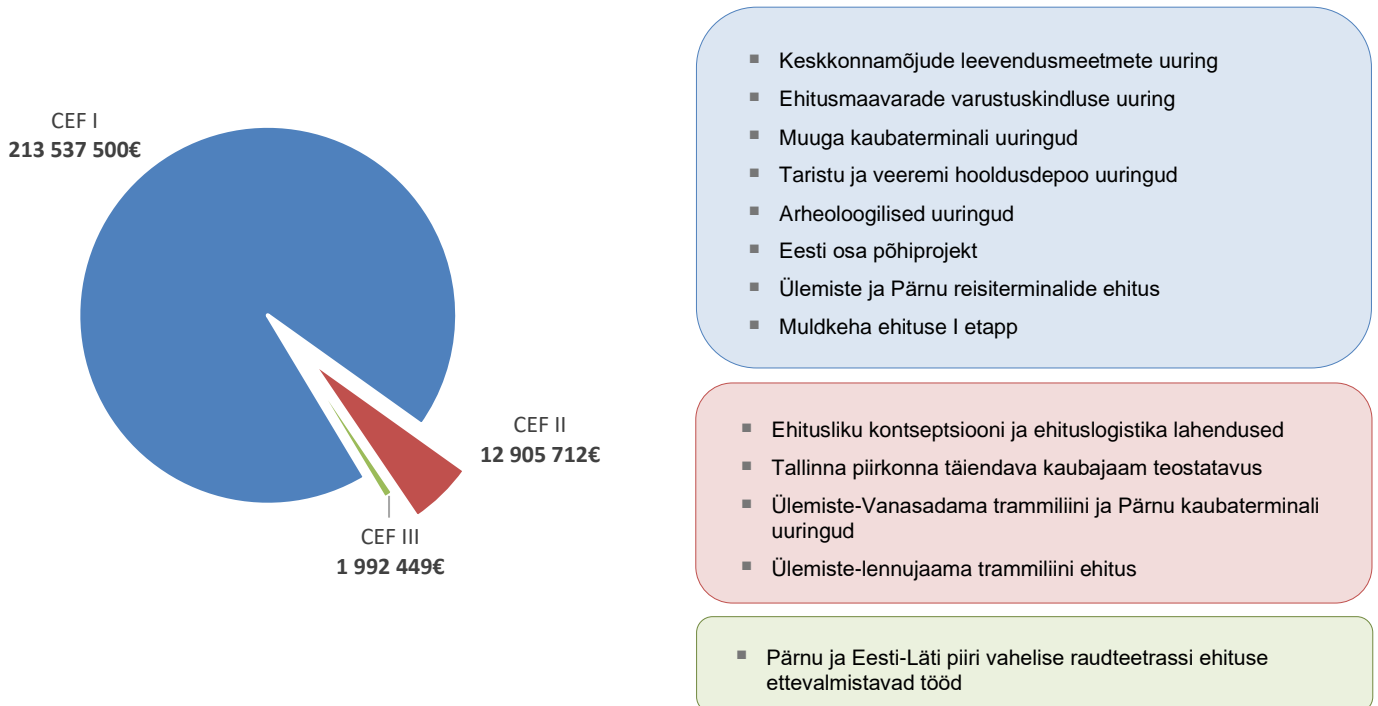
¹⁵ Euroopa Komisjoni maksimaalne toetusmäär on 85% projekti finantsvajakust. Tasuvusanalüüsis välja toodud projekti kulusid ja tulusid arvesse võttes tähendab see, et Euroopa Liit rahastab kogu projekti ligikaudu 81% ulatuses. Vaata täpsemat selgitust ka Riigikontrolli 2017. aasta ülevaatest Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta.

¹⁶ Varem on toetust saadud ka TEN-T-rahastust, vaata täpsemalt lisast B.

28. Eesti saab aastani 2023¹⁷ CEF-rahastamislepete kohaselt kasutada lepetes ette nähtud tegevuste elluviimiseks 234,51 miljonit eurot. 228,44 eurot on sellest projekti Eesti osa elluviimiseks, ülejäänud on RB Rail ASi ellu viidavate tegevuste rahastamiseks. Kogusummas 188,05 miljonit eurot on Euroopa Liidu toetus. Ülejäänud raha on riigi omafinantseering, mis kaetakse riigieelarvest (38,65 miljonit) ja ühel juhul Tallinna linna eelarvest (1,73 miljonit).¹⁸

29. Joonisel 5 on toodud täpsemalt Rail Balticu raudtee ettevalmistamiseks ja rajamiseks ettenähtud summad.

Joonis 5. CEF-rahastuslepete summad ja Eesti vastutusel olevad peamised tegevused



Allikas: Riigikontroll CEF-rahastuslepete põhjal

30. 2019. aasta seisuga sõlmitud CEF-rahastuslepetega eraldatud rahast ei piisa kogu projekti elluviimiseks. Rail Balticu projekti elluviimiseks peab MKM ELi toetust taotlema nii ELi rahastusperioodi 2014–2020 täiendavatest taotlusvoorudest kui ka järgneval ELi rahastusperioodil aastatel 2021–2027. Kui RB projekt ei valmi praegu paika pandud lõpptähtajaks või kui rahastusperioodi 2021–2027 rahast ja riikide omanusest ei piisa RB projekti lõpetamiseks, tuleb suure tõenäosusega toetust taotleda veel ka ülejäämisel ELi rahastusperioodil.

31. Praeguseks ei ole veel selge, kui palju on võimalik Euroopa Liidu toetust saada uuel rahastusperioodil 2021–2027 ja sellele järgneval perioodil. Auditi koostamise ajal käisid Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahel uue rahastamisperioodi läbirääkimised. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituste kohaselt on 2020. aasta sügiseks eeldatavasti lõplikult selge, millised on uue

¹⁷ 2023 on III CEF-rahastuslepe raha kasutamise tähtaeg, I ja II rahastuslepe raha kasutamise tähtajad on varem. Vt täpsemalt lisast A.

¹⁸ Tallinna linna eelarvest rahastati Tallinna lennujaama ja Ülemiste terminali ühendamist trammiliiniga.

rahastamisperioodi tingimused ning kui palju toetust Rail Balticu projektile on võimalik edaspidi saada.¹⁹

Kuidas tagatakse projekti Eesti-poolne finantseerimine pikema aja jooksul?

32. Pikemale ajale ettevaatavat Rail Balticu projekti täpsemat rahastamisprognoozi ei ole Eestis seni eraldiseisva ametliku dokumendina koostatud. Riigi eelarvestrateegias planeeritakse kõik riigi kulud, sh RB projekti kulud 4 aastaks ette. MKMi sõnul puudub riigieelarve seaduses kohustus pikema aja peale täpsemalt riigi kulutusi planeerida ning projekti kulud planeeritakse riigi eelarvestrateegiasse, lähtudes RB investeeringute kavast, mis sisaldab sõlmitud CEF-rahastuslepetes ettenähtud summasid, ELi eeldatavat toetust järgmisel rahastusperioodil ning Eesti omafinantseeringut.

33. Rail Balticu raudtee kasutuse kavandatud algus on 2026. aastal ning tasuvusanalüüsi kohaselt tehakse suurimad kulutused aastatel 2023 ja 2024, s.t et projekti suurema kuluga perioodi rahastamisprognooz puudub. 2019. aasta riigieelarves on projektile ette nähtud 28,8 miljonit eurot ning viimases, perioodi 2020–2023 riigi eelarvestrateegias on toodud välja, et RB projekti tegevuste elluviimiseks sel perioodil kulub 373 miljonit eurot, sh ELi toetus ja Eesti omananus. Perioodil 2010–2018 on MKMi andmetel projekti arendamiseks kasutatud riigieelarvest 32,1 miljonit eurot (vt lisa B).

34. Seega on perioodil 2010–2023 projekti Eesti osa arendamiseks kulutatud ja kavas kulutada kokku 433,9 miljonit eurot, mis moodustab tasuvusanalüüsis toodud RB projekti Eesti osa maksumusest 32,1%. Ülejäänud projekti ehk 67,9% rahastamiseks, sealjuures rahastuse võimalike katteallikate kohta, pole täpsemat prognoosi koostatud.

35. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul annavad projekti elluviimiseks ja riigipoolse rahastamise olemasoluks kogu projekti vältel kindluse kõrgel tasemel sõlmitud kokkulepped. Eelkõige on selleks riikidevaheline kokkulepe, millega Balti riigid võtsid kohustuse raudtee aastaks 2025 valmis ehitada, et alustada selle kasutamist aastal 2026. Balti riikidele on raudtee valmis ehitamise kohustus pandud ka TEN-T määrusega²⁰ ning määruse alusel antud Euroopa Komisjoni rakendusotsusega²¹.

Kas on olemas stsenaariumid juhuks, kui ELi kaasrahastus peaks vähenema või projekti elluviimise maksumus suurenema?

36. Samuti ei ole Vabariigi Valitsusele esitatud stsenaariume juhuks, kui projekti elluviimine peaks osutama planeeritust kallimaks või kui Euroopa Liidu rahastus peaks olema eeldatud 85%-st väiksem. Euroopa Liidu toetus võib väheneda juhul, kui liikmesriigid otsustavad rahastusperioodi läbirääkimisel muuta rahastu kaasrahastamise nõudeid või rahastu hoopis kaotada või rahastustaotluste hindamisel otsustatakse projekti toetada eeldatust väiksemas ulatuses. Samuti võib projekt

¹⁹ See, kui palju mis tahes konkreetne projekt CEF-rahastust toetust saab, selgub taotlusvoorude järel projektitaotluste hindamise tulemuste alusel. Seega ei saa enne viimase taotlusvooru lõppu keegi kindlalt väita, kui palju mingile projektile toetust eraldatakse, kuna see sõltub kaasrahastust taotlevate projektide konkurentsist.

²⁰ Vaata lisaks ka Riigikontrolli 2017. aasta ülevaatest.

²¹ Commission Implementing Decision of 26.10.2018 on the Rail Baltica cross-border projekt on the North Sea-Baltic Core Network Corridor, Brüssel, 26.10.2018.

Kättesaadav: <http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2018/10/c-2018-6969-rail-baltica.pdf>.

kallimaks minna, kui ei suudeta rahastuslepetes kokku lepitud tegevusi kokku lepitud mahus, ajakavas ja/või eelarves ellu viia.

37. 2017. aastal koostatud tasuvusanalüüsis on toodud omaosaluse suuruse prognoos erinevate ELi kaasrahastamise määrade korral. Kirjas on summad, mis tuleb riigil endal tasuda, kui ELi kaasrahastus väheneb 80, 60, 40, 20 või 0 protsendini. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastas Riigikontrolli päringule, et on enda tarbeks koostanud perioodi 2019 kuni 2022 kohta projekti rahastamise prognoosi, kus on arvestatud kaasrahastuse erinevaid määrasid ning mida uuendatakse kaks korda aastas – riigi eelarvestrateegia uuendamisel ja riigieelarve koostamisel. Samas ei ole MKM ega Rahandusministeerium analüüsinud, kas riigil on olemas katteallikad projekti rahastamiseks prognoosides välja toodud stsenaariumite korral.

38. Rahvusvahelises ühisauditis käsitletakse rahastamise prognoosimist ka Lätis ja Leedus, kus olukord sarnaneb Eestiga.

39. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituste kohaselt on riikidevahelises leppes olemas kokkulepe, et kui Euroopa Liidu rahastus muutub väiksemaks, siis peavad kolme riigi valitsused üheskoos vastu võtma otsuse, kas ja kuidas projektiga edasi minnakse. MKMi sõnul on kõige tõenäolisem, et sellisel juhul otsustatakse raudtee siiski valmis ehitada, kuna selline kohustus on Balti riikidele seatud TEN-T määruse ja selle pinnalt antud rakendusotsusega, kuid seda tehakse pikema ajaperioodi jooksul.

Kuidas rahastab Eesti projekti elluviimist?

40. MKM rahastab RB projekti riigieelarvest, ka Euroopa Liidu kaasrahastus laekub Eesti riigieelarvesse. Väljamakseid tehakse Rail Baltic Estonia OÜ esitatavate taotluste alusel.

41. Lisaks rahastab MKM RBE elluviidavaid mitteabikõlblikke tegevusi riigieelarvest, tehes sissemakseid Rail Baltic Estonia OÜsse. Mitteabikõlblikud on tegevused, mida EL ei kaasrahasta, näiteks käesoleva auditi hangete valimis olud riskianalüüsi hange.

42. Samuti peab MKM rahastama kolmandikku RBRi tegevuste omaosalusest, mis eraldatakse osakapitali sissemaksetena RBE kaudu RBRi. Kokku on praeguseks osakapitali sissemakseteks makstud 7,59 miljonit eurot, sellest 3,90 miljonit eurot RB Rail ASi.

Mida Riigikontroll arvab?

43. Riigis ei ole läbi mõeldud pikaajalisi projekti rahastamise võimalusi ega koostatud projekti rahastamise täpsemat prognoosi juhuks, kui riigil pole raha omafinantseeringut katta või kui projekti elluviimise kestel selgub, et EList ei saa loodetud määral kaasrahastust. Kuna Rail Balticu projekti elluviimise rahastamine CEF-rahastu kaudu toimub tegevuste kaupa taotluste alusel erinevatel ELi eelarveperioodidel, ei ole kindlust, millises mahus ja millise toetusmääraga on võimalik saada ELi kaasfinantseering raudtee lõpuni ehitamiseks.

44. Prognooside puudumine võib viia Riigikontrolli hinnangul olukorrani, kus projekti elluviimine takerdub rahastamise taha. See omakorda võib põhjustada projekti ajakava nihkumist ning seeläbi ka projekti maksumuse suurenemist.

45. Kuna kulutused RB projektile kasvavad oluliselt, kui algab raudtee ehitus, on Riigikontrolli hinnangul oluline projekti tõrgeteta elluviimiseks 2021.–2024. aasta riigi eelarvestrateegia koostamise käigus läbi mõelda pikemaajalisem rahastamisprognosis, sh tegevuskava projekti elluviimiseks juhul, kui ELi kaasrahastus on plaanitud väiksem või projekti maksumus suureneb.

Projekti eelarves ja ajakavas püsimisele tuleks rohkem tähelepanu pöörata

Kriteerium 2: Riigikontroll eeldas, et Rail Balticu projekti on 2019. aasta seisuga ellu viidud kokkulepitud ajakava ja eelarve kohaselt.

Kuidas on projekti eelarvest seni kinni peetud?

46. Kolme sõlmitud CEF-rahastusleppe tegevuste prognoositav maksumus on 2019. aasta aprilli seisuga Euroopa Komisjonile esitatud seisundiaruannete²² kohaselt lepetes kavandatud 6,2% ehk 59,1 miljonit eurot suurem²³. Sealjuures ületasid I CEF-rahastusleppe tegevused eelarvet summas 59,3 miljonit eurot. Aruannete kohaselt kasvab Eesti vastutuses olevate tegevuste²⁴ maksumus lepetes kokkulepituga võrreldes hinnanguliselt kokku 13,9% ehk 31,7 miljonit eurot.

47. Eesti vastutada olevatest tegevustest on prognoositav maksumus enim kasvanud seni lõpetamata tegevustel, näiteks Pärnu ja Ülemiste reisiterminali ehitamisel. Samas on Eesti vastutada olevatest tegevustest 2018. aasta lõpu seisuga nelja lõpetatud tegevuse lõplik hind kujunenud CEF-rahastusleppes kokku lepitust 149 000 eurot väiksemaks.

48. MKMi sõnul on projektide ja uuringute tulemusel raudtee ja terminalide ehitamise lahendused täpsemaks muutunud. See tähendab, et CEF-rahastust raha taotlemisel ei ole osatud täpselt hinnata tegevuste elluviimiseks vajaminevat raha ja turuhindade kallinemist, mistõttu osaks tegevusteks on taotletud liiga vähe raha.

49. CEF-rahastuslepete kohaselt ei ole võimalik ühe rahastusleppe kõikide tegevuste elluviimiseks kokku saada rohkem raha, kui on selles leppes toodud tegevuste maksumuse kogusumma. See omakorda tähendab, et juhul, kui tegevused kujunevad kallimaks, kui lepetes planeeritud, peavad riigid lisakulutused katma omafinantseeringust.

50. Samas on poolte kokkuleppel võimalik rahastusleppeid muuta, sealhulgas põhjendatud juhtudel tegevus mitmeks etapiks jaotada ning järgmiste etappide rahastamist tulevastest CEF-rahastusvoorudest taotleda. Nii näiteks on Läti riigi nimetatud projekti elluviija taotlenud Riia kesklinna raudteesõlmega seotud projekteerimis- ja ehitustegevuste mitmeks etapiks jaotamist ning järgmiste etappide rahastamist CEFi tulevaste taotlusvoorude kaudu. Riigikontroll märgib, et kui Euroopa

²² Euroopa Komisjonile ning ELi Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametile RBRi esitatavad aruanded (*Action Status Reports*) CEF-lepetes sätestatud tegevuste täitmise kohta (vt ka lisa C).

²³ Arvutusse on arvestatud ka seda, et osa tegevuste maksumuse prognoos on kahanenud. CEF-rahastuslepetes toodud tegevuste maksumuse prognoos hõlmab nii ELi kaasfinantseeringut kui ka riikide omafinantseeringut.

²⁴ Euroopa Komisjoni ees vastutab nende tegevuste õigeaegse ja eelarves elluviimise eest Eesti riik ehk MKM, kuigi projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemi seletuskirja kohaselt võib hankeid nende tegevuste elluviimiseks läbi viia RBR või RBE (MKMi antud volituse alusel ka Maanteeamet, Maa-amet või Elering).

Komisjon taolise lepingumuudatusega ei nõustu, tuleb sellistel juhtudel tegevuste kallinemine riikidel endal kinni maksta.

51. CEF-rahastuslepete kohaselt on ühe leppe tegevuste vahel võimalik raha ümber jaotada. See tähendab, et kui üks tegevus suudetakse ellu viia planeeritust odavamalt, saab ülejäänud raha kasutada mõne teise tegevuse maksumuse suurenemise katmiseks.

52. Samuti on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul võimalik I CEF-rahastuslepe puhul kokku lepitud tegevuste ulatust mõneti muuta. Kuna I CEF-rahastuslepe maksumuse prognoos põhines maakonnaplaneeringute eskiisil ning nüüdseks on tegevuste sisu eelprojekti koostamise järel oluliselt täpsustunud, on ka selge, mis tegevusi ja mis ulatuses tegema peab. See tähendab, et näiteks sildade ehitamise esimeses etapis võib riik otsustada ehitada planeeritud kümne silla asemel kaks kallimat silda, kasutades siiski kogu tegevuseks ette nähtud summat.

Kas projekti elluviimise lõplik maksumus on teada?

53. Rail Balticu projekti elluviimise lõpliku maksumuse prognoos täpsustub iga tehtud uuringu tulemusel ja projektilahenduse valmimisel ning tegelik maksumus selgub tegevuste elluviimiseks korraldatud riigihangete ja nende tulemusel sõlmitud lepingute täitmise järel.

54. Näiteks valmis 2018. aasta lõpus Rail Balticu Eesti osa eelprojekt, mille põhjal täpsustas MKM projekti Eesti osa eelarvet.²⁵ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul peab Eesti riik raudtee ehitamiseks aastatel 2019–2025 maksma 7 miljonit eurot aastas rohkem, kui tasuvusanalüüsi järgi planeeriti. Uus eelarve on uue prognoosi kohaselt, mida MKM tutvustas ka valitsuskabineti nõupidamisel, ligi 1,6 miljardit eurot ehk 18% suurem kui varasem eskiisprojekti ja maakonnaplaneeringute materjalide pinnalt koostatud tasuvusanalüüsi eelarve.²⁶

55. Eesti riigi omafinantseering projektis on uue eelarve kohaselt varasema 269 miljoni euro asemel 318 miljonit eurot ehk 49 miljonit eurot suurem, kui algul oli planeeritud.

Teadmiseks, et

Euroopa Kontrollikoda tõi oma 2018. aasta auditis välja, et kõik auditeeritud kiirraudteeliinid osutusid kavandatud enam kui 25% kallimaks. Maksumuste kallinemine tulenes nii projekti ajakava ületamisest kui ka puudulikest eeluuringutest.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2018 „Euroopa kiirraudteevõrk: ebahühtlane koostlus, millest ei moodustu tervikut“

56. Projekti eeldatava maksumuse suurenemine tuleneb valitsuskabinetile esitatud materjalide kohaselt tehniliste lahenduste täpsustamisest. Kahe eelarveprognoosi olulisemad erinevused on seotud kohalike juurdepääsuteede ning sildade ja tunnelite ehitamisega, mille puhul on eelprojekti kohalike omavalitsuste soovetähtsuses võttes lisatud täiendavaid teid.

57. Lisaks suurenes projekti maksumuse prognoos sõjalise liikuvuse nõuete arvesse võtmise tulemusel kõigis kolmes Balti riigis, Eesti osas sealjuures ligikaudu 20 miljoni euro võrra. Samuti suurendati raudtee ehitamisega seonduvate tööde maksumust ja maaparanduse ning kommunikatsioonidega ristumiste ehitamise maksumuse prognoosi. Samas aga vähendati eelprojekti eelarves mineraalmaterjalide vajadust ning maade omandamise hinnangulist maksumust.

²⁵ Rail Baltic Estonia OÜ avaldatud pressiteade, 12.10.2018. Vt <https://rbestonia.ee/pressiteated/valminud-rail-baltica-eelprojekt-tapsustab-est-koostust>.

²⁶ Lätis ja Leedus ei ole eelprojekti koostatud ning seetõttu ei ole ka projekti Läti ja Leedu osa maksumuse prognoosi uuendatud.

Konsolideeritud hange – hange, mida viib RB Rail AS teiste projekti osapoolte nimel läbi, et saavutada efektiivsus ühise hankimise teel ning odavam hind hangitava mahu suurenemise tulemusel. Konsolideeritud on plaanis hankida näiteks ehitusmaterjale.

Milline on projekti elluviimise ajagraafik?

Taristu haldaja – asutus, kes vastutab eelkõige raudtee efektiivse liiklusjuhtimise ja ohutuse eest ning hoiab korras ja arendab raudteed jm taristut. Eestis on suurim raudteetaristu haldaja Eesti Raudtee AS. Kuna RB on piirideülene projekt, tuleb pooltel otsustada, kas projekt läheb edasi Balti riikide ühise ühise haldajaga, kelleks võib saada näiteks RB Rail AS, või saab igal Balti riigil olema oma taristuhaldaja. Kolmanda variandina on võimalik luua ka vahepealne süsteem, kus näiteks Leedus paiknevat raudteeosa haldaks Leedu Raudtee äriühing ning Eesti ja Läti osa RB Rail AS või uus selle tarbeks loodud äriühing.

58. MKMi hinnangul on võimalik projekti eelarvet kärpida ligi 150 miljonit eurot materjalidele esitatud nõuete alandamise ja **konsolideeritud hangete** korraldamise läbi. Aastatel 2020–2021 on MKMil plaanis põhi-projekti koostamise käigus kaaluda näiteks raudtee muldkeha alandamist, metsloomade tõkestamise aedade osalist asendamist häälpeletitega ning ballastkillustikule esitatavate kvaliteedinõuete alandamist, tagades sealjuures, et raudtee kokkulepitud üldised parameetrid ei muutu ega ei teki vastuolu juba kehtivate alusdokumentidega, nagu maakonnaplaneeringud ja keskkonnamõtjude strateegiline hindamine.

59. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium märkis 11.10.2018 valitsuskabinetile esitatud memos, et projekti eelarve täpsustumine ja mõningane kõikumine projekti planeerimise ja projekteerimise etappides on selliste suurte projektide puhul tavapärane. Ministeriumi sõnul selgub kogu projekti ja samuti Eesti osa eelarve täpsem prognoos siis, kui kõigi raudteelõikude põhiprojektid on valmis ehk Euroopa Komisjoni otsuse ajakava kohaselt 2021. aastal (vt p 64).

60. Riikidevahelises kokkuleppes lepiti 2017. aastal kokku, et Rail Balticu raudteel algab rongiliiklus aastal 2026. CEF-rahastuslepetes ja RBRi aktsionäride lepingus²⁷ on paika pandud ka vahetähtajad. Seni pole enamikku varem seatud vahetähtaegu suudetud täita.

61. Näiteks oleks pidanud aktsionäride lepingu kohaselt kogu raudtee põhiprojekt 2017. aasta lõpuks valmis olema (2015. aastal sõlmitud CEF-rahastuslepe kohaselt 30.09.2018). 2018. aasta lõpuks valmis aga Rail Balticu kogu trassi eelprojekt, mis on aluseks põhiprojekti koostamisele. MKMi sõnul valmivad põhiprojektid kehtiva ajakava kohaselt 2021. aastaks.

62. Viimati uuendati projekti üldist ajakava²⁸ Euroopa Komisjoni 2018. aasta 26. oktoobri rakendusotsusega²⁹. Rakendusotsusega ei muudetud projekti lõpptähtaega, kuid seati uued vahetähtajad. Komisjoni otsuse kohased esimesed uued vahetähtajad olid 2018. aasta lõpus. Kolmest 2018. aasta lõpu tähtajaga tegevusest oli septembriks 2019 lõpetatud kaks: kogu raudtee eelprojekt ning taristu haldaja uuring. Keskkonnamõtjude hindamine, mis ajakava kohaselt peaks kõigis kolmes riigis lõpetatud olema, on Euroopa Komisjonile esitatud vaheetappide aruande kohaselt lõpetamata.

63. Järgmine Komisjoni otsuse kohane tähtaeg oli 2019. aasta juunis, kui riigid oleksid pidanud jõudma **taristu haldaja** suhtes kokkuleppele, kuid kokkulepet selleks tähtajaks ei saavutatud. 2020. aasta lõpuks peaks põhiprojekt valmima kõigis raudtee osades peale Läti põhja- ja lõunalõigu ning Kaunase ja Leedu-Poola piiri vahelise lõigu. Samuti peaks ehitus nii Eestis, Lätis kui ka Leedus alanud olema.

64. 2021. aasta lõpuks peaks olema kolmes Balti riigis läbi viidud maade omandamine ning valmima peaks kogu Läti osa põhiprojekt. 2025. aasta

²⁷ Rail Baltic Estonia OÜ, UAB Rail Baltica statyba ja SIA Eiropas Dzelzceļa līnijās vahel oktoobris 2014 sõlmitud RB Rail ASi aktsionäride leping.

²⁸ Projekti üldine ajakava kajastab olulisemaid vaheetappe, mis võivad endas kätkeada nt mitut CEF-rahastuslepe tegevust ja tegevusi, millele pole kaasrahastust veel taotletud.

²⁹ Commission Implementing Decision of 26.10.2018 on the Rail Baltica cross-border projekt on the North Sea-Baltic Core Network Corridor. Brüssel, 26.10.2018. Vt <http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2018/10/c-2018-6969-rail-baltica.pdf>.

lõpuks peaks otsuse kohaselt raudtee ehitus ja raudteeliikluse juhtimissüsteemi paigaldus valmis olema.

65. Projekti osapoolte hinnangul³⁰ on siiski kõige täpsem ajakava iga projekti tegevuse jaoks kindlaks määratud CEF-rahastuslepetes (vt tegevusi joonisel 5). CEF-määruse kohaselt on Euroopa Komisjonil õigus liikmesriikidelt raha tagasi nõuda, kui tegevuse planeeritud lõpust kaks aastat hiljem pole tegevusega alustatud.

66. Samuti on CEF-rahastuslepetes välja toodud periood, mille jooksul saab Euroopa Liidu kaasrahastust kasutada. Kui projekti osapooled ei suuda ettenähtud aja jooksul raha ära kasutada, küsib komisjon kasutamata jäänud raha tagasi. CEF määruse kohaselt saab mõjuvatel põhjustel taotleda võimalust kasutada CEF raha pikema perioodi vältel.

Kuidas projekti elluviimise ajakava täitmist jälgitakse?

67. Euroopa Komisjoni soovil³¹ võttis RBR 2018. aastal kasutusele projektist parema ülevaate saamiseks ning CEF-rahastuslepetes ette nähtud tegevuste efektiivsemaks jälgimiseks üleilmse projekti ajakava täitmist visualiseeriva diagrammi. Diagrammi abil saavad projekti osapooled jälgida ajakava muutusi ja teha võrdlusi esialgsete plaanide ning CEF-rahastuslepete tähtaegade vahel.

68. RBE kinnitas intervjuus, et iga projektijuht uuendab asutusesisest ajakava tabelit, kui projektis ilmnevad muudatused. Selle põhjal uuendab RBR koostöös riikide nimetatud elluvijatega vähemalt kaks korda aastas kogu projekti diagrammi.

Kuidas seni on ajagraafikust kinni peetud?

69. Riigikontroll analüüsis projekti seisundiaruannete põhjal CEF-rahastuslepetes kokku lepitud tegevusi ning tuvastas, et mitmete tegevuste elluviimine on hilineanud. 2019. aasta alguse seisuga³² oli Rail Baltica projekti 71 tegevusest 22 puhul ning Eesti 27 tegevusest³³ 12 puhul CEF-rahastuleppes kokku lepitud algus edasi lükatud.

70. Nii kogu projekti kui ka Eesti vastutuses olevate tegevuste alustamisega on keskmiselt³⁴ ajakavast rohkem kui aasta maha jäädud. Enim on ajakavast maas Eesti vastutada olevate tegevuste alustamine. Neist veeremi hooldusdepoo projekteerimise algus hilines rohkem kui kaks aastat ja kolm kuud. Veel on hilineanud näiteks raudtee muldkeha ning Ülemiste ja Pärnu reisiterminali ehitus, mis pidid algama 2019. aasta jaanuaris, kuid on lükkunud 2021. aastasse.

71. Kogu projekti 71 tegevusest 57 ning Eesti 27 tegevusest 23 puhul on tegelik või prognoositav lõpptähtaeg samuti edasi lükatud. Kogu projekti tegevuste lõpptähtajad on ajakavast rohkem kui 1,5 aastat ning Eesti tegevused rohkem kui 2 aastat maas. Näiteks on kahe I CEF-

³⁰ RB Rail ASi vastused Riigikontrolli küsimustele ning intervjuu MKMiga.

³¹ „Towards an Integrated Project Delivery Organisation. A package of Measures.“ 2017. aasta oktoobris loodud projekti juhtrühma 21.06.2018. a otsus projekti edasiste hilineemiste vältimiseks ning tõhusamaks elluviimiseks.

³² 2019. aasta aprillis koostatud ja Euroopa Komisjonile ning Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametile RBRi esitatud aruanded CEF-lepetes sätestatud tegevuste täitmise kohta.

³³ Euroopa Komisjoni ees vastutab nende tegevuste õigeaegse ja eelarves elluviimise eest Eesti riik ehk MKM, kuigi juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohaselt võib hankeid nende tegevuste elluviimiseks korraldada RBR või RBE (MKMi volituse alusel ka Maanteeamet, Maa-amet või Elering).

³⁴ Arvutustesse on arvestatud ka seda, et osa tegevusi on ajakavas või ajakavast ees.

rahastusleppe tegevuse – Ülemiste ja Pärnu reisiterminali ehituse ja ehitusjärelevalve – uus lõpptähtaeg 2025. I CEF-rahastusleppe raha kasutamise tähtaeg on aga 2020 (vt ka lisa A).

72. Peamiste hilinemise põhjustena on nii Eesti kui ka kogu projekti tegevuste puhul aruannetes välja toodud eelneva tegevuse hilinemine. MKMi sõnul tulenevad põhitrassi ning reisiterminalide ehitamise alguse hilinemised valdavalt projekteerimistegevuste hilinemisest.

73. RBE lisas, et kõige olulisemalt on nende jaoks ajakava mõjutanud RBRi tegevuste – projekteerimisjuhiste ja eksploatatsioonikava – koostamine. Neist esimene määrab projekteerimise ja seega ehitushangete tingimused ning teine näiteks terminalide ehitamise eeldused. Samuti on probleem hangete luhtumine rangete kvalifitseerimistingimuste ja vähese konkurentsi tõttu.

74. Kogu projekti tähtaegne elluviimine sõltub ühel ajal nii Eesti, Läti, Leedu kui ka RBRi tegevuste elluviimisest. Projekti koordinaator, RBR, uuendab pidevalt üleilmse projekti ajakava diagrammi, kuna uus info ja ellu viidavad tegevused mõjutavad ajakava kas positiivselt või negatiivselt. 2019. aasta juuni seisuga on ajakavas välja toodud projekti paremaks juhtimiseks kolm võimalikku tegevuste elluviimise ajakava stsenaariumi. Neist esimene on baasstsenaarium, teine võtab arvesse ELi kaasrahastuse ja riikide omapanuse kättesaadavust ning kolmas ka tegevuste elluviimise uuendatud ajakava prognoose.

75. Juuni seisuga ajakavas on tõenäolise riskina välja toodud, et projekt ei valmi kokkulepitud tähtajaks. Kõige varem saab stsenaariumite kohaselt kogu Rail Balticu projekt valmis 2028. aasta juunis. Samas aga ei ole ühtegi ajaststsenaariumit ametlikult uueks ajakavaks kinnitatud.

76. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul teevad projekti osapooled siiski kõik endast oleneva, et projekt valmiks kokku lepitud tähtajaks ehk 2026. aastaks. See tähendab, et ehitamise etapiga tuleb alustada võimalikult kiiresti ning nendest raudteelõikudest ja -rajatistest, mida on juba võimalik ehitama hakata. Näiteks on Maanteeamet ja RBE sõlminud Rail Balticu projekti osana esimese lepingu RB raudtee ja Tallinna ringteega ristumise kogujateede ja maanteeasildade ehitamiseks.

77. Samuti on RBRi nõukogu teinud juhatusele ülesandeks koostada kiirendusplaan, mis peaks kindlaks määrama tegevused, mis on vajalikud projekti ajakavas valmimiseks. Aruande avalikustamise ajaks ei olnud see plaan valmis ning Riigikontrollil ei olnud võimalik sellega tutvuda.

78. Kuna Euroopa Komisjonil on õigus alustamata tegevuste eest raha tagasi küsida, on projekti pooled taotlenud ning saanud nõusoleku muuta II CEF-rahastuslepet. Leppest on muudatusega välja võetud kaks Leedu vastutusel olevat raudtee- ja signalisatsioonisüsteemide paigaldamise tegevust, mida osapooled ei suuda etteantud ajakava jooksul ellu viia.

79. 2019. aasta augustis esitasid projekti osapooled ELi Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametile (INEA) taotluse ka I CEF-rahastusleppe raha kasutamiseks ajapikenduse saamiseks. RBRi sõnul taotletakse projekteerimise, ehituse ja maade omandamisega seotud tegevuste pikendamist 2022. aastani. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul peavad projekti osapooled alustamata tegevuste

tarbeks taotletud raha tagasi maksma, kui INEA keeldub I CEF-rahastusleppe tähtaegu pikendamast. See omakorda tähendab, et järgmises rahastusvoorus peaks Rail Balticu projekt koos teiste üle-euroopaliste taristuprojektidega sellele rahale uuesti konkureerima.

Mida Riigikontroll arwab?

80. Riigikontrolli audit näitas, et Rail Balticu projekti puhul on tekkinud tegevuste elluviimisel hilinemisi ja osa tegevuste maksumuse prognoos on suurenenud. Kui tegevusi ei viida ellu õigel ajal, on Euroopa Komisjonil õigus kasutamata jäänud raha tagasi nõuda. Kuigi rahastuslepetes kokku lepitud tegevusi on võimalik jagada etappideks (vt p 50), kasvab sellega sõltuvus tulevastest ELi kaasrahastuse meetmetest, kust tuleb sama projekti osa teiste etappide jaoks raha uuesti taotleda.

81. Tegevuste etappideks jaotamine saab toimuda ainult kokkuleppel INEAgaga. Kui INEA keeldub tegevuste etappideks jaotamisest, tuleb nende tegevuste jaoks raha leida riikide omafinantseeringust. Samuti suureneb juhul, kui tegevusi viiakse ellu plaanitud hiljem, risk, et raudtee ehitus kallineb, kuna projekti heaks töötavatele inimestele tuleb kauem palka maksta ning on prognoosimatu, kuidas muutuvad projekti elluviimist mõjutavad maailmaturu, sh ehitustööde ja -materjalide hinnad.

82. Riigikontrolli hinnangul on mitmeid põhjusi, miks projekti elluviimine ei kulge ajakava ja eelarve kohaselt. Ühelt poolt põhjustab seda riikidevaheliste kokkulepete saavutamise keerukus. Teisalt leidis Riigikontroll, et projekti elluviimise organisatsioonide tegevuses ja nende sisekontrollisüsteemides on arenguvõimalusi. Sisekontrollisüsteemide efektiivne toimimine aitab kaasa projekti edukale elluviimisele.

83. Järgmises peatükis on Riigikontroll käsitlenud projekti Eesti osa sisekontrollisüsteemi ülesehitust ja toimivust ning toonud välja selle arendamise võimalusi. Kogu projekti, sh RB Rail ASi, sisekontrollisüsteemi toimimist käsitletakse rahvusvahelise ühisauditi aruandes.

84. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja taristuministrile ning rahandusministrile:

- töötada 2021.–2024. aasta riigi eelarvestrateegia koostamise käigus välja Rail Balticu lõpuni väljaehitamise kohta aja- ja rahastamisstsenaariumid juhaks, kui Euroopa Liidu kaasrahastuse määr väheneb, ning juhaks, kui projekt osutub planeeritust kallimaks. See võimaldab paremini riigieelarve koostamise ajal arvestada Rail Balticu projekti mõjudega riigieelarvele ning tagada, et projekti elluviimiseks on õigel ajal vajalik raha olemas;
- tutvustada aja- ja rahastamisstsenaariumeid Vabariigi Valitsusele ning esitada need riigi eelarvestrateegia lisana Riigikogule või leida muu sobiv viis Riigikogule koostatud stsenaariumite tutvustamiseks, et lähtuda neist eelarvepoliitiliste otsuste tegemisel.

Majandus- ja taristuministri vastus: Riigikontroll heidab MKMile ja Rahandusministeeriumile (RaM) auditis läbivalt ette, et Rail Balticu projekti rahastamine on detailselt planeeritud üksnes riigi eelarvestrateegias ning iga-aastases riigieelarves ehk neljaks aastaks ette. Riigikontroll leiab, et MKM ja RaM peaks koostama detailsed Rail Balticu rahastamise stsenaariumid ning prognoosid kuni projekti lõpuni

ning esitama need eelarvestrateegia lisana. Selline tegevus aitab Riigikontrolli hinnangul „tagada, et projekti elluviimiseks on õigel ajal vajalik raha olemas“.

MKM selgitab vastuseks, et Riigikontrolli soovitusel on küsitavad seaduste ja määrustega paika pandud riigieelarve planeerimise ja koostamise põhimõtete, sealhulgas riigieelarve universaalsuse põhimõtte seisukohast, ning nende täitmine võib rikkuda põhiseaduses sätestatud parlamendireservatsiooni ning Riigikogu finantspädevuse põhimõtteid. Ühtlasi ei pruugi soovitusel täitmine aidata tagada, et „õigel ajal on vajalik raha olemas“. Enamgi veel, soovitusel täitmine võib luua olukorra, kus Euroopa Liidu eelarve Euroopa ühendamise rahastu (CEF) toetus projekti Eesti osale hoopiski väheneb.

Riigikohtu üldkogu on 12.07.2012 otsuses nr 3-4-1-6-12 rõhutanud, et „finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle. Tulenevalt parlamendireservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused.“

Nagu ülal öeldud, ratifitseeris Riigikogu 19.06.2017 seadusega Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vahelise Rail Balticu/Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkuleppe. IGAs on kolm Balti riiki võtnud kohustuse rajada riikidesse 1435 mm rööpmelaiusega raudtee ning teha seda võimalikult suures mahus CEF vahendite eest, olles samal ajal valmis panustama ka riigieelarvelisi vahendeid (vt kokkuleppe artikkel 11 ja 14). Seda kokkulepet ratifitseerides võttis Riigikogu Eesti riigile varalise kohustuse tagada igal juhul rahalised vahendid RB raudtee valmishitamiseks (vt ka IGA seletuskirjas esitatud ratifitseerimise põhjus), reserveerides endale koostöös teiste kokkuleppe osalistega õiguse pikendada projekti valmimise aega jms, kui ELi rahastus väheneb (vt artikkel 14).

Rail Balticu raudtee Eestis väljaehitamise kulu on 2018. aasta oktoobris valminud RB Eesti osa eelprojekti kohase prognoosi järgi ca 1,59 miljardit eurot. Ehitusmaksumuse vaatame täiendavalt üle raudtee põhiprojekti valmimisel hiljemalt 2022. aastal, sealjuures on sihiks kulude vähendamine selliselt, et raudtee põhiparameetrid jääksid samaks, mis varasemalt kokku lepitud, tagatud oleks raudtee vastavus raudteede koostalitlusvõime spetsifikatsioonile ning kehtestatud planeeringutest tulenevatele piirangutele (sh keskkonnanõuded).

RB rajamise maksumusega samas suurusjärgus rahalise kohustuse võttis Riigikogu ka 30.08.2012 Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi: ESM) asutamislepingut ratifitseerides. ESM ja Rail Balticu raudtee rajamisega seotud rahaliste kohustuste erinevus on muu hulgas selles, et Rail Balticu puhul jaotuvad kulud mitme aasta lõikes, samal ajal kui ESM puhul ohustas ja ohustab Eesti riiki jätkuvalt kohustus teha teistest riikidest lähtuvate riskide, mida Eesti riik ei kontrolli, realiseerumisel ca 1,1 miljardi euro ulatuses sisse makse ESMi ühe korraga ning seda üksnes riigieelarve omavahenditest (mitte kombineeritult ELi toetusega). Riigikohus pidas ESMi puhul lubatavaks, et Riigikogu võtab etteulatavalt sellise rahalise kohustuse (vt RKÜKo 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12). Kuigi Riigikohus juhendas lahendis Riigikogu ja ministere üsna palju, ei viidanud Riigikohus kordagi sellele, et riik peaks kohustust võttes või üldisest eelarveprotsessist etteulatavalt planeerima, kuidas

Eesti plaanib selle kohustuse täita, sealhulgas milliste meetmetega rahastada.

Enamgi, Riigikohus selgitas viidatud lahendis, et „Riigikogul on õigus võtta varalisi kohustusi, kuid ka õigus otsustada selle üle, kuidas ja milliste vahenditega võetud kohustust hiljem täidetakse. Põhiseadusega võib kooskõlas olla mitu erinevat kohustuste täitmise viisi. Kohtu ülesanne ei ole seadusandjale ette kirjutada, kuidas Riigikogu peaks riigile võetud varalisi kohustusi täitma.“

Teisisõnu ütles Riigikohus, et Riigikogu finantspädevus koosneb erinevatest pädevustest: a) esiteks õigusest võtta rahaline kohustus ning b) teiseks õigusest ja kohustusest hiljem otsustada, kuidas võetud kohustus täita. Neid pädevusi peab Riigikohus Riigikogu tuumikpädevusteks. RB puhul on Riigikogu kohustuse juba võtnud ja praegune vaidlus puudutab kohustuse täitmise küsimust.

Põhiseaduse § 104 p 11 ning § 117 järgi on Riigikogu ainupädevuses määrata, kuidas Eestis planeeritakse riigile võetud rahaliste kohustuste täitmist. Riigikogu on riigile võetud kohustuste täitmise planeerimise, sealjuures pikaajalise planeerimise korra kehtestanud riigieelarve seaduses (RES), mis on konstitutsiooniline seadus (vastuvõtmiseks on tarvis Riigikogu koosseisu häälteenamust). Riigikogu on otsustanud, et võetud varaliste kohustuste täitmist planeerib Eesti riik eelarvestrateegias ning iga-aastaselt riigieelarves, sealjuures koostatakse riigi eelarvestrateegia RESi § 21 ja seda täpsustavad eelviidatud RaM-i määruse järgi neljaks aastaks.

Riigieelarve koostamisel on ka selged põhimõtted, muu hulgas koostatakse riigieelarve lähtuvalt universaalsuse põhimõttest. See tähendab, et riigieelarve üksikud tulu- ja kuluartiklid ei ole üksteisest sõltuvuses (vt ka nt PS § 115 kommentaar, www.pohiseadus.ee). Nii ei ole riigieelarve tulude puhul üldjuhul kindlaks määratud sihtotstarbelist kasutamist, s.t tulud tervikuna on mõeldud finantseerimaks kulusid tervikuna.

Riigikontrolli ettepanekuga soovitatakse, et MKM ja RaM hakkaks koostama tabeleid, mis kajastaksid, milline võib olla RB rajamise Eesti omafinantseeringu hüpoteetiline suurus 5–7 aasta pärast ning kuidas riik plaanib üle eelarvestrateegia perioodi rahastada sellist hüpoteetilist kohustust, sealjuures soovib Riigikontroll esitada sellised eelarvestrateegia perioodi ülesed „rahastamise stsenaariumid“ 4-aastaks koostatava eelarvestrateegia lisana.

Riigikohus on rõhutanud, et Riigikogu ainupädevuses on otsus selle üle, kuidas täita Riigikogu poolt võetud rahalisi kohustusi, sh RB rahastamisega seotud kohustusi. Riigikogu on ette näinud, et see planeeritakse reeglina 4 aastaks ette. Selline etteplaneerimise aeg ei ole suvaline, vaid arvestab esiteks, et pikema perioodi väga konkreetseid rahavajadusi ja katteallikaid on eluliste asjaolude muutlikkuse tõttu keeruline ette näha, ja teiseks seda, et põhiseadus ei luba järgnevate Riigikogu koosseisude võimalust eelarvet planeerida täiesti lukku keerata. Eelarve planeerimise all mõeldakse ka juba võetud rahaliste kohustuste täitmise konkreetsemat planeerimist, nt kas mingit kohustust finantseeritakse riigi maksutulust, laenust, võlakirjade emissioonist.

Eelarve täitmise meetmeid ei ole põhjendatud planeerida tulevaste Riigikogu koosseisude eest aastaid ette.

Ühtlasi läheks selline RB projekti spetsiifiline tulude ja kulude planeerimine vastuollu riigieelarve universaalsuse põhimõttega (vt ees). Riigikohus on rõhutanud, et kohtu ja sellest tulenevalt ka täitevvõimu ning põhiseaduslike institutsioonide ülesanne ei ole seadusandjale ette kirjutada, kuidas Riigikogu peaks riigile võetud varalisi kohustusi täitma. MKM ei saa hakata täiendava tabeliga Riigikogule ette kirjutama, millistest katteallikatest võiks RB ehitamise omafinantseeringut aastal 2025 rahastada. Kuna sellisele Riigikontrolli poolt soovitatavale tabelile ei saaks kuidagi anda siduvat iseloomu, ei omaks see sisulist tähendust ega tähendaks kohustust selle järgi toimetada ega aitaks seega kaasa eesmärgile tagada reaalse raha olemasolu nt aastal 2025. Sisuliselt on Riigikontrolli soovitus üldine ettepanek RES ja eelarve koostamise põhimõtete, sealhulgas universaalsuse põhimõtte muutmiseks ning ei ole midagi RB projekti spetsiifilist.

Garantii, et RB rajamiseks on aastal 2024 ja edasi raha olemas, annab see, et Riigikogu on võtnud 2017. a kohustuse Rail Baltic valmis ehitada, olenemata sellest, milline on Eesti konkreetse omafinantseeringu määär. RESi § 21 järgi plaanitakse kulusid konkreetsemalt ette 4 aasta kaupa ning detailselt iga-aastaselt riigieelarves. Seega on vastavate aastate Riigikogu koosseisu pädevuses ja ühtlasi nende kohustuseks leida vahendid RB rajamiseks. MKM ja RaM on täitnud kõik põhiseaduse ja seadustega ette nähtud kohustused planeerida ja tagada RB rahastamine. Ühtlasi on MKM täitnud Riigikogu poolt IGA ratifitseerimiseseadusega pandud täiendava ülesande ja esitab iga-aastase eelarve lisana detailse ülevaate järgmise aasta RB objektidest ning nende maksumusest ja ühtlasi informeerib iga-aastaselt Riigikogu majanduskomisjoni eraldi RB rajamise seisust.

Samal ajal märgib MKM, et RB projekti planeerimisel on läbi kalkuleeritud projekti kogukulud ja -tulud, ka kõik RB tasuvusanalüüsid koostatud projekti kõigi aastate lõikes. Eelarvestrateegia koostamisel ning seda iga-aastaselt uuendades tehakse ka praegu põhjalikku tööd RB võimalike kulude hindamisel ning planeerimisel. Sarnaselt teiste välisrahastusega projektidega vaadeldakse RB puhul riigi eelarvestrateegia koostamisel juba sõlmitud välisrahastuse lepinguid (antud juhul CEF rahastamisleppeid) ning prognoositakse järgmiste CEF taotlusvoorude potentsiaalseid eelarvemahte, RB projekti eeldatavat osakaalu taotlusvooru kogu toetusmahust ning Eesti tegevuste elluviimiseks arvestatavat finantseeringut. Kuna RB rahastamine on vastavalt IGA-le kavandatud muu hulgas CEFist kahel ELi eelarveperioodil (2014–2020 ning 2021–2027), siis alates 2017. aastast oleme prognoosinud RB elluviimisega seotud kulude katmist ka järgmisest ELi eelarve perioodist. Samas on üle 4 aasta keeruline ning ka ebaotstarbekas esitada kindlaid numbreid ja katteallikaid, sest erinevate eelduste muutumine mitmete paralleelsete protsesside tulemusel (sh läbirääkimised liikmesriikide vahel ja Euroopa Parlamendiga, RB ajakava ja investeeringukulude sõltuvus erinevate riskide rakendumise tõenäosusest jm) muudab selliseid prognoose. MKM ja RaM jälgivad ja ajakohastavad neid prognoose pidevalt.

Lisaks juhib MKM tähelepanu, et Riigikontrolli soovitus võib vähendada ka RB rahastamiseks ELi toetuse saamise võimalusi. Uute, ametlike rahastamisalternatiive käsitlevate otsuste tegemine (näiteks Riigikogu poolt) tähendaks CEF toetuse saamise ohtu seadmist. Olukorras, kus kas või varuplaanina oleks RB rahastamiseks kinnitatud dokumendi kohaselt olemas suures osas muud vahendid lisaks CEF toetusele ja sellele lisanduvale kohustuslikule omafinantseeringule, ei oleks INEA-I põhjust toetuse taotlusi rahuldada, kuna CEF toetuse väliste finantsvahendite olemasolu muudaks põhjendamatuks projektile taotletavas mahus ja toetusmääraga ELi toetuse eraldamise. ELi toetuse mõte on finantseerida selliste projektide ELi ühishuvi seisukohalt vajalike tulemuste saavutamist, mis muidu finantsvahendite/rahastamisvõimaluste puudumise tõttu ellu viimata jääks.

RB ajakava osas on kolm Balti riiki IGAs kokku leppinud RB valmimise tähtajas, siduvad tähtjad seab ka Euroopa Komisjoni rakendusotsus. Projekti elluvijate ülesandeks on nimetatud tähtaegadest kinni pidada. Tähtaegade uuendamine vajab eeltoodud dokumentide muudatuste läbirääkimist osapoolte vahel ja muutmist, mida hetkel ei ole plaanitud, sest pooled leiavad, et ajakavast on võimalik kinni pidada.

RB ajakava puhul on oluline vaadelda eraldi RB (või selle Eesti osa) valmimise lõpptähtaega ja praeguseks sõlmitud CEF rahastamislepete raames teostatavaid tegevusi ning kokkulepitud valmimistähtaegu. CEF I rahastamislepingu puhul on hilinemisi nii tegevustega alustamise kui ka seatud lõpptähtaegade osas kõigi RB projekti kaasatud riikide osas. Arvestades planeerimis- ja projekteerimisprotsesside laadi ning elluviimise raamistikku (sh nt kohalike omavalitsusüksuste ja elanike kaasamist jm) on ootuspärane, et uute asjaolude selgudes (nt ruumiliste planeeringute kehtestamine, eelprojekti valmimine, põhiprojektide valmimine) võivad projekti tegevuste elluviimist mõjutavad asjaolud (sh maksumus, tähtjad) teatud osas muutuda. See ei tähenda aga automaatselt, et edasi lükkub projekti lõpptähtaeg. Oluline on, et asjaolude muutumine ei tooks endaga kaasa võimalike riskide realiseerumist, näiteks ka CEF lepingutega eraldatud vahendite tagasimaksmist. 2019. a oktoobri seisuga ei ole selle riski realiseerumist näha ühegi seni sõlmitud CEF rahastamislepe puhul. Esiteks otsivad projekti osapooled ning on leidnud võimalusi, et näiteks põhiprojekti täieliku valmimise hiline mine ei tooks kaasa ehituse valmimise tähtaegade hiline mist – selleks viime projekteerimist läbi lõikude ning prioriteetsete alamlõikude kaupa, et ehitusload oleks võimalik väljastada ja konkreetsete objektide ehitamist alustada kohe pärast vastava objekti või alamlõigu projektdokumentatsiooni valmimist. Teiseks, kokkuleppel INEAga on võimalik teatud põhjendustel ja ulatuses CEF rahastuslepete kestvust pikendada, tegevusi ümber kavandada vms, pidades silmas projekti ELi ja riikide ühishuvi seisukohast olulise lõppeesmärgi – uue raudteeühenduse valmimise – saavutamist. Nii sõlmitakse 2019. aasta novembris CEF I rahastamislepe muudatus muu hulgas selle lepe kohaste tegevuste elluviimiseks vajalike kulude abikõlblikkuse tähtaja pikendamiseks. Sama lepingumuudatuse raames täpsustasime ka tegevuste ulatust, näiteks jagasime Pärnu ning Ülemiste reisiterminalide ehitustööd etappideks, mis võimaldavad töödega alustada enne 2022. aastat, kuid lõpetada alates 2023. aastast, täiendavate CEF vahendite kaasamisega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei piira projekti eelarve pikemaajalise prognoosimise Riigikogu finantspädevust. Riigikontroll tegi oma 2017. aasta ülevaates Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta Riigikogule järgmise soovitusena: lasta valitsusel esitada analüüs ja tegevuskava Rail Balticu rahastamiseks. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et Riigikogu peab teadma vastuseid vähemalt järgmistele küsimustele: Kui suur rahaline kohustus riigile võetakse? Kuidas projekti rahastatakse? Kas kokku on lepitud selge otsustusmehhanism juhaks, kui projekt läheb kavandatust kallimaks või ei jõua tähtajaks valmis või muutub rahastamine? Valitsuse roll on tagada, et Riigikogul oleks otsuste langetamiseks igakülgne info olemas. Käesolevas auditis soovitatud projekti rahastamise pikemaajaline prognoos ning stsenaariumid võiksid seega olla vajaduse korral sisendiks riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi hinnangul on Riigikontrolli aruande eelnõu p-s 33 toodud väide, et projekti suurema kuluga perioodi rahastamisprognoos puudub, põhjendatud siseriikliku poliitilise tahte ja riikidevahelise kokkuleppe (p 24) puudumisega suurema omafinantseeringu korral projekti jätkamiseks. Rahandusministeerium peab oluliseks riskiteguriks p-s 25 kirjeldatud rahastusmehhanismi, mis ei taga ELi-poolset jätkuvat rahastust isegi juhul, kui senised tegevused on korrektselt ellu viidud. Riigikontrolli raportis läbivalt esitatud projekti puudulik juhtimine ja viivitused ilmselgelt vähendavad eduka rahataotlemise võimalusi. Koalitsioonilepingu järgi on projektiga senise jätkamise eeltingimuseks seatud ELi-poolse finantseeringu tagamine 81% ulatuses, mis selle punkti kirjelduse kohaselt pole täidetud.

Vastavalt p-s 32 esitatud selgitusele ei koostata Rail Balticu (RB) projekti rahastamisprognoosi ametlikult pikemale ajale (s.t kaugemale, kui riigi eelarvestrateegia ehk RESi periood), kuna see ei ole Eesti seadustega ette nähtud. Pole põhjust kahelda, et ka järgnevatel aastatel leitakse riigieelarvest omafinantseeringu vahendid kuni 19% ulatuses ehitusmaksumusest. Oluliselt tõsisema puudujäägina tuleb võtta p-s 36 esitatud probleemi, et pole kavandatud stsenaariume juhaks, kui Eesti eelarvest oleks vaja oluliselt suuremaid summasid, kui täna on kavandatud.

Rahandusministeeriumi hinnangul on vaja enne projektiga jätkamist välja töötada stsenaariumid projekti jätkamise võimaluste ja võimatuse kohta erinevate nähtavate arengute korral. Sealhulgas ELi abi vähenemine või lõppemine ning projekti kallinemine ja venimine. Sellekohaste kokkulepete edasilükkamine ajale, kui riskid on realiseerunud, ei ole vastustundlik riskijuhtimine.

Rahandusministeerium leiab, et juhul kui ELi eelarve toetus RB projekti elluviimiseks peaks osutama eeldatust väiksemaks, tuleb põhjalikult kontrollida kogu projekti sotsiaal-majanduslikku tasuvust, sisulist põhjendatust ja trassi valikuid. Projekti osapoolte vahel tuleb rääkida läbi ja leppida kokku elluviimise uus, muudetud ajakava või projekti peatamine, sest Balti riigid ei saa oma eelarvest suure tõenäosusega rahastada projekti elluviimist selle tasuvusanalüüsis välja toodust oluliselt erineva osaluse määraga ja mahuga. Alusetuks tuleb lugeda p-s 39 esitatud majandusministeeriumi hinnang, et raudtee ehitatakse valmis ka ilma Euroopa Liidu toetuseta.

Rahandusministeerium leiab, et erinevad stsenaariumid tuleb välja töötada ning kokku leppida siseriiklikult ning Balti riikide vahel enne suurimate kulutuste tegemist ka seni toetustega kaetud tegevuste raames. Riigikontroll on p-s 34 leidnud, et perioodil 2010–2022 on projekti Eesti osa arendamiseks kulunud ja kavas kulutada 276,7 miljonit eurot, mis moodustab 20,5% tasuvusanalüüsis toodud Eesti osa maksumusest. [Riigikontroll märgib, et pärast aruande väljasaatmist ametlikuks vastamiseks on nimetatud aruandepunkti täiendatud, lähtudes riigi eelarvestrateegiast aastateks 2020–2023. Uute arvutuste kohaselt on Rail Balticu projekti arendamiseks aastatel 2010–2023 kulutatud ja plaanis kulutada 433,9 miljonit eurot, mis moodustab tasuvusanalüüsis välja toodud projekti Eesti osa maksumusest 32,1%.] Tegelikult on Eesti osa täna teada olev maksumus 1,6 miljardit (p 54), millest seni kulunud ja kavandatud summa moodustab 17,3%. Projekti edasist kallinemist peame pigem tõenäoliseks (nagu olete ka viidanud lk-l 15 Euroopa Kontrollikoja raportile, mis tuvastas kõigi auditeeritud liinide kallinemise enam kui 25%). RESi perioodi koos sellest pikema perioodiga rahavoogude prognoosid saavad olla ainult töömaterjalid, mis toetuvad Euroopa ühendamise rahastu (CEF) rahastuslepetes jt seonduvates dokumentides kokku lepitud eeldustele, sh nii teadaolevatele asjaoludele kui stsenaariumidel tuginevatele prognoosidele.

Rahandusministeeriumi arvates oleks olnud Riigikontrolli auditis asjakohane käsitleda ka riske finantskorrektsioonideks või reaalse toetusmäära vähenemiseks, mis võivad tekkida projekti tasuvusanalüüside ebapiisavast siseriiklikust kontrollist, hangete ebakohasest läbiviimisest, hangete venimisest üle abikõlblikkuse perioodi või teistel põhjustel.

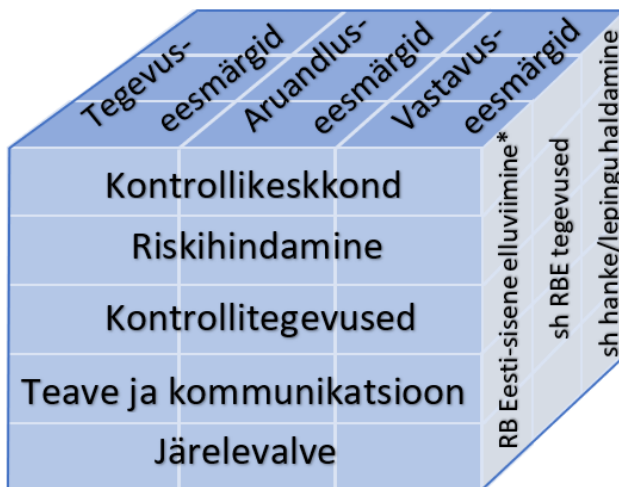
Rail Balticu projekti Eesti osa sisekontrollisüsteemi toimimine hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel

85. COSO-mudeli järgi on sisekontrollisüsteem protsesside kogum, mille on kujundanud ja sisse seadnud organisatsiooni juhtkond. Sisekontrollisüsteem peab tagama organisatsioonis püstitatud eesmärkide saavutamise ja andma kindluse, et aruandlus on usaldusväärne ning tegevused vastavad seadustele ja kordadele.

86. Sisekontrollisüsteem peab lähtuma organisatsiooni eesmärkidest ja algama eesmärkide täitmiseks vajaliku keskkonna loomisest. Tulenevalt eesmärkidest hinnatakse tegevuse riskid ja pannakse paika meetmed riskide tuvastamiseks ning maandamiseks. Samuti peavad olema paigas info liikumise reeglid selliselt, et info jõuaks õigel ajal õigete inimesteni.

87. Sisekontrollisüsteemi oluliseks osaks on ka järelevalvetegevused, mille eesmärk on avastada vigu ja hinnata sisekontrollisüsteemi tugevust. Organisatsiooni tõhusaks toimimiseks ja eesmärkide saavutamiseks on vajalikud kõik nimetatud tegevused ning nende integreeritud toimimine nii riigisiseste tegevuste koordineerimisel kui ka Rail Baltic Estonia OÜs (vt ka joonis 6).

Joonis 6. Sisekontrollisüsteemi mudel



* Rail Balticu projekti Eesti-sisese elluviimise juures hindas Riigikontroll nii MKMi kui ka RBE tegevust.

Allikas: Riigikontroll COSO-mudeli alusel

88. Riigikontroll hindas Rail Balticu projekti Eesti osa elluviimise korraldust, sh seda, kuidas on projekti poolte vahel jaotatud rollid ja vastutus. Riigikontroll analüüsis täpsemalt RB projekti osa peamise elluviija – RBE – sisekontrollisüsteemi ülesehitust ning kontrollis selle toimimist hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel. RB projekti Eesti osa sisekontrollisüsteemi hindas Riigikontroll COSO-raamistiku järgi ja kasutas selleks Rahandusministeeriumi juhendis³⁵ toodud kontroll-lehti, mida kohandati Rail Balticu projekti elluviimise struktuurile.

Projekti osapoolte rollid ja vastutus on üldjoontes kindlaks määratud

Kriteerium 3: Riigikontroll eeldas, et Eesti-siseselt on selgelt määratud projekti elluviijad, nende ülesanded ja vastutuse jaotus.

89. MKM on Eesti osa projekti osapoolte paremaks koordineerimiseks koostanud juhtimis-kontrollisüsteemi,³⁶ mis sisaldab muu hulgas Eesti-sisest projekti elluviimise struktuuri ja vastutuse jaotust I CEF-rahastuslepe kohaste Eesti-siseste tegevuste elluviimisel. Kinnitatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi seletuskirja kohaselt vastutab riigisiseste tegevuste elluviimise eest valdavalt Rail Baltic Estonia OÜ.

90. Juhtimis-kontrollisüsteemi seletuskirjas on rõhutatud, et olenemata osa ülesannete delegerimisest RB Rail ASile, vastutab kaasrahastuse saajana Euroopa Komisjoni ees kõigi rahastuslepingus³⁷ nimetatud Eesti tegevuste tähtaegse elluviimise, tulemuste saavutamise ja projekti vahendite otstarbeka kasutamise eest MKM.

³⁵ Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend, KPMG, detsember 2018. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/kov_sisekontrollisusteemi_juhend.pdf.

³⁶ Vastava dokumendi on kinnitanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler oma 05.01.2016. a käskkirjaga.

³⁷ Juhtimis-kontrollisüsteemi kinnitamise ajal oli sõlmitud vaid esimene CEF-rahastuslepe.

Kuidas juhitakse Eesti-siseseid tegevusi?

91. Näiteks on Eesti osa põhitrassi projekteerimiseks I CEF-rahastusleppes määratud raha Eesti riigile ehk MKMile kui kasusaajale, kuid lepingus „The Contracting Scheme for the Rail Baltic/Rail Baltica“ on kokku lepitud, et projekteerimine on RBRi ülesanne ning seetõttu viib MKMi volituse alusel projekteerimise hankeid läbi ja sõlmib lepinguid RBR. Samuti on Eesti osa põhitrassi muldkeha ehitus I CEF-rahastuslepe kohaselt Eesti riigi ehk MKMi kohustus, kuid selleks vajalikke hankeid viib läbi RBE.

Euroopa Komisjon leidis, et

riiklike elluvijate (Eesti puhul RBE) esindajate valimine RB Rail ASI nõukogusse võib kujutada endas huvide konflikti tulevalt kahe äriühingu konkurentsist rahastusele. Riikide ning komisjoni kompromissi tulemusel lepiti kokku, et RBRi nõukogus võib olla vaid üks riikliku elluvijaja esindaja. MKMi nõunik, kes oli eelnevalt nii RBE kui ka RBRi nõukogus, on alates 2018. aastast vaid RBRi nõukogus.

Allikas: Towards an Integrated Project Delivery Organisation. A Package of Measures. 2017. aasta oktoobris loodud projekti juhtühma 21.06.2018. a otsus projekti edasiste hilinemiste vältimiseks ning tõhusamaks elluviimiseks.

92. Veendumaks, et RBR ja RBE täidavad oma ülesandeid, mis on seotud CEF-rahastuslepete täitmise, riigihangete regulatsiooni kohaselt, õigeks ajaks ning eelarvest kinni pidades, peab MKM tegema nende tegevuste üle järelevalvet.

93. Projekti Eesti osa peamise elluvijaja, Rail Baltic Estonia OÜ põhikirja kohaselt teeb järelevalvet ettevõtte tegevuse üle organisatsiooni nõukogu. Nõukogus on viis liiget, kelle on ametisse nimetanud riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamise komitee³⁸. Alates 2018. aastast ei ole enam nimetatud MKMi esindajat RBE nõukokku.

94. Intervjuust MKMiga selgus, et kuigi MKM saab RBE tegevuste kohta infot näiteks projekti elluviimise tarbeks loodud erinevatest töörühmadest ja mitteformaalselt suheldes, on ilma MKMi esindajata nõukogus oluliselt vähenenud ministeeriumi võimalused Rail Baltic Estonia OÜ tegevuse üle järelevalvet teha.

95. Lisaks tuvastas Riigikontroll auditi käigus järelevalve tegemisel võimaliku huvide konflikti, mis seisnes selles, et projekti Eesti osa elluviimise, sealhulgas RBE tegevuse üle järelevalvet tegev MKMi esindaja oli RBE töötaja. Riigikontroll teavitas olukorrast MKMi juhtkonda ning MKM lahendas tekkinud olukorra septembris 2019.

96. Riigikontrolli hinnangul on üldjoontes MKMi koostatud juhtimis-kontrollisüsteemi seletuskirjas kirjeldatud projekti Eesti osa poolte kohustused ja vastutus. Täpsustada tuleks MKMi rolli ning ülesannete ja vastutuse täpsemat jaotust. Auditi ajal oli juhtimis-kontrollisüsteem uuendamisel, kuid dokumendi uuendatud versiooni ei olnud veel kinnitatud.

Rail Baltic Estonia OÜ on hangete korraldamise ja lepingute haldamise sisekontrollisüsteemi valdavalt üles ehitanud

Kriteerium 4: Riigikontroll eeldas, et Rail Baltic Estonia OÜ on koostanud hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks reeglid ja juhendid, et luua eeldused sisekontrollisüsteemi toimimiseks.

Milline on Rail Baltic Estonia OÜ sisekontrollisüsteem?

97. Põhikirja³⁹ järgi peab Rail Baltic Estonia OÜs toimima sisekontrollisüsteem. Seda kirjeldab RBEs juhatusel koostatud lühimemo,⁴⁰

³⁸ Riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamise komitee moodustamise korraldus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/326092017004>.

³⁹ Rail Baltic Estonia OÜ põhikirja, kinnitatud nõukogu 28.02.2019. a otsusega, <https://rbestonia.ee/wp-content/uploads/2019/03/Rail-Baltic-Estonia-O%C3%9C-p%C3%B5hikiri-2019.pdf>.

⁴⁰ RBE juhatusel 2016. aasta augustis koostatud lühimemo auditikomitee, sisekontrolli ja siseauditi küsimustes.

mille kohaselt on sisekontrollisüsteem kehtestatud organisatsioonis kehtivate korralduste, protseduuride ja muude juhenditega.

98. Riigikontroll analüüsis auditi käigus, milliseid juhendeid ja kordasid on RBE kehtestanud hangete läbiviimiseks ja lepingute haldamiseks, ning hindas kolme hanke näitel, kuidas praktikas on välja töötatud põhimõtted rakendunud. Lisa D tabelis on toodud Riigikontrolli hinnangud RBE sisekontrollisüsteemi toimimisele.

99. Audit näitas, et RBE sisekontrollisüsteemi osadeks olevad reeglid ja juhendmaterjalid hangete läbiviimiseks ning lepingute sõlmimiseks ja haldamiseks on valdavalt välja töötatud ja kehtestatud, kuid teatud sisekontrollisüsteemi osad on veel väljatöötamisel.

100. Näiteks vajab Riigikontrolli arvates täiendamist riskide juhtimine, samuti tuleks suuremat tähelepanu pöörata otsuste dokumenteerimisele. RBE sõnul tulenevad vajakajäämised asjaolust, et äriühingu loomisest saati on RBE pidanud samal ajal projekti hankeid läbi viima, asutuse-siseseid protseduure üles ehitama ja RBRi omaniku rolli täitma. Sellest tulenevalt on RBE sõnul nii mõnigi protseduur alles väljatöötamisel.

Mida Riigikontroll arvab?

101. Riigikontroll märgib, et Rail Balticu projekti Eesti osa elluviimise eest vastutab MKM, mistõttu ei piisa projekti edukaks juhtimiseks vaid RBE-sisese sisekontrollisüsteemist, vaid oluline roll on MKMil nii riskide kui ka muudatuste juhtimisel ja järelevalve tegemisel.

102. Järgnevates alapeatükkides on välja toodud edasiarendamist vajavad sisekontrollisüsteemi osad.

Riskijuhtimissüsteemi tuleb täiendada

Kriteerium 5: Riigikontroll eeldas, et Rail Baltic Estonia OÜ on välja töötanud riskijuhtimissüsteemi, sealhulgas tuvastanud, hinnanud ja võtnud kasutusele meetmed projekti riskide maandamiseks.

Kuidas selgitatakse välja, millised riskid võivad projekti elluviimist ohustada?

103. Kogu Rail Balticu projekti riskid loetleti ja hinnati 2017. aastal valminud tasuvusuuringus. Peamiste riskidena, mis mõjutavad projekti kõige enam, toodi töös välja ehituse alguse ja raudtee kasutuselevõtu hilinemine, rahastuse vähenemine ning turusituatsiooni muutumine.

104. Projekti Eesti osa riske hinnati 2017. aastal valminud Rail Balticu projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüsis. Ebaselgest projektiorganisatsioonist ja vastutuse jaotusest, ELi rahastuse vähenemisest ja ebasobivast hankestrateegiast tulenevad riskid hinnati suureks. Sellele tööle järgnes riskiregistri loomine RBEs. Hinnatud riskid jaotati kategooriate kaupa ning koostati nimekiri võimalikest riskimaandamise meetmetest. RBE sõnul on loodud ka riskimaatriks, mille alusel annab äriühingu juhatus nõukogule riskidest kord aastas aru.

105. Vaatamata tehtud eeltööle, vajab RBEs riskijuhtimise süsteem edasiarendamist. Loodud on riskiregister ning riskide töörühm, kuhu kuuluvad MKMi, Rahandusministeeriumi, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ning Maa-ameti esindajad. Samas pole selge, milline on töörühma sisend riskijuhtimissüsteemi ja mille eest vastutavad eri osapooled. RBE

esindaja sõnul hinnatakse riskiregistris sisalduvaid riske tööühma kohtumistel kord kvartalis. Tööühma kohtumisi ei ole protokollitud, mistõttu ei olnud Riigikontrollil võimalik jälgida, kuidas on riske hinnatud.

106. Samuti ei selgunud, kes vastutab iga konkreetse riski eest ning kas ja kuidas osapooled maandamistegevusi ellu viivad. Samas on projekti elluviimisel ka selliseid riske, mida RBE ise ei saa hallata, mistõttu tuleks riskide juhtimise protsessi kaasata ka MKM ja teised projekti osapooled.

107. Riigikontroll märgib, et dokumenteerimine on üks osa toimivast sisekontrollisüsteemist, sest see loob võimaluse teha järelevalvet ja tuvastada puudused.⁴¹ Dokumenteerimise olulisust rõhutatakse ka näiteks ettevõtetes kvaliteedijuhtimissüsteemide⁴² rakendamisel, kus dokumenteerimise kaudu tõendatakse tulemuste saavutamist.

108. MKMi koostatud ja RBRile esitatud kuuaruannetes on loodud võimalus kajastada RBE üksikute hangete ja lepingute riske. Analüüsitud hangete puhul selgus, et aruannetes toodi välja pigem üleskerkinud probleemid, mitte ennetavalt hinnatud riskid.

109. Näiteks toodi 2018. aasta juuni kuni novembri kuuaruannetes Muuga kaubaterminali uuringu hanke puhul välja, et uuringu venimise tõttu on olud Muuga sadamas niivõrd muutunud, et on vaja tellida lisauuringuid. Samas ei toodud varasemates aruannetes välja riske, mida võib lepingu täitmise venimine endaga kaasa tuua.

110. RBE selgitas, et üksikute hangete ja lepingute täitmisega seotud riske kirjalikult varem enne hanke väljakuulutamist ei hinnatud, vaid riske hindas projektijuht jooksvalt.

111. Auditi ajal täiendati RBE projektijuhtimise korda⁴³ ja selle kohaselt hakatakse projekti kavandamise igas etapis hindama projekti elluviimisega seotud riske. Riigikontroll juhib tähelepanu, et edaspidi on oluline jälgida, et projektiga seotud riskid oleksid teada ka MKMile, et MKMil oleks võimalik esitada RBRile korrektsed kuuaruanded.

112. RBE sõnul on nende eesmärk, et nii RB Rail ASi kui ka RBE riskijuhtimine töötaks samadel põhimõtetel. See on aga põhjustanud viivituse lõpliku RBE riskijuhtimissüsteemi valmimisel, kuna RBRi riskide juhtimise süsteem on samuti alles väljatöötamisel. RBE esindaja sõnul saab ühisettevõtte RBRi hangitud ja 2019. aastal vastu võetud riskijuhtimissüsteemi käsiraamat aluseks RBE riskijuhtimise süsteemi edasiarendamisele. Riskijuhtimissüsteemi hakkab edasi arendama RBEsse 2019. aasta lõpus palgatav riskijuht. Praeguseeni on riskijuhi ülesandeid täitnud hankejuht.

Kas riskid on realiseerunud?

113. Riigikontrolli analüüsist, mis hõlmas kolme hanget ja lepingut, selgus, et hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel on avaldunud eri

⁴¹ Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend, KPMG, detsember 2018,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/kov_sisekontrollisusteemi_juhend.pdf.

⁴² ISO 9001:2015. Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Nõuded.

⁴³ Rail Baltic Estonia OÜ mõistes on „projekt“ eraldiseisev Rail Balticu raudtee punktobjekt ehk reisiterminal, kaubaterminal, hooldusdepo vms ning RB põhitrassi lõigud (põhitrass on RB Eesti osas jaotatud kolmeks lõiguks).

tüüpi riske, seda nii hangete ettevalmistamise kui ka lepingute haldamise etapis:

- Hanke ettevalmistusega seotud risk realiseerus, kui Muuga kaubaterminali uuringu esialgne hange vaidlustati ja see tõi kaasa hankelepingu plaanitust hilisema sõlmimise.
- Lepingute haldamise risk realiseerus, kui Muuga kaubaterminali ja ka raudteetaristu hooldusdepo uuringu tööde vastuvõtmine hilines, kuna mõlemalt uuringuga seotud poolelt tagasiside saamine venis. Kui osapoolte kaasamise vajadust tööde vastuvõtmisel oleks ennetavalt hinnatud, oleks olnud võimalik tööde vastuvõtmise aega paremini planeerida.
- Vastutuse jaotuse ebaselgusest tulenev risk realiseerus, kui RBE ja RBR ei suutnud jõuda kokkuleppele, kes vastutab Pärnu kaubajaama analüüsi uuringu hanke läbiviimise eest. See põhjustas omakorda projekti venimise.

114. Riskide realiseerumine ja sellest tulenev muudatuste tegemise vajadus on viinud hangete ajakavast mahajäämiseni. Näiteks oli Muuga kaubaterminali uuringu hankeleping kavas sõlmida 2016. aasta aprillis, aga kuna esialgne hange luhtus, siis sõlmiti see 2017. aasta jaanuaris.

Mida Riigikontroll arvab?

115. Riigikontrolli hangete analüüs näitas, et siiani ei ole riskide maandamata jätmisest tulenenud probleeme RBEs olnud palju, kuna seni on ka tegevusi olnud vähe ning peamiselt on tellitud uuringuid. Lisaks on enamik RBE hangitud uuringuid ja töid senimaani olnud sellised, mis ei mõjuta projekti teisi tegevusi.

116. Kuna raudtee ja terminalide ehitamisega seoses kasvab korraldatavate hangete arv ning hanked muutuvad aja- ja töömahukamaks, ei pruugita olemasolevat riskijuhtimise praktikat kasutades reageerida probleemidele ja muudatustele õigel ajal. See omakorda võib põhjustada projekti hilinemist ja eelarves mittepüsimist.

117. Riigikontroll leidis, et kuigi projekti riske on hinnatud nii tasuvusanalüüsis kui ka projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüsis, on riskijuhtimissüsteem endiselt lõpuni välja töötamata. RBE sõnul hakkab süsteemi ülesehitamisega tegelema 2019. aasta lõpus palgatav riskijuht. Lisaks leidis Riigikontroll, et pole selge, kuidas hallatakse projekti Eesti osa üleselt neid riske, mis pole RBE kontrolli all.

Rail Baltic Estonia OÜs on muudatuste juhtimine valdavalt toimunud, kuid projektiülevalt tuleks rollid ja protseduurid täpsemalt kokku leppida

Kriteerium 6: Riigikontroll eeldas, et muudatuste juhtimise põhimõtted on kokku lepitud ning neid järgitakse.

Milliseid muudatusi võib projekti elluviimisel ette tulla?

118. Vajadus teha muudatusi, mis mõjutavad projekti kulgu, sh ajakava ja eelarvet, võib tekkida projekti eri etappides, näiteks juhul, kui

- hanke läbiviimiseks vajalik eelnev uuring on hilineanud, tuleb otsustada, millal on võimalik järgmine hange korraldada ja vajaduse korral tuleb muuta hankeplaani;

- hankele esitatud pakkumuste hind ületab kavandatud eelarvet ja tuleb otsustada, kas tellida töö kallima hinnaga või korraldada uus hange;
- sõlmitud lepingu tööde maht ja/või keerukusaste ja sellest tulenevalt maksumus muutub või kui töövõtja töö ei vasta tellija ootustele ja on vaja rakendada sanktsioone;
- ilmnevad muud muudatusi nõudvad olukorrad.

119. Kõikideks nimetatud juhtudeks peaks olema selgelt kindlaks määratud, kes otsustab muudatuste elluviimise ning kuidas tuleb muudatused dokumenteerida.

Kuidas muudetakse hankeplaani?

120. Rail Baltic Estonia OÜ hankekorras on kirjas, et ettevõtte nõukogu kinnitab juhatuse ettepanekul hankeplaani, aga ei ole täpsustatud, millise info peab juhatuse nõukogule otsuste tegemiseks esitama. Hankeplaani annab ülevaate ettevõtte planeeritud hangetest aasta jooksul ja seetõttu on oluline tööriist juhatusele.

121. Põhikirja järgi on hankeplaani kinnitamine nõukogu ülesanne, mille kaudu nõukogu korraldab osaühingu juhtimist ja teeb järelevalvet juhatuse üle, mistõttu on oluline, et juhatuse antav info on ajakohane ja täpne. Samas ei ole hankekorras kirjas, millistel juhtudel võib hankeplaani muuta ja millist infot peab muudatuse korral juhatuse nõukogule esitama.

122. Riigikontrollile esitatud materjalide analüüsist selgus, et näiteks 2017. aasta hankeplaani muudatus oli kinnitatud nõukogu otsusega juhatuse taotluse põhjal, kuid juhatuse ei põhjendanud hankeplaani muutmise vajadust. Nõukogu protokolliga nr 26 kinnitati 2018. aasta hankeplaani, kuid nõukogule esitatud materjalidest ei tulnud välja põhjused, miks osa hankeid edasi lükati.

Kuidas juhitakse muudatusi?

123. Rail Baltic Estonia OÜs annab hangete ja lepingute muutmise vajadusest juhatusele teada projektijuht. Seni on see toimunud pigem mitteformaalselt ning Riigikontrollil ei olnud võimalik vaadeldud hangete puhul tuvastada, kes ja millisele infole tuginedes tegelikult tegi muutmise otsuseid, kuna projekti meeskonna koosolekuid juhatusega ei protokollitud. Rail Baltic Estonia OÜ sõnul teavitab projektijuht juhatust muudatuste vajadusest koosolekul, mida peetakse üle nädala.

124. RBE sisemiste kordade ja hangete analüüsist selgus, et RBEs puudus varem projektijuhi selge vastutus otsuste tegemisel. Intervjuust RBEga selgus, et Muuga hanke puhul tegi projektijuht hilinemisest tuleneva leppetrahvi määramise ettepaneku ning juhatuse tegi otsuste leppetrahvi määramise ja selle suuruse kohta. Samas tunnistas RBE, et reeglid selliste juhtumite puhul juhatuse kaasamiseks puuduvad ning kirjeldatud olukorras kaasas projektijuht juhatuse seetõttu, et leppetrahvi puhul oli tegu suure summaga ning ta soovis juhatuse kinnitust leppetrahvi määramiseks. Teiste hangete puhul, kus hilinemiste eest trahvi kohaldati, olid summad aga väiksemad ning juhatust ei kaasatud.

125. Auditi ajal täiendati Rail Baltic Estonia OÜ projektide juhtimise korda ja täpsustati projektijuhi vastutust muudatuste juhtimisel. Uue korra järgi on projektijuhil õigus teha projektis muudatusi, mis ei mõjuta

negatiivselt kvaliteeti, eelarvet ega tähtaega. Vastasel juhul peab projekti-juht saama juhatuse nõusoleku muudatuse elluviimiseks. Riigikontrollil ei olnud võimalik analüüsida uuendatud korra tõhusust, kuna analüüsitud hangete ajal täiendatud projektijuhtimise kord ei kehtinud.

126. Rail Baltic Estonia OÜ sõnul on muudatuste juhtimisel oluliseks probleemiks ka see, et puudub ametlik protseduur oluliste otsuste jõudmiseks omanikuni ehk MKMini. Kuna projekti eest vastutab MKM, peaks suuremate projektis ettetulevate muudatuste, sealhulgas ajakava ja eelarve olulise muutumisega omanik vähemalt kursis olema või vajaduse korral ka otsuseid tegema.

127. Seni on RBE juhatuse kinnitusel infovahetus olnud ministeeriumi juhtkonnaga lünklik. Kuigi nõukogu koosolekul esitatakse nõukogule info projektide seisu kohta ning nõukogu koosoleku protokollid saadetakse ka omaniku esindajale ehk MKMile, pole kindel, kas ja kuidas MKM saadud protokolle analüüsib. Samuti pole teada, kas protokollides sisalduv info jõuab MKMi juhtkonnani, kes peab otsuseid vastu võtma.

128. Auditi ajal taastati projekti juhtrühm, kes kohtub kord kvartalis ning koosneb projektiga seotud ministeeriumide, ametite, riigi äriühingute, RB Rail ASi ja omavalitsuste liitude juhtkonna liikmetest. Juhtrühma peamine eesmärk on tagada regulaarne infovahetus projektiga seotud osapoolte vahel ning kokkulepete saavutamine juhtkondade tasemel.⁴⁴

Mida Riigikontroll arwab?

129. Riigikontrolli audit näitas, et seni on Rail Baltic Estonia OÜs muudatuste juhtimine valdavalt toimunud, kuigi tegevused on kohati olnud mitteformaalsed ehk projektijuht on oma parema äranägemise järgi suhelnud juhatusega ning küsinud luba teha projektis muudatusi. Auditi jooksul on RBE projektide juhtimise korda uuendatud ning täpsustatud ka projektijuhi volitusi.

130. Samuti taastati auditi ajal MKMi juurde loodud projekti juhtrühm. See peaks looma eeldused, et projekti olulisimad muudatused jõuaksid projekti eest vastutajani ehk MKMini. Riigikontroll leiab, et on oluline, et juhatusel ja ka omanikul oleks info, et õigel ajal otsustada ajakavas püsimiseks vajalikud sammud või leida ja võtta kasutusele maandamismeetmed.

131. Lisaks on Riigikontrolli hinnangul hästi toimiva sisekontrollisüsteemi korral tagatud, et oluline info, sh info, mis puudutab plaanidest kõrvalekaldumist, jõuab kõigile vajalikele juhtimistasanditele. Seejuures on oluline muudatuste protsess dokumenteerida, et oleks tagantjärele võimalik tuvastada muudatuste tegemise põhjuseid ning tagada projekti elluviimise läbipaistvus, vastutuse selgus ja riigihangete seadusele vastavus. Eriti mõjutavad projekti kulgu niinimetatud kriitilise ahela tegevuse⁴⁵ muudatused.

132. Riigikontroll märgib, et riigihanke seaduses on reeglid selle kohta, mis juhtudel võib lepingutes muudatusi teha ja millistel juhtudel mitte.

⁴⁴ Majandus- ja taristuministri käskkiri nr 1.1-1/19-194, allkirjastatud 07.11.2019.

⁴⁵ Tegevused, mis on ilmtingimata vajalikud projekti elluviimiseks ning millest sõltuvad järgnevad projekti tegevused.

Reeglistik on vajalik maksumaksja raha heaperemehelikuks kasutamiseks.

Projekti elluviimise järelevalve vajab täiendavaid tegevusi

Kriteerium 7: Riigikontroll eeldas, et Rail Balticu projekti jaoks on paika pandud aruandluse ja järelevalve mehhanismid.

Kes teeb järelevalvet projekti üle?

133. Rail Baltic Estonia OÜ üle peab tegema järelevalvet projekti kasusaaja ehk MKM. MKMil on teostuskokkuleppe kohaselt õigus igal ajal kontrollida kaasrahastuse saamise tingimusteks olevate asjaolude vastavust ning raha kasutamise sihipärasust. MKM soovib delegeerida uue juhtimis-kontrollisüsteemiga järelevalvefunktsiooni osaliselt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile (TTJA).

134. Kuna tegemist on Euroopa Liidu eelarvest ja riigieelarvest kaasrahastatava projektiga, on ka Rahandusministeeriumil ja Euroopa Komisjonil õigus projekti elluviimist kontrollida. Lisaks võib RB Rail AS kontrollida RBE tegevust eesmärgiga, et projekti viidaks ellu CEF-rahastusleppe kohaselt.

135. Projekti elluviimise üle järelevalve korraldamine on alles väljatöötamisel. Nii kehtiva kui ka koostamisel oleva juhtimis-kontrollisüsteemi järgi teeb MKM järelevalvet RBE kuludokumentide üle. MKMi selgitusel koostab MKM kord kuus aruande projekti kulude kohta RBE sisendi põhjal. Sama põhimõtte tuleneb ka teostuskokkuleppest. Samas aga ei ole selge, kuidas MKM kontrollib, kas RBE täidab MKMi ees võetud kohustused otstarbekalt ja efektiivselt.

136. MKM selgitas intervjuus, et teeb järelevalvet, kontrollides projekti tegevuste abikõlblikkust ning osaledes RBE esindajatega töökoosolekutel, et olla jooksvate küsimustega kursis. Ühtlasi nentis MKM, et koosolekutel osalemine on pigem koostöö kui kontrollimine. Samuti saab MKM infot projekti seisu kohta RBE nõukogu protokollidest, mis MKMile kui RBE omanikule saadetakse.

137. Auditi ajal uuendatud, kuid kinnitamata juhtimis-kontrollisüsteemi dokumendi alusel saab TTJA ülesandeks hangete eelkontroll, kuid nende tegevuste sisu ega formaati ei ole seni täpsemalt kokku lepitud. TTJA sõnul saab kontrollimine olema sarnane teiste ELi kaasrahastusega projektide kontrollimisega. Protseduure kontrollide elluviimiseks ei ole aga veel välja töötatud. MKMi sõnul on TTJA 2019. aasta sügisel plaanis sellekohane protseduur asutuse sees välja töötada.

Milline on RBE tegevuste kohta esitatavate aruannete kvaliteet?

138. Riigikontrolli hangete analüüsist selgus ka, et kuigi on paika pandud RBRile esitatavate igakuiste, kvartali- ja aastaaruannete formaat, oli mitmel juhul aruandes projekti elluviimise seis uuendamata.

139. Riigikontroll leidis, et hooldusdepoo hanke puhul on väljakuulutamisetähtaajast läbirääkimisetähtaajast kajastatud esimest korda 2017. aasta aprillikuu aruandes, kuigi hange kuulutati välja jaanuaris 2017. Samuti oli kuuaruandesse märgitud riigihangete registrist erinev pakkumuste esitamise tähtaeg, lepingu lõpetamise eeldatavat tähtaega ei olnud õigel ajal muudetud ja etappide tulemuste vastuvõtmise ajad ei olnud märgitud korrektselt.

140. Muuga kuivsadama uuringu puhul on aga 2018. aasta detsembri alguse seisuga täidetud kuuaruandes endiselt kirjas, et hange peaks välja kuulutatama augustis 2018 ning leping saama allkirjastatud septembris 2018.

141. Mitmepoolsete kokkulepete kohaselt esitab aruandeid RBRile MKM, vaatamata sellele, et tegevusi viib ellu RBE. MKMi sõnul saab MKM info aruannete täitmiseks RBE vastavate spetsialistidelt. RBE ise aruannet MKMile sisendina ei koosta. Riigikontrolli hinnangul on kuuaruanded oluliseks infoallikaks RBRile, ja kui olulised probleemid jäävad õigel ajal kajastamata, ei saa neile ka õigel ajal reageerida.

Mida Riigikontroll arwab?

142. Riigikontrolli audit näitas, et projekti põhilise elluviija Rail Baltic Estonia OÜs on sisekontrollisüsteem valdavalt välja töötatud ning auditi käigus täiendati näiteks muudatuste juhtimise protseduure. Lõplikku väljatöötamist vajab veel riskide juhtimise süsteem, seda nii RBEs kui ka kogu projekti Eesti osas. Lisaks on puudusi MKMi-poolse järelevalve korralduses ning välja on töötamata Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ülesandeks saava hangete eelkontrolli protseduurid.

143. Riigikontrolli hinnangul on Rail Balticu projekti tõhusaks elluviimiseks oluline, et toimiks tõhus järelevalve, mis aitaks tuvastada riske ja tagada hangete säästlik, korrektne korraldamine ja lepingute haldamine.

144. Samuti on Riigikontroll hinnangul oluline hinnata perioodiliselt sisekontrolli, sh järelevalve toimimist. Järgmise paari aasta jooksul on oodata ehitushangete mahu olulist kasvu ning seetõttu ettevõtte laienemist, mistõttu on vaja kindlust, et sisekontrollisüsteem, sh järelevalve, toimivad tõhusalt.

145. Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministrile:

- viia vajaduse korral RBEs läbi erikontrollid, et veenduda kas RBE sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt ja aitab kaasa Rail Balticu projekti õigeaegsele valmimisele ja eelarves püsimisele;
- panna paika, näiteks uuendatud juhtimis-kontrollisüsteemis, projekti osapoolte täpsed rollid ja vastutus, sealhulgas leppida täpsemalt kokku MKMi ülesanded järelevalve tegemisel ja muudatuste juhtimisel;
- töötada Rail Baltic Estonia OÜ tegevuse üle järelevalve tegemiseks välja meetmed, mis muu hulgas tagaksid, et Eesti riigi vastutada olevad Rail Balticu projekti tegevused püsiks id ettenähtud ajakavas ja eelarves;

Majandus- ja taristuministri vastus: Riigikontroll on soovitanud majandus- ja taristuministril pöörata senisest rohkem tähelepanu RB projekti osapoolte, eriti RBE OÜ rollile ja vastutusele, MKMi poolsele järelevalvele RBE OÜ üle, muudatuste juhtimisele ning info liikumisele.

RB projekti kui terviku elluviijate, sealhulgas asjakohaste ministeeriumite vahel on sõlmitud mitmed RB rajamise protsessi reguleerivat lepingut, nagu IBA (*Inter-Beneficiary Agreement*) ja CSA (*Contracting Scheme Agreement*).

MKM on projekti elluviimiseks asutanud riigiäriühingu Rail Baltic Estonia OÜ (RBE OÜ) ning sõlminud CEF rahastamislepete põhised teostuskokkulepped RBE OÜ-ga, kus on RBE OÜ-le andnud selged ülesanded RB raudtee rajamise tegevuste elluviimiseks. Need lepped kajastavad ka RB projekti juhtimise ja kontrolliga seonduvat. Ühtlasi on teostuskokkuleppe punkti 3.3 järgi MKMil igal ajahetkel õigus kontrollida RBE poolt esitatud aruandluse vastavust kuludokumentidele, toetuse saamise tingimuseks olevate asjaolude vastavust, toetuse kasutamise sihipärasust ja saada RBE-lt täiendavat informatsiooni teostuskokkuleppe täitmisega seonduva tegevuse kohta. Sisuliselt tähendab see sätte „erikontrolli“ läbiviimise õigust. Ühtlasi on teostuskokkulepete alusel kehtivad RBE OÜ-le kui ühele projekti elluvijale CEF rahastuslepetest tulenevad aruandluskohustused ning CSA-st ja IBA-st tulenevad kohustused.

Lisaks on MKMi kantsler kehtestanud 05.01.2016 käskkirjaga nr 16-0001 RB projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemi (JKS). See dokument konsolideerib muu hulgas erinevates teostuskokkulepetes kokkulepitut. JKSi ning nimetatud kokkulepetest ja lepingutest tulenevalt on projekti järelevalvemeetmed, rollid ja vastutus suhteliselt detailselt reguleeritud, kuid killustatud erinevate regulatiivsete dokumentide vahel; järelevalve- ja kontrollisüsteemi mehhanismid sellele vaatamata toimivad. Seega nõustume, et JKS vajab uuendamist, et sellesse integreerida pärast JKSi kehtestamist kokku lepitud täiendavad meetmed ja mehhanismid (nt eelnimetatud koostöökokkulepetest, IBAST ning CSAst tulenevad täiendavad kohustused ja õigused, mida ei reguleeri rahastamislepingud).

Novembris 2019 kehtestab MKM JKSi uue versiooni, mida valmistati ette Riigikontrolli auditi toimumise ajal. Käesoleva auditi tegemisel peetud arutelud ning auditi aruandes esitatud soovitusel on üheks väärtuslikuks sisendiks JKSi uuendamisel. JKSi uuendatud versioon kajastab suures mahus Riigikontrolli soovitusi nii osapoolte rollide, järelevalve kui ka riskide senisest veel detailsema käsitlemise ja maandamise osas. Seega oli ja on jätkuvalt projekti järelevalvesüsteem ning muudatuste juhtimine ning nendega seonduvad protseduurid välja töötatud ning kasutusel.

Muudatuste juhtimisel tuleb teha vahet muudatustel projekti ja tegevuse tasanditel. Projekti tasandi muudatuste juhtimine on viidud rahvusvahelisele tasandile ministriumidevahelise juhtrühma ehk Task Force'i raamistikku. Tegevuste tasandil kaalutakse ja otsustatakse võimalikke muudatusi Eesti-siseselt vastavalt lahendatava küsimuse keerukuse astmele kas projekti juhtrühma tasandil või konkreetsete hangete puhul ellu viivate asutuste juhatuse tasandil.

- töötada välja info liikumise ja vahetamise põhimõtted, et info tegevuste elluviimise seisu kohta liiguks RBEst MKMi, sh vajaduse korral juhtkonnani, ning tegevuste elluviimiseks vajalik info jõuaks MKMist RBEsse; tagada lisaks, et RBRIle esitatavates aruannetes oleks korrektne ja ajakohane info;

Majandus- ja taristuministri vastus: Uuendatud JKSi on kirjeldatud muu hulgas ka infovahetuse mehhanismid alates aruandluse koostamisest ja edastamisest kuni regulaarsete koosolekuteni. Siinkohal juhime tähelepanu, et aruandlusmehhanismid sisaldasid varem nii rahvusvahelistes (IBA, CS, CEF rahastuslepped) kui ka siseriiklikes

(MKMi teostuskokkulepped RBE OÜ ja Maa-ametiga) kokkulepetes, JKS vaid koondab nende kirjelduse. Projekti osapoolte juhtkondi koondav regulaarne infovahetuse töövahend on projekti juhtrühma koosseisu ja töökorra kujul kirjeldatud koostatavas JKSi muudatuses.

- välja töötada muudatuste juhtimiseks vajalik otsustusmehhanism, et MKMi juhtkond saaks õigel ajal võtta projekti elluviimiseks vastu vajalikke otsuseid;

Majandus- ja taristuministri vastus: Projekti muudatuste juhtimiseks vajalik otsustusmehhanism on samuti senisest detailsemalt kirjeldatud uuendatud JKSi. Projekti osapoolte juhtkondi (sh MKMi juhtkonda asekancleri tasandil) koondav regulaarne infovahetuse töövahend on projekti juhtrühma koosseisu ja töökorra kujul kirjeldatud koostatavas JKSi muudatuses. Täiendavalt on JKSi muudatuses fikseeritud nõue edastada MKMi poolt koostatav koondaruandlus lisaks ühissetvõttele RB Rail AS (riikidevahelise koordinaatori rollis) teadmiseks ka MKMi juhtkonnale.

- kaaluda omaniku esindatuse vajadust Rail Baltic Estonia OÜ nõukogus ning vajaduse korral esitada oma kandidaat riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamise komiteele seoses asjaoluga, et omanik vastutab rahvusvaheliselt äriühingu töö tulemuste eest, lisaks aitaks see lihtsustada järelevalve ja kontrolli tegemist.

Majandus- ja taristuministri vastus: RBE OÜ osaluse valitsejaks on MKM, kelle kantsler on riigivaraseaduse § 801 lg 6 järgi riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamisega seotud ettepanekute tegemiseks Vabariigi Valitsuse loodud nimetamiskomitee liige ja kes seisab hea MKMi kui omaniku huvide eest. MKM on teinud ettepaneku nimetada RBE OÜ nõukogu liikmeks MKMi kui omaniku esindaja. Nimetatud muudatus nõukogu liikmete koosseisu hulgas on kavas teha veel 2019. aasta jooksul.

146. Riigikontrolli soovitusel Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehele:

- määrata kindlaks sisekontrollisüsteemi protsesside eest vastutajad ning nende õigused ja kohustused;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: RBE sisekontrollisüsteemi protsesside rakendamist tagab iga RBE töötaja kohustus lähtuda juhtimis- ja kontrollisüsteemi dokumentidest. Määrame konkreetsete sisekontrollisüsteemi eeskirjade (hankekord, eetikakoodeks, projekti-juhtimise kord, riskijuhtimissüsteem, sisekorraeeskiri, IT-süsteemide kord) jaoks ametipõhiselt isikud, kelle ülesandeks on olla vastava korra puhul selgitusi andavaks kontaktisikuks teistele töötajatele ning tuvastada võimalusi vastavates kordades kajastatud protsesside toimivuse parandamiseks.

- täiendada riskijuhtimissüsteemi, sh määrata riskijuhtimise töörühma tööpõhimõtted ning ühitada RBE riskijuhtimissüsteem RB Rail ASi süsteemiga;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: RBE riskijuht saab riskide kaardistamiseks ja hindamiseks peamise info regulaarsetelt koosolekutelt (nt iganädalased juhtkonna ja projektijuhtide koosolekud) ja projekti kohta esitatavatest aruannetest. Riskijuhtimise töörühm on lisaks eelmainitutele täiendav riskialase info saamise ja edastamise vorm. Riskijuhtimissüsteemi täiustamine on pidev tegevus ning arvestame eeltoodud suunisega ja täpsustame töörühma tööpõhimõtted. Samuti on otstarbekas riskijuhtimissüsteemid ühildada RB Rail ASiga.

- luua reeglid otsuste ja nende aluseks olevate materjalide, hinnangute, arvamuste jms dokumenteerimiseks, selleks et tagada riskide juhtimise, muudatuste tegemise ja otsuste vastuvõtmise senisest parem läbipaistvus;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Riskide hindamine koos maandamismeetmete määramisega toimub koostöös projektijuhtidega. Lisaks universaalsele riskikaardistusele on koostöös projektijuhiga koostatud igale projektile maandamismeetmetega täiendav riskiplaan, mida täiendatakse regulaarselt. Riskijuhtimissüsteemi parendamisel arvestame eeltoodud suunisega ja kirjeldame täpsemalt riskide dokumenteerimist. Projektide juhtimisega seotud otsuste põhjendused toome välja projektide juhtimise koosolekute protokollides vastavalt projektijuhtimise korrale.

- hinnata, kas muudatuste juhtimise täiendatud protsess võimaldab tõhusalt juhtida tekkivaid muudatusi hangete läbiviimisel ja lepingute haldamisel, ning täiendada vajaduse korral protsesse;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Ettevõtte riskijuhtimissüsteemi lisame ettevõttesiseste kordade, sh muudatuste juhtimisega seonduvate protseduuride toimivuse regulaarse kontrolli, mille käigus hindame protseduuride tõhusust, arvestades neile seatud eesmärke, ning juhatusele tehakse vastavasisulisi täiendus- ja parandusettepanekuid.

- hinnata süsteemselt organisatsiooni sisekontrollisüsteemi toimimist ja hindamise tulemusel tuvastatud puudused kõrvaldada;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Ettevõtte riskijuhtimissüsteemi lisame ettevõttesiseste kordade, sh muudatuste juhtimisega seonduvate protseduuride toimivuse regulaarse kontrolli, mille käigus hindame protseduuride tõhusust, arvestades neile seatud eesmärke, ning juhatusele tehakse vastavasisulisi täiendus- ja parandusettepanekuid.

- hinnata hangete läbiviimisel ja lepingute täitmisel tekkinud probleeme ning tehtud analüüside põhjal täiendada asutusesiseseid protsesse.

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Projekti juhtimise koosolekutel ning riskitöögrupi koosolekutel räägitakse läbi mittevastavused, mis on ilmnenud hangete käigus või lepingute täitmisel. Viime sisse muudatused, et vastavad arutlused ja analüüsid dokumenteeritakse. See annab aluse täiendada sisekontrollisüsteeme.

Näited hangete korraldamisest ja lepingute haldamisest

Kriteerium 8: Riigikontroll eeldas, et RBE hanked on korraldatud Eesti Vabariigi seaduste ja kehtestatud juhendite kohaselt.

Kuidas on RBE seni Rail Balticu projekti hangete läbiviimisega hakkama saanud?

147. Riigikontroll analüüsis kolme Eesti-sisese hanke põhjal, kas Rail Baltic Estonia OÜ on järginud hangete läbiviimisel ja hankelepingute sõlmimisel ja haldamisel riigihangete seadust, asutusesiseseid ning RBRi juhendeid ja rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid kohustusi.

148. Selleks koondas Riigikontroll eespool mainitud dokumentidest kõik peamised nõuded ja kontrollis valitud kolme hanke puhul, kas neid on järgitud.

Mida Riigikontroll arvab?

149. Riigikontrolli analüüsist selgus, et Rail Baltic Estonia OÜ on valitud kolme hanke puhul üldiselt järginud kehtestatud nõudeid, esinesid vaid üksikud puudused (vt tabel 1).

150. Üheks probleemkohaks, mis esines kõigi kolme hanke puhul, oli turu-uuringute läbiviimise ebapiisav läbipaistvus. Riigihangete seaduse kohaselt tuleb turu-uuringus osalenud ettevõtjatele ja isikutele avaldatud info konkurentsi moonutamise vältimiseks ka hanke alusdokumentides avaldada. Turu-uuringute kirjalik fikseerimine võimaldab kontrollida, kas hankija on turu-uuringu käigus avaldanud turu-uuringus osalejatele lisateavet, mis annaks turu-uuringus osalejale eelise võrreldes isikuga, kes lähtub pakkumuse koostamisel üksnes hankes avaldatud infost.

151. RBE kinnitas, et iga hanke puhul viiakse läbi turu-uuringuid ja konsultatsioone, kuid turu-uuringu protsess ei ole alati kirjalikult fikseeritud. Seega tekitab turu-uuringute kirjalik fikseerimata jätmine olukorra, kus puudub kindlus, et kõiki hankel osalejaid koheldakse võrdselt ja tagatud on läbipaistvus.

152. Samuti tuvastas Riigikontroll hangete analüüsi tulemusel, et hankekomisjoni liikmete valikut ei dokumenteerita RBEs. Hankekomisjon määratakse, lähtudes RBE hankekorrast. Olenevalt hanke maksumusest määratakse liikmed RBEst, RBRist MKMist ning vaatleja TTJast. Hankekomisjonis osaleb vaatlejana ka RBE jurist.

153. RBE ja MKMi sõnul valitakse hankekomisjoni liikmed mitteformaalselt ehk liikmete valikut ei põhjendata ega dokumenteerita, sest kõikide võimalike kandidaatide taust ja oskused on varasemast teada.

154. Õiguslikust analüüsist selgus, et juhatusel on võimalus hanketulemusi mõjutada eelkõige hankekomisjoni liikmete määramise kaudu. Kuna riigihanke läbiviimisel on tähtis läbipaistvus ja osalejate võrdne kohtlemine, on oluline, et hankekomisjoni liikmete valikut on põhjendatud ja dokumenteeritud. Samuti on oluline dokumenteerida komisjoni töökäik, sh osalejate olulised arvamused.

155. Riigikontroll leidis puudusi ka riskide hindamisel ja kajastamisel (vt ka alates punktist 103), muudatuste juhtimisel (vt ka alates punktist 118) ning aruandluses (vt ka alates punktist 137).

Tabel 1. Hangete läbiviimise ja lepingute haldamise nõuete täitmine

Nõuded ⁴⁶	Hooldus-depoo ⁴⁷	Muuga ⁴⁸	Riski-analüüs ⁴⁹	Kokkuvõte
Kas RBE on hangete ja lepingutega seotud tegevuste läbiviimisel järginud asutusesiseseid juhendmaterjale, sh taganud: <ul style="list-style-type: none"> ▪ kvaliteetse hanke ettevalmistuse; ▪ huvide konflikti vältimise; ▪ läbipaistvuse; ▪ rollide ja vastutuse selge jaotuse; ▪ kvaliteetsed hanke alusdokumendid; ▪ hankelepingu nõuetekohane sõlmimise ja lõpetamise; ▪ RHSi nõuete järgimise? 	Esines üksikuid puudusi	Esines üksikuid puudusi	Esines üksikuid puudusi	Üldiselt on RBE asutusesiseseid juhendmaterjale hanketegevuste ja lepingutega seotud tegevuste läbiviimisel järginud. Esines puudusi lähteülesannete koostamises – neis ei olnud välja toodud kõike hankekorras nõutud infot. Lisaks selgus, et tehtud turu-uuringute tulemusi ei fikseerita kirjalikult ning hankekommisjonide liikmete valikut ei ole kirjalikult põhjendatud. Hooldusdepoo hanke puhul ei kontrollitud pakkumuste vastavust hanke tingimustele, kuigi hankedokumentides on see nõue sees. Samuti tuvastati, et nõukogu informeerimist hankelepingute sõlmimisest ei fikseerita alati kirjalikult.
Kas RBE on järginud hangete ja lepingute dokumenteerimise reegleid, sh <ul style="list-style-type: none"> ▪ kõik hankekommisjoni koosseis, otsused ja ettepanekud on fikseeritud kirjalikult; ▪ dokumentatsioon võimaldab kontrollida hankeliigi valikut, hankemenetluse läbiviimist ja valikuprotsessi ning lepingu täitmise käiku? 	Jah	Jah	Jah	RBE on asutusesiseseid hangete ja lepingute dokumenteerimise reegleid järginud.
Kas MKM on järginud hangete ja lepingutega seotud tegevuste läbiviimisel kehtestatud üleilmse projekti teabevahetuse reegleid, sh kas igakuistesse aruannetesse on lisatud plaanitavad hanked, käimasolevate hangete seis ning tuvastatud probleemid ja riskid?	Esines puudusi	Esines puudusi	Ei ole CEF-rahastusleppes kajastatud tegevus ja seega puudub aruandluskoostus	Üldjuhul on kuuaruandluses olulised andmed kajastatud, kuid aruandluse kvaliteedis esineb puudusi, näiteks on andmed kohati vananenud ning riskide asemel on kajastatud juba ilmnunud probleeme.
Kas RBE on järginud asutusesiseseid aruandluse reegleid hangete ja lepingutega seotud tegevuste läbiviimisel?	Ei saanud kontrollida	Ei saanud kontrollida	Ei saanud kontrollida	Valitud hangete tegemise ajal ei olnud veel kehtestatud projektijuhtimise korda, mis sisaldab asutusesiseseid aruandluse reegleid. RBE antud selgituste kohaselt toimus aruandlus peamiselt ülenädalastel koosolekutel. Kui koosolekul võeti vastu otsus, siis see dokumenteeriti, küll aga ei protokollitud koosolekuid.
Kas RBE on hinnanud hangete ja lepingutega seotud tegevuste riske ning riskide realiseerumisel järginud muudatuste juhtimise juhendmaterjale ja aruandluse reegleid?	Esines puudusi	Esines puudusi	Esines puudusi	Ennetavalt ei ole riske hinnatud (vt punkt 108). Muudatuse juhtimiseks ning aruandluseks oli kehtestatud vaid kohustus teavitada juhatust, kui ilmnevad riskid, mis võivad takistada projekti eesmärkide saavutamist, kuid polnud reguleeritud, mis edasi tehakse. RBE selgituste järgi toimus teavitus ülenädalastel juhatuse koosolekutel, koosolekuid aga ei protokollitud.

⁴⁶ Koondatud kokku hangete läbiviimise ja lepingute haldamise nõuded riigihangete seadusest, RBE sisemistest dokumentidest, RB projekti rahvusvahelistest lepingutest ja Portugali kõrgeima auditiasutuse koostatud riigihangete auditeerimise juhendmaterjalist „Public Procurement Audit“ (2018), vt http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/public_procurement.shtm.

⁴⁷ Hange nr 186474 „Raudteefrastruktuuri hooldusdepoo tehnilise ja ruumilise vajaduse eeluuringu tellimine“.

⁴⁸ Hange 177780 „Rail Baltic Muuga multimodaalse kaubaterminali tehnoloogiliste ja ruumiliste vajaduste analüüs“.

⁴⁹ Hange 183609 „Rail Baltic projekti Eesti osa riskianalüüsi tellimine“.

Kas RBE juhtkond/nõukogu on oluliste muudatuste ilmnemisel analüüsinud nende mõjusid, põhjuseid ja põhjendatust ning võtnud tarvitusele leevendavaid meetmeid?	Ei saanud kontrollida	Ei saanud kontrollida	Ei saanud kontrollida	Vaadeldud hangetes ei esinenud RBE sõnul muudatusi, mis potentsiaalselt mõjutaksid üleilmset projekti. Muudatused, mis mõjutasid riigisiseseid Rail Balticu projekti tegevusi, on toodud alates punktist 118.
<p>Kas RBE on hanked ja lepinguga seotud tegevused läbi viinud kvaliteetselt, sh</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ hangete kavandamise käigus on teostatud analüüse ja/või uuringuid; ▪ hanke dokumente on täpsustatud oluliste osapooltega; ▪ juhatus on teostanud hankekomisjoni tegevuse üle järelevalvet; ▪ iga töö üleandmise etapis on koostatud akt, kus on fikseeritud muu hulgas esinevad puudused ja nende kõrvaldamise tähtajad; ▪ vastuvõetud tööd on kontrollinud kvalifitseeritud isikud? 	Jah	Jah	jah	RBE on hangete läbiviimisel ja lepingu täitmisel olemasolevaid kvaliteedikontrolli mehhanisme järginud.
Kas lepingu täitmisel tekkinud probleemide lahendamisel esines viivitusi seoses infoedastuse ja/või otsustuspädevusega?	Esines viivitusi	Esines viivitusi	Ei	Vaadeldud hangete puhul tuvastati RBE-poolseid viivitusi tööde vastuvõtmisel. Hilinemise põhjuseks oli, et töö vastuvõtmisse ja kvaliteedi hindamisse kaasati erinevaid osapooli ning see võttis oodatust kauem aega.

Allikas: Riigikontroll

156. Riigikontrolli soovitus Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehele:

- veenduda, et enne hanke välja kuulutamist tehtud turu-uuringud oleksid dokumenteeritud;

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Viime hankekorda sisse nõude dokumenteerida läbiviidud turu-uuringud kirjalikult.

- veenduda, et hankekomisjoni liikmete valik oleks põhjendatud ning dokumenteeritud.

Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: Hankekomisjoni liikmete määramisel kajastatakse vastavas otsuses komisjoni liikme valimise põhjus. Hankekorda viime sisse vastava nõude.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal rahandusministrile, majandus- ja taristuministrile ning Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehele mitmeid soovitusi. Majandus- ja taristuminister saatis 06.11.2019, rahandusminister 04.12.2019 ja juhatuse esimees 31.10.2019 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Allpool olev tabel annab kokkuvõtliku ülevaate tehtud soovitustest ja saadud vastustest.

Üldised kommentaarid auditeerimise kohta
<p>Majandus- ja taristuministri vastus: Kolm Balti riiki on omavahel kokku leppinud Rail Balticu (RB) raudtee valmis ehitada selliselt, et raudtee kasutamisega oleks võimalik alustada 2026. aastal. Selle kohustuse võtsid riigid Eesti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Läti Vabariigi valitsuste vahelise Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkuleppega (inglise keeles <i>Intergovernmental Agreement</i>, edaspidi nimetatud ka kui <i>IGA</i>). Riigikogu ratifitseeris IGA seadusega 19.06.2017. Projekti valmimise 2026. aastaks näeb ette ka Euroopa Komisjoni 26.10.2018. a rakendusotsus nr 2018/1723 Põhjamere-Läänemere põhivõrgukoridori piiriülese projekti Rail Baltica kohta. Erinevalt Riigikontrollist leiab MKM, et täna on eeltoodud tähtsajad jätkuvalt realistlikud ning MKM koos teiste RB projekti osapooltega teeb pidevat tööd, et RB raudtee selleks ajaks valmis saaks. Ühtlasi on MKM hinnangul projekti Eesti osapoolte rollid ning vastutus MKM ja teiste osapoolte vahelistes lepingutes reguleeritud ning MKM on planeerinud RB raudtee rajamise rahastamise vajalikul määral ette, järgides kõiki seadustes toodud kohustusi ja võimalusi.</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p>Rail Balticu projekti rahastamine</p> <p>84. Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministrile ning rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> töötada 2021.–2024. aasta riigi eelarvestrateegia koostamise käigus välja Rail Balticu lõpuni väljaehitamise kohta aja- ja rahastamisstsenaariumid juhaks, kui Euroopa Liidu kaasrahastuse määr väheneb, ning juhaks, kui projekt osutub planeeritust kallimaks. See võimaldab paremini riigieelarve koostamise ajal arvestada Rail Balticu projekti mõjudega riigieelarvele ning tagada, et projekti elluviimiseks on õigel ajal vajalik raha olemas; tutvustada aja- ja rahastamisstsenaariumeid Vabariigi Valitsusele ning esitada need riigi eelarvestrateegia lisana Riigikogule või leida muu sobiv viis Riigikogule koostatud stsenaariumite tutvustamiseks, et lähtuda neist eelarvepoliitiliste otsuste tegemisel. <p>p-d 32–45</p>	<p>Majandus- ja taristuministri vastus: Riigikontroll heidab MKMile ja Rahandusministeeriumile (RaM) auditis läbivalt ette, et Rail Balticu projekti rahastamine on detailselt planeeritud üksnes riigi eelarvestrateegias ning iga-aastases riigieelarves ehk neljaks aastaks ette. Riigikontroll leiab, et MKM ja RaM peaks koostama detailsed Rail Balticu rahastamise stsenaariumid ning prognoosid kuni projekti lõpuni ning esitama need eelarvestrateegia lisana. Selline tegevus aitab Riigikontrolli hinnangul „tagada, et projekti elluviimiseks on õigel ajal vajalik raha olemas“.</p> <p>MKM selgitab vastuseks, et Riigikontrolli soovitused on küsitavad seaduste ja määrustega⁵⁰ paika pandud riigieelarve planeerimise ja koostamise põhimõtete, sealhulgas riigieelarve universaalsuse põhimõtte seisukohast, ning nende täitmine võib rikkuda põhiseaduses sätestatud parlamendireservatsiooni ning Riigikogu finantspädevuse põhimõtteid. Ühtlasi ei pruugi soovituste täitmine aidata tagada, et „õigel ajal on vajalik raha olemas“. Enamgi veel, soovitus täitmine võib luua olukorra, kus Euroopa Liidu eelarve Euroopa ühendamise rahastu (CEF) toetus projekti Eesti osale hoopiski väheneb.</p> <p>Riigikohtu üldkogu on 12.07.2012 otsuses nr 3-4-1-6-12 rõhutanud, et „finantspädevus annab Riigikogule õiguse teha riigieelarvelisi valikuid ja otsustada varaliste kohustuste üle. Tulenevalt parlamendireservatsioonist seob Riigikogu finantspädevus Riigikogu ka kohustusega langetada ise riigi varalisi kohustusi puudutavad ja eelarvepoliitilised otsused.“</p> <p>Nagu ülal öeldud, ratifitseeris Riigikogu 19.06.2017 seadusega Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vahelise Rail Balticu/Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkuleppe. IGAs on kolm Balti riiki võtnud kohustuse rajada riikidesse 1435 mm rööpmelaiusega raudtee ning teha seda võimalikult suures mahus CEF vahendite eest, olles samal ajal valmis panustama ka riigieelarvelisi vahendeid (vt kokkuleppe artikkel 11 ja 14). Seda kokkulepet ratifitseerides võttis Riigikogu Eesti riigile varalise kohustuse tagada igal juhul rahalised vahendid RB raudtee valmishitamiseks (vt ka IGA seletuskirjas esitatud ratifitseerimise põhjus), reserveerides endale koostöös teiste kokkuleppe osalistega õiguse pikendada projekti valmimise aega jms, kui ELi rahastus väheneb (vt artikkel 14).</p> <p>Rail Balticu raudtee Eestis väljaehitamise kulu on 2018. aasta oktoobris valminud RB Eesti osa eelprojekti kohase prognoosi järgi ca 1,59 miljardit eurot. Ehitusmaksumuse vaatame täiendavalt üle raudtee põhiprojekti valmimisel hiljemalt 2022. aastal, sealjuures on sihiks kulude vähendamine</p>

⁵⁰ Vt riigieelarve seadus, rahandusministri 04.02.2016 määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>selliselt, et raudtee põhiparameetrid jääksid samaks, mis varasemalt kokku lepitud, tagatud oleks raudtee vastavus raudteede koostalitlusvõime spetsifikatsioonile ning kehtestatud planeeringutest tulenevatele piirangutele (sh keskkonnanõuded).</p> <p>RB rajamise maksumusega samas suurusjärgus rahalise kohustuse võttis Riigikogu ka 30.08.2012 Euroopa Stabiilsusmehhanismi (edaspidi: ESM) asutamislepingut ratifitseerides. ESM ja Rail Balticu raudtee rajamisega seotud rahaliste kohustuste erinevus on muu hulgas selles, et Rail Balticu puhul jaotuvad kulud mitme aasta lõikes, samal ajal kui ESM puhul ohustas ja ohustab Eesti riiki jätkuvalt kohustus teha teistest riikidest lähtuvate riskide, mida Eesti riik ei kontrolli, realiseerumisel ca 1,1 miljardi euro ulatuses sissemaks ESMi ühe korraga ning seda üksnes riigieelarve omavahenditest (mitte kombineeritult ELi toetusega). Riigikohus pidas ESMi puhul lubatavaks, et Riigikogu võtab etteulatavalt sellise rahalise kohustuse (vt RKÜKo 12.07.2012 otsus nr 3-4-1-6-12). Kuigi Riigikohus juhendas lahendis Riigikogu ja ministeeriume üsna palju, ei viidanud Riigikohus kordagi sellele, et riik peaks kohustust võttes või üldisest eelarveprotsessist etteulatavalt planeerima, kuidas Eesti plaanib selle kohustuse täita, sealhulgas milliste meetmetega rahastada.</p> <p>Enamgi, Riigikohus selgitas viidatud lahendis, et „Riigikogul on õigus võtta varalisi kohustusi, kuid ka õigus otsustada selle üle, kuidas ja milliste vahenditega võetud kohustust hiljem täidetakse. Põhiseadusega võib kooskõlas olla mitu erinevat kohustuste täitmise viisi. Kohtu ülesanne ei ole seadusandjale ette kirjutada, kuidas Riigikogu peaks riigile võetud varalisi kohustusi täitma.“</p> <p>Teisisõnu ütles Riigikohus, et Riigikogu finantspädevus koosneb erinevatest pädevustest: a) esiteks õigusest võtta rahaline kohustus ning b) teiseks õigusest ja kohustusest hiljem otsustada, kuidas võetud kohustus täita. Neid pädevusi peab Riigikohus Riigikogu tuumikpädevusteks. RB puhul on Riigikogu kohustuse juba võtnud ja praegune vaidlus puudutab kohustuse täitmise küsimust.</p> <p>Põhiseaduse § 104 p 11 ning § 117 järgi on Riigikogu ainupädevuses määrata, kuidas Eestis planeeritakse riigile võetud rahaliste kohustuste täitmist. Riigikogu on riigile võetud kohustuste täitmise planeerimise, sealjuures pikaajalise planeerimise korra kehtestanud riigieelarve seaduses (RES), mis on konstitutsiooniline seadus (vastuvõtmiseks on tarvis Riigikogu koosseisu hääletamust). Riigikogu on otsustanud, et võetud varaliste kohustuste täitmist planeerib Eesti riik eelarvestrateegias ning iga-aastasest riigieelarves, sealjuures koostatakse riigi eelarvestrateegia RESi § 21 ja seda täpsustavad eelviidatud RaM-i määruse järgi neljaks aastaks.</p> <p>Riigieelarve koostamisel on ka selged põhimõtted, muu hulgas koostatakse riigieelarve lähtuvalt universaalsuse põhimõttest. See tähendab, et riigieelarve üksikud tulu- ja kuluartiklid ei ole üksikeistest sõltuvuses (vt ka nt PS § 115 kommentaar, www.pohiseadus.ee). Nii ei ole riigieelarve tulude puhul üldjuhul kindlaks määratud sihtotstarbelist kasutamist, s.t tulud tervikuna on mõeldud finantseerimaks kulusid tervikuna.</p> <p>Riigikontrolli ettepanekuga soovitakse, et MKM ja RaM hakkaks koostama tabeleid, mis kajastaksid, milline võib olla RB rajamise Eesti omafinantseeringu hüpoteetiline suurus 5–7 aasta pärast ning kuidas riik plaanib üle eelarvestrateegia perioodi rahastada sellist hüpoteetilist kohustust, sealjuures soovib Riigikontroll esitada sellised eelarvestrateegia perioodi ülesed „rahastamise stsenaariumid“ 4-aastaks koostatava eelarvestrateegia lisana.</p> <p>Riigikohus on rõhutanud, et Riigikogu ainupädevuses on otsus selle üle, kuidas täita Riigikogu poolt võetud rahalisi kohustusi, sh RB rahastamisega seotud kohustusi. Riigikogu on ette näinud, et see planeeritakse reeglina 4 aastaks ette. Selline etteplaneerimise aeg ei ole suvaline, vaid arvestab esiteks, et pikema perioodi väga konkreetseid rahavajadusi ja katteallikaid on eluliste asjaolude muutlikkuse tõttu keeruline ette näha, ja teiseks seda, et põhiseadus ei luba järgnevate Riigikogu koosseisude võimalust eelarvet planeerida täiesti lukku keerata. Eelarve planeerimise all mõeldakse ka juba võetud rahaliste kohustuste täitmise konkreetsemat planeerimist, nt kas mingit kohustust finantseeritakse riigi maksutulust, laenust, võlakirjade emissioonist. Eelarve täitmise meetmeid ei ole põhjendatud planeerida tulevaste Riigikogu koosseisude eest aastaid ette.</p> <p>Ühtlasi läheks selline RB projekti spetsiifiline tulude ja kulude planeerimine vastuollu riigieelarve universaalsuse põhimõttega (vt ees). Riigikohus on rõhutanud, et kohtu ja sellest tulenevalt ka täitevvõimu ning põhiseaduslike institutsioonide ülesanne ei ole seadusandjale ette kirjutada, kuidas Riigikogu peaks riigile võetud varalisi kohustusi täitma. MKM ei saa hakata täiendava</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>tabeliga Riigikogule ette kirjutama, millistest katteallikatest võiks RB ehitamise omafinantseeringut aastal 2025 rahastada. Kuna sellisele Riigikontrolli poolt soovitatavale tabelile ei saaks kuidagi anda siduvat iseloomu, ei omaks see sisulist tähendust ega tähendaks kohustust selle järgi toimetada ega aitaks seega kaasa eesmärgile tagada reaalse raha olemasolu nt aastal 2025. Sisuliselt on Riigikontrolli soovitus üldine ettepanek RES ja eelarve koostamise põhimõtete, sealhulgas universaalsuse põhimõtte muutmiseks ning ei ole midagi RB projekti spetsiifilist.</p> <p>Garantii, et RB rajamiseks on aastal 2024 ja edasi raha olemas, annab see, et Riigikogu on võtnud 2017. a kohustuse Rail Baltic valmis ehitada, olenemata sellest, milline on Eesti konkreetse omafinantseeringu määr. RESi § 21 järgi plaanitakse kulusid konkreetsemalt ette 4 aasta kaupa ning detailselt iga-aastases riigieelarves. Seega on vastavate aastate Riigikogu koosseisu pädevuses ja ühtlasi nende kohustuseks leida vahendid RB rajamiseks. MKM ja RaM on täitnud kõik põhiseaduse ja seadustega ette nähtud kohustused planeerida ja tagada RB rahastamine. Ühtlasi on MKM täitnud Riigikogu poolt IGA ratifitseerimisseadusega pandud täiendava ülesande ja esitab iga-aastase eelarve lisana detailise ülevaate järgmise aasta RB objektidest ning nende maksumusest ja ühtlasi informeerib iga-aastaselt Riigikogu majanduskomisjoni eraldi RB rajamise seisust.</p> <p>Samal ajal märgib MKM, et RB projekti planeerimisel on läbi kalkuleeritud projekti kogukulud ja -tulud, ka kõik RB tasuvusanalüüsid koostatud projekti kõigi aastate lõikes. Eelarvestrateegia koostamisel ning seda iga-aastaselt uuendades tehakse ka praegu põhjalikku tööd RB võimalike kulude hindamisel ning planeerimisel. Samaselt teiste välisrahastusega projektidega vaadeldakse RB puhul riigi eelarvestrateegia koostamisel juba sõlmitud välisrahastuse lepinguid (antud juhul CEF rahastamisleppide) ning prognoositakse järgmiste CEF taotlusvoorude potentsiaalseid eelarvemahte, RB projekti eeldatavat osakaalu taotlusvooru kogu toetusmahust ning Eesti tegevuste elluviimiseks arvestatavat finantseeringut. Kuna RB rahastamine on vastavalt IGA-le kavandatud muu hulgas CEFist kahel ELi eelarveperioodil (2014–2020 ning 2021–2027), siis alates 2017. aastast oleme prognoosinud RB elluviimisega seotud kulude katmist ka järgmisest ELi eelarve perioodist. Samas on üle 4 aasta keeruline ning ka ebaotstarbekas esitada kindlaid numbreid ja katteallikaid, sest erinevate eelduste muutumine mitmete paralleelsete protsesside tulemusel (sh läbirääkimised liikmesriikide vahel ja Euroopa Parlamendiga, RB ajakava ja investeeringukulude sõltuvus erinevate riskide rakendamise tõenäosusest jm) muudab selliseid prognoose. MKM ja RaM jälgivad ja ajakohastavad neid prognoose pidevalt.</p> <p>Lisaks juhib MKM tähelepanu, et Riigikontrolli soovitus võib vähendada ka RB rahastamiseks ELi toetuse saamise võimalusi. Uute, ametlike rahastamisalternatiive käsitlevate otsuste tegemine (näiteks Riigikogu poolt) tähendaks CEF toetuse saamise ohtu seadmist. Olukorras, kus kas või varuplaanina oleks RB rahastamiseks kinnitatud dokumendi kohaselt olemas suures osas muud vahendid lisaks CEF toetusele ja sellele lisanduvale kohustuslikule omafinantseeringule, ei oleks INEA-I põhjust toetuse taotlusi rahuldada, kuna CEF toetuse väliste finantsvahendite olemasolu muudaks põhjendamatuks projektile taotletavas mahus ja toetusmääraga ELi toetuse eraldamise. ELi toetuse mõte on finantseerida selliste projektide ELi ühishuvi seisukohalt vajalike tulemuste saavutamist, mis muidu finantsvahendite/rahastamisvõimaluste puudumise tõttu ellu viimata jääks.</p> <p>RB ajakava osas on kolm Balti riiki IGAs kokku leppinud RB valmimise tähtajas, siduvad tähtajad seab ka Euroopa Komisjoni rakendusotsus. Projekti elluvijate ülesandeks on nimetatud tähtaegadest kinni pidada. Tähtaegade uuendamine vajab eeltoodud dokumentide muudatuste läbirääkimist osapoolte vahel ja muutmist, mida hetkel ei ole plaanitud, sest pooled leiavad, et ajakavast on võimalik kinni pidada.</p> <p>RB ajakava puhul on oluline vaadelda eraldi RB (või selle Eesti osa) valmimise lõpptähtaega ja praeguseks sõlmitud CEF rahastamislepete raames teostatavaid tegevusi ning kokkulepitud valmimistähtaegu. CEF I rahastamislepingu puhul on hilinemisi nii tegevustega alustamise kui ka seatud lõpptähtaegade osas kõigi RB projekti kaasatud riikide osas. Arvestades planeerimis- ja projekteerimisprotsesside laadi ning elluviimise raamistikku (sh nt kohalike omavalitsusüksuste ja elanike kaasamist jm) on ootuspärane, et uute asjaolude selgudes (nt ruumiliste planeeringute kehtestamine, eelprojekti valmimine, põhiprojektide valmimine) võivad projekti tegevuste elluviimist mõjutavad asjaolud (sh maksumus, tähtajad) teatud osas muutuda. See ei tähenda aga automaatselt, et edasi lükkub projekti lõpptähtaeg. Oluline on, et asjaolude muutumine ei tooks endaga</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>kaasa võimalike riskide realiseerumist, näiteks ka CEF lepingutega eraldatud vahendite tagasimaksmist. 2019. a oktoobri seisuga ei ole selle riski realiseerumist näha ühegi seni sõlmitud CEF rahastamisleppe puhul. Esiteks otsivad projekti osapooled ning on leidnud võimalusi, et näiteks põhiprojekti täieliku valmimise hilinemine ei tooks kaasa ehituse valmimise tähtaegade hilinemist – selleks viime projekteerimist läbi lõikude ning prioriteetsete alamlõikude kaupa, et ehitusload oleks võimalik väljastada ja konkreetsete objektide ehitamist alustada kohe pärast vastava objekti või alamlõigu projektdokumentatsiooni valmimist. Teiseks, kokkuleppel INEAgal on võimalik teatud põhjendustel ja ulatuses CEF rahastuslepete kestvust pikendada, tegevusi ümber kavandada vms, pidades silmas projekti ELI ja riikide ühishuvi seisukohast olulise lõppeesmärgi – uue raudteeühenduse valmimise – saavutamist. Nii sõlmitakse 2019. aasta novembris CEF I rahastamisleppe muudatus muu hulgas selle leppe kohaste tegevuste elluviimiseks vajalike kulude abikõlblikkuse tähtsaja pikendamiseks. Sama lepingumuudatuse raames täpsustasime ka tegevuste ulatust, näiteks jagasime Pärnu ning Ülemiste reisirahastuste ehitustööde etappideks, mis võimaldavad töödega alustada enne 2022. aastat, kuid lõpetada alates 2023. aastast, täiendavate CEF vahendite kaasamisega.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei piira projekti eelarve pikemaajalisem prognoosimine Riigikogu finantspädevust. Riigikontroll tegi oma 2017. aasta ülevaates Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta Riigikogule järgmise soovitus: lasta valitsusel esitada analüüs ja tegevuskava Rail Balticu rahastamiseks. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et Riigikogu peab teadma vastuseid vähemalt järgmistele küsimustele: Kui suur rahaline kohustus riigile võetakse? Kuidas projekti rahastatakse? Kas kokku on lepitud selge otsustusmehhanism juhaks, kui projekt läheb kavandatud kallimaks või ei jõua tähtajaks valmis või muutub rahastamine? Valitsuse roll on tagada, et Riigikogul oleks otsuste langetamiseks igakülgne info olemas. Käesolevas auditis soovitatud projekti rahastamise pikemaajaline prognoos ning stsenaariumid võiksid seega olla vajaduse korral sisendiks riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel.</p> <p>Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi hinnangul on Riigikontrolli aruande eelnõu p-s 33 toodud väide, et projekti suurema kuluga perioodi rahastamisprognoos puudub, põhjendatud siseriikliku poliitilise tahte ja riikidevahelise kokkuleppe (p 24) puudumisega suurema omafinantseeringu korral projekti jätkamiseks. Rahandusministeerium peab oluliseks riskiteguriks p-s 25 kirjeldatud rahastusmehhanismi, mis ei taga ELI poolset jätkuvat rahastust isegi juhul, kui senised tegevused on korrektselt ellu viidud. Riigikontrolli raportis läbivalt esitatud projekti puudulik juhtimine ja viivitused ilmselgelt vähendavad eduka rahataotlemise võimalusi. Koalitsioonilepingu järgi on projektiga senise jätkamise eeltingimuseks seatud ELI-poolse finantseeringu tagamine 81% ulatuses, mis selle punkti kirjelduse kohaselt pole täidetud.</p> <p>Vastavalt p-s32 esitatud selgitusele ei koostata Rail Balticu (RB) projekti rahastamisprognoosi ametlikult pikemale ajale (s.t kaugemale, kui riigi eelarvestrateegia ehk RESi periood), kuna see ei ole Eesti seadustega ette nähtud. Pole põhjust kahelda, et ka järgnevatel aastatel leitakse riigieelarvest omafinantseeringu vahendid kuni 19% ulatuses ehitusmaksumusest. Oluliselt tõsisema puudujäägina tuleb võtta p-s 36 esitatud probleemi, et pole kavandatud stsenaariume juhaks, kui Eesti eelarvest oleks vaja oluliselt suuremaid summasid, kui täna on kavandatud.</p> <p>Rahandusministeeriumi hinnangul on vaja enne projektiga jätkamist välja töötada stsenaariumid projekti jätkamise võimaluste ja võimatuse kohta erinevate nähtavate arengute korral. Sealhulgas ELI abi vähenemine või lõppemine ning projekti kallinemine ja venimine. Sellekohaste kokkulepete edasilükkamine ajale, kui riskid on realiseerunud, ei ole vastustundlik riskijuhtimine.</p> <p>Rahandusministeerium leiab, et juhul kui ELI eelarve toetus RB projekti elluviimiseks peaks osutama eeldatust väiksemaks, tuleb põhjalikult kontrollida kogu projekti sotsiaal-majanduslikku tasuvust, sisulist põhjendatust ja trassi valikuid. Projekti osapoolte vahel tuleb rääkida läbi ja leppida kokku elluviimise uus, muudetud ajakava või projekti peatamine, sest Balti riigid ei saa oma eelarvest suure tõenäosusega rahastada projekti elluviimist selle tasuvusanalüüsis välja toodust oluliselt erineva osaluse määraga ja mahuga. Alusetuks tuleb lugeda p-s 39 esitatud majandusministeeriumi hinnang, et raudtee ehitatakse valmis ka ilma Euroopa Liidu toetuseta.</p> <p>Rahandusministeerium leiab, et erinevad stsenaariumid tuleb töötada ning kokku leppida siseriiklikult ning Balti riikide vahel enne suurimate kulutuste tegemist ka seni toetustega kaetud tegevuste raames. Riigikontroll</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>on p-s. 34 leidnud, et perioodil 2010–2022 on projekti Eesti osa arendamiseks kulunud ja kavas kulutada 276,7 miljonit eurot, mis moodustab 20,5% tasuvusanalüüsis toodud Eesti osa maksumusest. [Riigikontroll märgib, et pärast aruande väljasaatmist ametlikuks vastamiseks on nimetatud aruandepunkti täiendatud, lähtudes riigi eelarvestraategiast aastateks 2020–2023. Uute arvutuste kohaselt on Rail Balticu projekti arendamiseks aastatel 2010–2023 kulutatud ja plaanis kulutada 433,9 miljonit eurot, mis moodustab tasuvusanalüüsis välja toodud projekti Eesti osa maksumusest 32,1%.] Tegelikult on Eesti osa täna teada olev maksumus 1,6 miljardit (p 54), millest seni kulunud ja kavandatud summa moodustab 17,3%. Projekti edasist kallinemist peame pigem tõenäoliseks (nagu olete ka viidanud lk-l 15 Euroopa Kontrollikoja raportile, mis tuvastas kõigi auditeeritud liinide kallinemise enam kui 25%). RESi perioodi koos sellest pikema perioodiga rahavoogude prognoosid saavad olla ainult töömaterjalid, mis toetuvad Euroopa ühendamise rahastu (CEF) rahastuslepetes jt seonduvates dokumentides kokku lepitud eeldustele, sh nii teadaolevatele asjaoludele kui ka stsenaariumidel tuginevatele prognoosidele.</p> <p>Rahandusministeeriumi arvates oleks olnud Riigikontrolli auditis asjakohane käsitleda ka riske finantskorrektsioonideks või reaalse toetusmäära vähenemiseks, mis võivad tekkida projekti tasuvusanalüüside ebapiisavast siseriiklikust kontrollist, hangete ebakohasest läbiviimisest, hangete venimisest üle abikõlblikkuse perioodi või teistel põhjustel.</p>
<p>Rail Balticu projekti Eesti osa sisekontrollisüsteem</p> <p>145. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ viia vajaduse korral RBEs läbi erikontrolle, et veenduda kas RBE sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt ja aitab kaasa Rail Balticu projekti õigeaegsele valmimisele ja eelarves püsimisele; ▪ panna paika, näiteks uuendatud juhtimis- kontrollisüsteemis, projekti osapoolte täpsed rollid ja vastutus, sealhulgas leppida täpsemalt kokku MKMi ülesanded järelevalve tegemisel ja muudatuste juhtimisel; ▪ töötada Rail Baltic Estonia OÜ tegevuse üle järelevalve tegemiseks välja meetmed, mis muu hulgas tagaksid, et Eesti riigi vastutada olevad Rail Balticu projekti tegevused püsiks ettenähtud ajakavas ja eelarves; ▪ töötada välja info liikumise ja vahetamise põhimõtted, et info teguste elluviimise seisu kohta liiguks RBEst MKMi, sh vajaduse korral juhtkonnani, ning tegevuste elluviimiseks vajalik info jõuaks MKMist RBEsse; tagada lisaks, et RBRile esitatavates aruannetes oleks korrektne ja ajakohane info; ▪ välja töötada muudatuste juhtimiseks vajalik otsustusmehhanism, et MKMi juhtkond saaks õigel ajal võtta projekti elluviimiseks vastu vajalikke otsuseid; ▪ kaaluda omaniku esindatuse vajadust Rail Baltic Estonia OÜ nõukogus ning vajaduse korral esitada oma kandidaat riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamise komiteele seoses asjaoluga, et omanik vastutab rahvusvaheliselt äriühingu töö tulemuste eest, lisaks aitaks see lihtsustada järelevalve ja kontrolli tegemist. <p>p-d 92–144</p>	<p>Majandus- ja taristuministri vastus: Riigikontroll on soovitanud majandus- ja taristuministril pöörata senisest rohkem tähelepanu RB projekti osapoolte, eriti RBE OÜ rollile ja vastutusele, MKMi poolsele järelevalvele RBE OÜ üle, muudatuste juhtimisele ning info liikumisele.</p> <p>RB projekti kui terviku elluviijate, sealhulgas asjakohaste ministriumite vahel on sõlmitud mitmed RB rajamise protsessi reguleerivat lepingut, nagu IBA (<i>Inter-Beneficiary Agreement</i>) ja CSA (<i>Contracting Scheme Agreement</i>).</p> <p>MKM on projekti elluviimiseks asutanud riigiäriühingu Rail Baltic Estonia OÜ (RBE OÜ) ning sõlminud CEF rahastamislepete põhised teostuskokkulepped RBE OÜ-ga, kus on RBE OÜ-le andnud selged ülesanded RB raudtee rajamise tegevuste elluviimiseks. Need lepped kajastavad ka RB projekti juhtimise ja kontrolliga seonduvat. Ühtlasi on teostuskokkuleppe punkti 3.3 järgi MKMil igal ajahetkel õigus kontrollida RBE poolt esitatud aruandluse vastavust kuludokumentidele, toetuse saamise tingimuseks olevate asjaolude vastavust, toetuse kasutamise sihipärasust ja saada RBE-lt täiendavat informatsiooni teostuskokkuleppe täitmisega seonduva tegevuse kohta. Sisuliselt tähendab see säte „erikontrolli“ läbiviimise õigust. Ühtlasi on teostuskokkulepete alusel kehtivad RBE OÜ-le kui ühele projekti elluviijale CEF rahastuslepetest tulenevad aruandluskohustused ning CSA-st ja IBA-st tulenevad kohustused.</p> <p>Lisaks on MKM kantsler kehtestanud 05.01.2016 käskkirjaga nr 16-0001 RB projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemi (JKS). See dokument konsolideerib muu hulgas erinevates teostuskokkulepetes kokkulepitut. JKSi ning nimetatud kokkulepetest ja lepingutest tulenevalt on projekti järelevalvemeetmed, rollid ja vastutus suhteliselt detailselt reguleeritud, kuid killustatud erinevate regulatiivsete dokumentide vahel; järelevalve- ja kontrollisüsteemi mehhanismid sellele vaatamata toimivad. Seega nõustume, et JKS vajab uuendamist, et sellesse integreerida pärast JKSi kehtestamist kokku lepitud täiendavad meetmed ja mehhanismid (nt eelnimetatud koostöökokkulepetest, IBAs ning CSAs tulenevad täiendavad kohustused ja õigused, mida ei reguleeri rahastamislepingud).</p> <p>Novembris 2019 kehtestab MKM JKSi uue versiooni, mida valmistati ette Riigikontrolli auditi toimumise ajal. Käesoleva auditi tegemisel peetud arutelud ning auditi aruandes esitatud soovitus on üheks väärtuslikuks sisendiks JKSi uuendamisel. JKSi uuendatud versioon kajastab suures mahus Riigikontrolli soovitusi nii osapoolte rollide, järelevalve kui ka riskide senisest veel detailsema käsitlemise ja maandamise osas. Seega oli ja on jätkuvalt projekti järelevalvesüsteem ning muudatuste juhtimine ning nendega seonduvad protseduurid välja töötatud ning kasutusel.</p> <p>Muudatuste juhtimisel tuleb teha vahet muudatustel projekti ja tegevuse tasandil. Projekti tasandi muudatuste juhtimine on viidud rahvusvahelisele tasandile ministriumidevahelise juhtrühma ehk Task Force'i raamistikku. Tegevuste tasandil kaalutakse ja otsustatakse võimalikke muudatusi Eesti-siseselt vastavalt lahendatava küsimuse keerukuse astmele kas projekti</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>juhrühma tasandil või konkreetsete hangete puhul ellu viivate asutuste juhatuse tasandil.</p> <p>Uuendatud JKSiS on kirjeldatud muu hulgas ka infovahetuse mehhanismid alates aruandluse koostamisest ja edastamisest kuni regulaarsete koosolekuteni. Siinkohal juhime tähelepanu, et aruandlusmehhanismid sisaldusid varem nii rahvusvahelistes (IBA, CS, CEF rahastuslepped) kui ka siseriiklikes (MKMi teostuskokkulepped RBE OÜ ja Maa-ametiga) kokkulepetes, JKSiS vaid koondab nende kirjelduse. Projekti osapoolte juhtkondi koondav regulaarne infovahetuse töövahend on projekti juhrühma koosseisu ja töökorra kujul kirjeldatud koostatavas JKSiS muudatuses.</p> <p>Projekti muudatuste juhtimiseks vajalik otsustusmehhanism on samuti senisest detailsemalt kirjeldatud uuendatud JKSiS. Projekti osapoolte juhtkondi (sh MKMi juhtkonda asekancleri tasandil) koondav regulaarne infovahetuse töövahend on projekti juhrühma koosseisu ja töökorra kujul kirjeldatud koostatavas JKSiS-i muudatuses. Täiendavalt on JKSiS muudatuses fikseeritud nõue edastada MKM-i poolt koostatav koondaruandlus lisaks ühissetvõttele RB Rail AS (riikidevahelise koordinaatori rollis) teadmiseks ka MKMi juhtkonnale.</p> <p>RBE OÜ osaluse valitsejaks on MKM, kelle kancler on riigivaraseaduse § 801 lg 6 järgi riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamisega seotud ettepanekute tegemiseks Vabariigi Valitsuse loodud nimetamiskomitee liige ja kes seisab hea MKMi kui omaniku huvide eest. MKM on teinud ettepaneku nimetada RBE OÜ nõukogu liikmeks MKMi kui omaniku esindaja. Nimetatud muudatus nõukogu liikmete koosseisu hulgas on kavas teha veel 2019. aasta jooksul.</p>
<p>Sisekontrollisüsteemi toimimine Rail Baltic Estonia OÜs</p> <p>146. Riigikontrolli soovitus Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ määrata kindlaks sisekontrollisüsteemi protsesside eest vastutajad ning nende õigused ja kohustused; ▪ täiendada riskijuhtimissüsteemi, sh määrata riskijuhtimise tööühma tööpõhimõtted ning ühitada RBE riskijuhtimissüsteem RB Rail AS-i süsteemiga; ▪ luua reeglid otsuste ja nende aluseks olevate materjalide, hinnangute, arvamuste jms dokumenteerimiseks, selleks et tagada riskide juhtimise, muudatuste tegemise ja otsuste vastuvõtmise senisest parem läbipaistvus; ▪ hinnata, kas muudatuste juhtimise täiendatud protsess võimaldab tõhusalt juhtida tekkivaid muudatusi hangete läbiviimisel ja lepingute haldamisel, ning täiendada vajaduse korral protsesse; ▪ hinnata süsteemselt organisatsiooni sisekontrollisüsteemi toimimist ja hindamise tulemusel tuvastatud puudused kõrvaldada; ▪ hinnata hangete läbiviimisel ja lepingute täitmisel tekkinud probleeme ning tehtud analüüside põhjal täiendada asutusesisesed protsesse. <p>p-d 97–144</p>	<p>Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus: RBE sisekontrollisüsteemi protsesside rakendamist tagab iga RBE töötaja kohustus lähtuda juhtimis- ja kontrollisüsteemi dokumentidest. Määrame konkreetsete sisekontrollisüsteemi eeskirjade (hankekord, eetikakoodeks, projektijuhtimise kord, riskijuhtimissüsteem, sisekorraeskiri, IT-süsteemide kord) jaoks ametipõhiselt isikud, kelle ülesandeks on olla vastava korra puhul selgitusi andavaks kontaktisikutele teistele töötajatele ning tuvastada võimalusi vastavates kordades kajastatud protsesside toimivuse parandamiseks.</p> <p>RBE riskijuht kaardistab riske regulaarselt. Projekti tegevuste kallinemise ning tegevuste ajakava riskid oleme hinnanud kõikide osaprojektide lõikes koostöös vastava projektijuhiga. Iga riskile oleme projekti lõikes koostanud paketi maandamismeetmetega. Oleme planeerinud viia läbi regulaarset maandamismeetmete rakendamise jälgimist, et riske parimal moel hallata. Riskijuhtimissüsteemi täiustame projekti arenedes suurema regulaarsusega. RBE riskijuht saab riskide kaardistamiseks ja hindamiseks peamise info regulaarsetelt koosolekutelt (nt iganädalased juhtkonna ja projektijuhtide koosolekud) ja projekti kohta esitatavatest aruannetest. Riskijuhtimise tööühm on lisaks eelmainitutele täiendav riskialase info saamise ja edastamise vorm. Riskijuhtimissüsteemi täiustamine on pidev tegevus ning arvestame eeltoodud suunisega ja täpsustame tööühma tööpõhimõtted.</p> <p>Samuti on otstarbekas riskijuhtimissüsteemid ühildada RB Rail AS-iga.</p> <p>Kõik hankeotsused dokumenteerime vastavates dokumentides: hankeplaani, lähteülesanne hanke läbiviimiseks, hankekomisjoni protokollid. Hangete korraldamise dokumenteerimist tõhustame vastavalt soovitusel veelgi, sätestades hankekorrast nõude dokumenteerida hankeplaani muutmisel muudatuse põhjus ning nõude dokumenteerida lähteülesandes hankemenetluse liigi valik.</p> <p>Sõlmitud lepingute suhtes tööde vastavuse, mittevastavuse, tagasilükkamise ja õiguskaitsevahendite rakendamise põhjendused dokumenteerime vastavates aktides ja teadetes (vastuvõtmise akt, tööde tagasilükkamise akt, hilinemiste jm mittevastavuste puhul ka teated töövõtjale). Ühtlasi viime projektijuhtimise protseduuri sisse nõude kajastada mittevastavustega seotud küsimused projekti koosolekutel. Riskitöögrupi kohtumised protokollime. Vastava nõude kajastame riskijuhtimissüsteemi kirjelduses.</p> <p>Hankekomisjoni liikmete määramisel kajastatakse vastavas otsuses komisjoni liikme valimise põhjus. Hankekorda viime vastavalt soovitusel sisse sellekohase nõude. Riskide hindamine koos maandamismeetmete määramisega toimub koostöös projektijuhtidega. Lisaks universaalsele riskikaardistusele on koostöös projektijuhiga koostatud igale projektile maandamismeetmetega täiendav riskiplaan, mida täiendatakse regulaarselt. Riskijuhtimissüsteemi parendamisel arvestame eeltoodud suunisega ja</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
	<p>kirjeldame täpsemalt riskide dokumenteerimist. Projektide juhtimisega seotud otsuste põhjendused toome välja projektide juhtimise koosolekute protokollides vastavalt projektijuhtimise korrale.</p> <p>Ettevõtte riskijuhtimissüsteemi lisame ettevõttesiseste kordade, sh muudatuste juhtimisega seonduvate protseduuride toimivuse regulaarse kontrolli, mille käigus hindame protseduuride tõhusust, arvestades neile seatud eesmärke, ning juhatusele tehakse vastavasisulisi täiendus- ja parandusettepanekuid.</p> <p>Projekti juhtimise koosolekutel ning riskitöögrupi koosolekutel räägitakse läbi mittevastavused, mis on ilmnunud hangete käigus või lepingute täitmisel. Viime sisse muudatused, et vastavad arutlused ja analüüsid dokumenteeritakse. See annab aluse täiendada sisekontrollisüsteeme.</p>
<p>Hangete läbiviimine ja lepingute haldamine</p> <p>156. Riigikontrolli soovitus Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ veenduda, et enne hanke välja kuulutamist tehtud turu-uuringud oleks dokumenteeritud; ▪ veenduda, et hankekomisjoni liikmete valik oleks põhjendatud ning dokumenteeritud. <p>p-d 149–155</p>	<p>Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimehe vastus:</p> <p>Viime hankekorda sisse nõude dokumenteerida läbiviidud turu-uuringud kirjalikult.</p> <p>Hankekomisjoni liikmete määramisel kajastatakse vastavas otsuses komisjoni liikme valimise põhjus. Hankekorda viime sisse vastava nõude.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas hangete ja lepingute sisekontrollisüsteemid Rail Balticu Eesti osa projekti arendamisel, rahastamisel ja juhtimisel loovad piisavad eeldused raudtee kokkulepitud kujul valmimiseks ning projekti ajakavas ja eelarves püsimiseks.

Riigikontroll analüüsis Rail Balticu projekti Eesti osa arendamisega seotud osapoolte hangete läbiviimise ja lepingute haldamise praktikad, rollide ja kohustuste jaotust, riskide haldamist ning projekti järelevalve funktsioonide toimivust. Rail Balticu projekti elluviimise struktuuri ja ülesehituse analüüsimiseks tellis Riigikontroll õigusarvamuse advokaadibüroolt NOVE. Õigusarvamuses analüüsiti, kuidas mõjutab Rail Balticu projekti elluviimise organisatsiooniline struktuur ja ülesehitus hangete läbiviimist ja lepingute haldamist.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul võimaldab Rail Balticu hankemudel projekti tõhusalt ja säästlikult arendada, kui hangete korraldamiseks on kehtestatud rollide ja kohustuste jaotus ning RB projekti elluviimiseks väljatöötatud hankemudelit on järgitud. Sealhulgas on kehtestatud reeglid riskide haldamiseks ja muudatuste juhtimiseks, et muudatused RB üleilmse projektis ei ületaks tasuvusanalüüsis märgitud 5% eelarvereservi ja üleilmse projektis märgitud lõpptähtaeg käitamise alustamiseks aastal 2026 on saavutatav.

Riigikontrolli hinnangul on RB lepingute mudel tõhus ja võimaldab RB projekti tõhusalt ja säästlikult arendada, kui lepingute mudel näeb ette kõigi osapoolte peamised rollid ja kohustused ning lepingute mudel on kooskõlas RB üleilmse projektiga. Lisaks on projekti tõhusaks arendamiseks väljatöötatud riskide haldamise ja muudatuste juhtimise kord, mis võimaldab projekti ellu viia planeeritud eelarves ja üleilmse projektis kirjelduses märgitud tähtajaks.

Riigikontrolli hinnangul on RB projekti rahastamine riigi poolt tagatud, kui raha on RB projekti elluviimiseks planeeritud riigieelarves või pikaajalises riigieelarve plaanis. Riskid on maandatud juhtudeks, kui projekt läheb oodatust kallimaks või ELi toetus projektile väheneb.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud asutusteks olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Rail Baltic Estonia OÜ.

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- Valdkondlikud õigusaktid, eelkõige riigihangete seadus.
- Riigi eelarved ja eelarve strateegiad ning nende seletuskirjad.
- ELi Euroopa ühendamise rahastu (CEF) Rail Balticu ühisprojekti rahastuslepped I–III.
- Rail Baltic Estonia OÜ omaniku ootused, 15.12.2016.
- Osühingu Rail Baltic Estonia põhikiri.
- Teostuskokkulepe 1. CEF lepingu elluviimiseks; allkirjastatud 25.10.2016.
- Teostuskokkulepe 2. CEF lepingu elluviimiseks; allkirjastatud: MKM 11.06.2018 ja RBE 12.06.2018.
- RB Rail ASi aktsionäride leping (*Shareholders Agreement*).

- Kasusaajate leping (*Inter-Beneficiary Agreement between RB Rail AS and Ministry of Economic Affairs and Communications of the Republic of Estonia and Ministry of Transport of the Republic of Latvia and Ministry of Transport and Communications of the Republic of Lithuania*); 16.06.2016.
- Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vaheline Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe 31.01.2017.
- Euroopa Komisjoni rakendusotsus (*Commission Implementing Decision on the Rail Baltica cross-border project on the North Sea-Baltic Core Network Corridor*).
- Rail Balticu Euroopa ühendamise rahastu projekti Eesti-sisese juhtimis- ja kontrollisüsteem, kinnitatud 05.01.2016 MKMi käskkirjaga nr 16-0001 ja ettevalmistatav uuendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi eelnõu.
- Rail Balticu projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüs, Ernst & Young Baltics AS koostatud tasuvusanalüüsi lõpparuanne, september 2017.
- Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ning Rail Baltic Estonia OÜ hankeplaanid ajavahemikul 2016–2019.
- Rail Baltic Estonia OÜ esitatud nõukogu koosolekute protokollid.
- Rail Baltic Estonia OÜ projektide juhtimise protseduur; 2018.
- Rail Baltic Estonia OÜ hankekord, kinnitatud Rail Baltic Estonia OÜ nõukogu 21.12.2016. a otsusega nr 2016.12.21-1, ning hankekord, kinnitatud Rail Baltic Estonia OÜ nõukogu 23.02.2018. a otsusega nr 2018.02.23-1.
- RB Rail ASi hankejuhend ja -standardid (*Common procurement standards and guidelines for Rail Baltica project*).
- RB Rail ASi hangete minimaalsed kvaliteedinõuded (*Minimum set of requirements for the qualifications of economic operators*).
- Alljärgnevate hangete hankedokumentatsioon, leping ja lepingu täitmisega seotud materjal:
 - hange 177780 „Rail Baltic Muuga multimodaalse kaubaterminali tehnoloogiliste ja ruumiliste vajaduste analüüs“;
 - hange nr 186473 „Raudteeinfrastruktuuri hooldusdepoo tehnilise ja ruumilise vajaduse eeluuringu tellimine“;
 - hange nr 183609 „Rail Baltic projekti Eesti osa riskianalüüsi tellimine“.

Auditi käigus analüüsiti ka RB Rail ASilt ühisauditi käigus saadud dokumente, sealhulgas projekti aruandlust ja üleilmse projekti ajakava.

Tabel 1. Audit käigus intervjueritud inimesed

Asutus	Intervjueritud	Kohtumise kuupäev
Rail Baltic Estonia OÜ	Marko Kivila, jurist Taavi Laja, finantsanalüütik	09.08.2018
Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet	Jaak Simon, transpordiosakonna projektiekspert	08.08.2018
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kristjan Kaunissaare, Rail Baltica projektijuht Anti Moppel, transpordi asekantsleri nõunik	14.08.2018
Rahandusministeerium	Mari Lahtmets, fiskaalpoliitika osakonna nõunik	06.09.2018
Rail Baltic Estonia OÜ	Marko Kivila, jurist Vaiko Eggert, projektijuht, hankejuht, riskijuht	15.01.2019
Rail Baltic Estonia OÜ	Riia Sillave, juhatuse liige Marko Kivila, jurist	20.02.2019
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kristjan Kaunissaare, Rail Baltica projektijuht Anti Moppel, transpordi asekantsleri nõunik	28.03.2019

Auditi lõpetamise aeg

Audititoiminguid tehti 2018. aasta augustist kuni 2019. aasta juulini.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Kaire Kuldpere ja audiitorid Kristiina Visnapuu, Merje Kurm ja Silja Einberg.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80002/13.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Rail Balticu valdkonnas

24.05.2017 – Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Rail Balticu projekti arendamiseks sõlmitud rahastuslepete alusel kuluvad summad ja Euroopa Liidu rahastuse abikõlblikkuse perioodid

	CEF I		CEF II		CEF III	
	2015 kuni 2020		2016 kuni 2020		2017 kuni 2023	
	ELi kaasrahastus	Oma-finantseering	ELi kaasrahastus	Oma-finantseering	ELi kaasrahastus	Oma-finantseering
Eesti	175 390 775	38 146 725	10 969 855	1 935 857	1 693 582	298 867
Läti	237 510 990	54 248 010	492 762	86 958	3 494 732	616 717
Leedu	23 378 850	4 752 305	118 679 924	20 943 516	94 913 224	16 749 392
RB Rail AS	5 950 000	1 050 000	51 000	9000	10 370 300	1 830 053
KOKKU	442 230 615	98 197 040	130 193 541	22 975 331	110 471 838	19 495 029

Allikas: CEF-rahastuslepped

I CEF-rahastuslepete abikõlblikkuse periood pikeneb aastani 2022, kui projekti osapooled ning ELi Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet (INEA) allkirjastavad lepingu muudatuse. Samuti on osapoolte ja INEA ühisel kokkuleppel võimalik tulevikus muuta ka teisi rahastusleppeid, sh abikõlblikkuse perioode.

Lisa B. Rail Balticu projektile riigieelarvest kulunud raha perioodil 2010–2018

Nimetus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010–2018 kulud kokku
Kulud seoses ELi TEN-T-projektide rahastamislepetega⁵¹										
Teostatavus-tasuvus-analüüs (2011, AECOMi analüüs)	57 600	92 751								150 351
Ühisettevõtte loomise analüüs			23 688	95 952						119 640
Keskonnamõtjude strateegiline hindamine				532 500	1 065 000	532 500				2 130 000
Kommunikatsioon					108 415	113 028				221 444
Maakonnaplaneeringute koostamine ning eelprojekteerimine					2 301 232	1 919 011				4 220 244
Arheoloogiauuringu II etapp						900 840				900 840
Maade omandamise kompensatsioonimeetmete uuring						67 096				67 097
Maavarade varustuskindluse lähteülesande koostamine						26 304				26 304
Muuga multimodaalse terminali ruumiliste ja tehnoloogiliste vajaduste uuringu lähteülesande koostamine						22 800				22 800
Personalikulud (Tehnilise Järelevalve Amet)					27 589	37 510				65 100
Maavalitsuste kulude korvamine seoses maakonnaplaneeringute koostamisega					12 957					12 958
Kulud seoses ELi TEN-T-rahastamislepetega kokku	57 600	92 751	23 688	628 452	3 515 195	3 619 091				7 936 777
Kulud riigieelarvest (ilma toetuseta)										
Maakonnaplaneeringute koostamine ja eelprojekteerimine							2 590 912	537 050	811 000	3 938 962
Sissemaksud Rail Baltic Estonia OÜ osakapitali moodustamiseks ja suurendamiseks (sh maksed RB Rail ASi aktsiakapitali moodustamiseks ja suurendamiseks)					890 000	924 000	650 000	1 650 000	1 740 000	5 854 000
Kulud riigieelarvest (ilma ELi toetuseta) kokku					890 000	924 000	3 240 913	2 187 050	2 551 000	9 792 962
ELi tehniline abi										
RB projekti administreerimine ja Eesti Vabariigi osalemine TEN-T põhivõrgustikus						49 540	111 186			160 726
RB projekti administreerimine ja Eesti								8 809	155 511	164 321

⁵¹ Projekt nr 2007-EE-27010-S; rahastamislepe nr C(2008)7494 ning projekt nr 2012-EE-27001-S; rahastamislepe nr C(2013)5399. Kulu sisaldab nii ELi toetusraha, omafinantseeringut kui ka abikõlbmatut käibemaksu.

osalemine TEN-T põhi- võrgustikus (faas 2)										
Tehniline abi RB projekti elluviimiseks										
ELi tehniline abi kokku						49 540	111 186	8 809	155 511	325 047
I, II ja III CEF-rahastusleppega⁵² seotud kulud										
Projektijuhtimine ja kommunikatsioon							164 523	385 486	458 937	1 008 947
Muuga multimodaalse terminali ruumiliste ja tehnoloogiliste vajaduste uuring								232 398	128 642	361 040
RB Ülemiste terminali ja Tallinna lennujaama vahelise trammiliini rajamine							1 605 705	9 362 172	484 210	11 457 087
RB Ülemiste terminali ja Tallinna lennujaama vahelise trammiliini rajamise omaniku- järelvalve							11 550	22 350		33 900
Maade omandamise administreerimine							46 247	267 697	318 207	632 152
Mineraalsete ehitus- materjalide uuringud								24 580	48 726	73 306
RB taristu hooldus- depoo uuringud								61 950	23 099	85 049
Pärnu ja Ülemiste reистерминали projekteerimine								502	85 032	85 534
Arheoloogilised uuringud								2 490	17 954	20 444
Elektri varustus- kindlustuse uuringud								76 500		76 500
Keskkonna kompenseerimis- meetmed								60 000	66 859	126 859
Keskkonnamõjude leevendusmeetmete täpsustamine									2 496	2 496
Vanasadama trammi- ühenduse uuringud									102 590	102 590
I, II ja III CEF- rahastamislepetega seotud kulud kokku							1 828 027	10 496 125	1 736 752	14 060 904
RB projektiga seotud kulud kokku	57 600	92 751	23 688	628 452	4 405 195	4 592 631	5 180 125	12 691 984	4 443 263	32 115 690

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

⁵² Rahastamislepe nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1129482; rahastamislepe nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1129482 ja rahastulepe nr INEA/CEF/TRAN/M2016/1360716.

Lisa C. Rail Balticu projekti aruandluskeem

Legend:



– aruanne



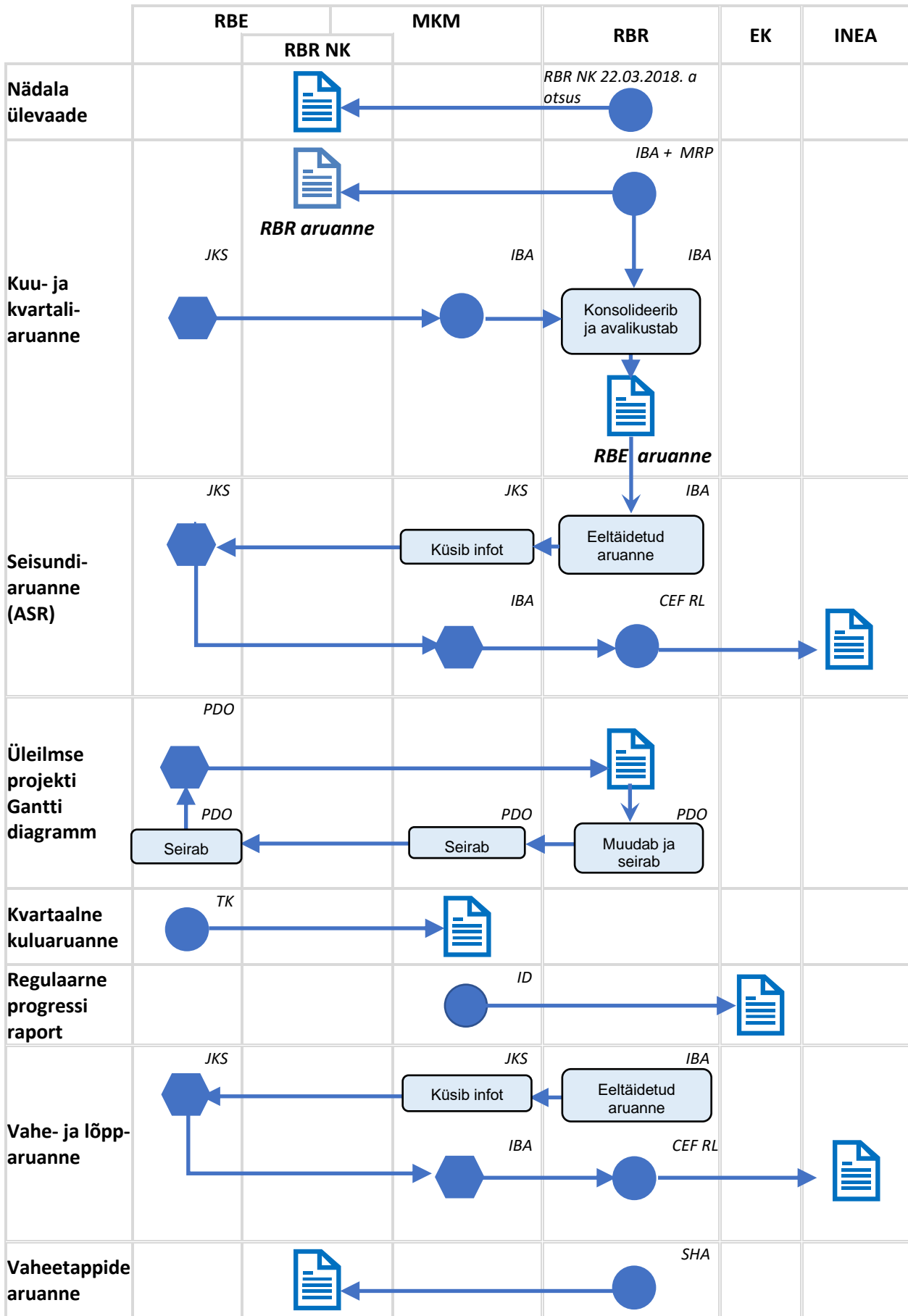
– sisendi andmine



– info esitamine

Lühendid:

- * RBR NK – RB Rail ASi nõukogu
- * EK – Euroopa Komisjon
- * INEA – Euroopa Liidu Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet (Innovation and Networks Executive Agency); EL CEF vahendite kasutuse korraldaja
- * PDO – 2017. aasta oktoobris loodud projekti juhtrühma 21.06.2018. a otsus (Towards an Integrated Project Delivery Organisation. A package of Measures)
- * JKS – juhtimis- ja kontrollisüsteem
- * IBA – RB CEF projekti kasusaajate vaheline leping (Inter-Beneficiary Agreement)
- * MRP – RB Ri juhatuse aruandluse protseduur (Management Reporting Procedure)
- * CEF RL – CEF-rahastuslepe
- * TK – MKMi ja RBE teostuskokkulepe
- * ID – Euroopa Komisjoni 26.10.2018. aasta rakendusotsus Rail Balticu projekti kohta (Commission Implementing Decision)
- * Gantti diagramm – üleilmse projekti ajakava täitmist visualiseeriv skeem



Allikas: Riigikontroll

Lisa D. Rail Baltic Estonia OÜ sisekontrollisüsteem

	Riigikontrolli hinnangul on sisekontrolli osa välja arendatud
	Riigikontrolli hinnangul on sisekontrolli osa võimalik edasi arendada
	Riigikontrolli hinnangul ei ole sisekontrolli osa välja arendatud
Sisekontrolli osa ⁵³	Selgitus
KONTROLLIKESKKOND	
Juhtkond on taganud sisekontrollisüsteemi rakendamise organisatsioonis ja vastutab selle tulemuslikkuse eest.	Sisekontrolli toimimine on ette nähtud põhikirja p-s 3.6.1. Juhatus lähtub ettevõtte juhtimisel põhikirjast.
Organisatsiooni protsessid on kirjeldatud. Kirjeldustes on toodud ka olulised sisekontrollimeetmed.	<p>Organisatsiooni protsessid on kirjeldatud erinevates dokumentides, sh põhikirjas, hankekorras, projektijuhtimise korras.</p> <p>Sisekontrolli meetmed on kirjeldatud memos (vt punkt 59).</p> <p>Riigihangete läbiviimisel lähtub Rail Baltic Estonia OÜ eelkõige riigihangete seadusest (RHS), mis annab ette selged raamid, mida valdusettevõtte järgima peab. Muu hulgas on RHSis sätestatud, milline info peab olema riigihangete alusdokumentides välja toodud, kuidas tuleb hankeid dokumenteerida ning riigihankeid läbi viia.</p> <p>Riigihangete seadusest tulenevalt on RBE asutusesiselt välja töötanud hankekorra, millega on kehtestatud reeglid alates hangete planeerimisest kuni hankelepingu sõlmimise ja muutmiseni. Muu hulgas on hankekorras sätestatud juhatuse volituse piirid hangete läbiviimisel ja lepingute sõlmimisel. Samuti on hankekorras paika pandud hankekomisjonide moodustamise põhimõtted ning riigihanke menetlusvormi valimise kord.</p> <p>2019. aasta alguses kehtestas RBE asutusesiseste protseduuride juhtimiseks projektide juhtimise korra, millega oluliselt täpsustati projekti osapoolte vastutust ning kohustusi. Uue korraga on muu hulgas paika pandud, millistel juhtudel on projektijuhil kohustus juhatust muudatustest teavitada.</p> <p>Lisaks peab RBE juhutama RBRI hangete läbiviimise üldistest põhimõtetest. Dokumendis on muu hulgas välja toodud, et projekti elluviijad peaksid võimaluse korral enne igat hanget läbi viima turu-uuringu ning konsultatsioone ettevõtjatega, et veenduda selles, et planeeritud hanketingimused ei pärsi põhjendamatult konkurentsi. Vältimaks konsultatsioonidel osalenud ettevõtjatele eelise andmist, tuleb konsultatsioonid dokumenteerida. Samuti tuleb dokumendi järgi hanke ettevalmistusse kaasata vajalikke eksperte, eriti tehnilisi eksperte.</p>
Organisatsiooni juhtkonna ja protsessi(de) eest vastutajate õigused, kohustused ja vastutus sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja selle tulemuslikkuse tagamisel on kindlaks määratud.	RBE põhikirja punktis 3.6.1 on kirjas, et osaühingus toimib sisekontrollisüsteem, kuid kordadest ei selgu, kuidas osaühingu juhtkond sisekontrollisüsteemi rakendab või mis tagab selle toimimise, millised on protsesside eest vastutajate õigused, kohustused ja vastutus sisekontrollisüsteemi rakendamisel ja tulemuslikkuse tagamisel. Samas on uues projektijuhtimise korras välja toodud projektijuhil ja projekti meeskonna rollid ja vastutus hangete läbiviimisel ja lepingute haldamisel.
Kõigi otsuste puhul on vastu võetud ja avalikustatud üheselt mõistetavad ja selged reeglid otsuse protsessi kohta.	Põhikirjas on otsustuste vastuvõtmiseks kindlaks määratud juhatuse ja nõukogu rollid. Muudatuste juhtimise printsiibid on kehtestatud projektijuhtimise korras.
Organisatsiooni keskkonnas toimunud muudatuste või eesmärkide muutumisel on protsesside kirjeldused, riskid ning nende maandamiseks rakendatud sisekontrollimeetmed üle vaadatud.	<p>Organisatsiooni kasvades on ajakohastatud projektijuhtimise korda ja hankekorda.</p> <p>Kuigi RB projekti teguste elluviimise riske tuleks kirjeldada kuuaruannetes, ei ole analüüsitud hangetel toimunud muudatuste korral fikseeritud, kas riskid on üle vaadatud või on kasutatud maandamismeetmeid, kuna riskiregistris sel ajal veel ei olnud. Näiteks luhtus Muuga kaubaterminali uuringu esimene hange, kuid ei ole fikseeritud, kas järgnenud hanke õnnestumiseks võeti kasutusele maandamismeetmeid ning kas hinnati riske, et vältida sarnaseid olukordi sarnaste hangete läbiviimisel.</p>

⁵³ Sisekontrolli osad on välja töötatud Rahandusministeeriumi „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovitusliku juhendi“ alusel.

RISKIHINDAMINE	
Organisatsioonis on kehtestatud riskijuhtimise põhimõtted.	Rail Baltic Estonia OÜ on hinnanud riske ja kasutusel on seni üles ehitatud riskijuhtimissüsteem. Terviklik riskijuhtimise süsteem on loomisel, s.t on vaja paika panna riskitöögrupi tööpõhimõtted ja leida riskidele n-õ omanikud. Lisaks peaks loodav riskijuhtimissüsteem ühilduma RBRI riskijuhtimissüsteemiga.
Organisatsioon tuvastab ja analüüsib regulaarselt (vähemalt kord aastas) eesmärkide saavutamist ohustavaid riske ja vajaduse korral otsustab maandamismeetmete rakendamise.	Riskid on hinnatud 2017. aastal koostatud riskianalüüsis. Riske käsitleb ka tellitav ehituslogistika analüüs. Loodud on nn riskitöögrupp, mis on paar korda kokku saanud, kuid mille kohumisi ei ole protokollitud ja tulemusi ei ole fikseeritud.
Sisekontrollisüsteem ja riskijuhtimise protsess on integreeritud, st et riskide hindamine ja riskide maandamismeetmete elluviimine on igapäevategevuste osa.	Riskijuhtimissüsteemi tuleb täiendada. Projektijuht hindab jooksvalt projektiga seotud riske, kuid sellise hindamise tulemusi üldiselt kirjalikult ei fikseerita. RBEs on kasutusel riskide maandamise meetmed igapäevases töös, nt lepingutes meetmed lepingurikkumiste kohta, moodustatud töögrupid (riskide, hankete ja tehniline töögrupp). Välja on töötamata korrad riskide regulaarseks hindamiseks ja maandamismeetmete kasutamiseks.
KONTROLLITEGEVUSED	
Hangete planeerimise ja läbiviimise alused on kehtestatud.	Rail Baltic Estonia OÜ on Rail Balticu projekti elluviimiseks kehtestanud ka igal aastal hankeplaani, milles on ära märgitud aasta jooksul läbi viidavad riigihanked, nende eeldatav maksumus ja vastutav isik.
Hankeplaani on kinnitatud ja avalikustatud kodulehel.	Hankeplaani kinnitab RBE nõukogu. Hankeplaani on avalikkusele kättesaadavad RBE kodulehel.
Hangete läbiviimise eest vastutavad isikud ja tähtajad on määratud.	Tähtajad ja isikud on määratud hankeplaanis.
Huvide konflikti vältimiseks on kehtestatud taandamis- ja teavitamispõhimõtted.	Hankekomisjoni liikmed peavad allkirjastama huvide konflikti puudumise deklaratsioon.
Hankekommisjonide moodustamise alused on sätestatud.	Hankekomisjoni moodustamise alused on toodud RBE hankekorras.
Hankemenetlus dokumenteeritakse ja säilitatakse.	Analüüsitud kolme hanke menetlused on dokumenteeritud. Hankekorra järgi dokumenteerib ja säilitab ühing hangete läbiviimise seotud dokumendid (sh e-kirjavahetuse) ulatuses, mis võimaldab tagantjärele kontrollida hankeliigi valikut, hankemenetluse läbiviimist ja valikuprotsessi ning anda hinnangut ühingu sellekohase tegevuse otstarbekusele ja õiguspärasusele.
Hangete läbiviimisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse.	Kirjalikult ei ole fikseeritud, kas tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse. Riskiregister on alles loomisel.
TEAVE JA KOMMUNIKATSIOON	
On tagatud olulise info jõudmine kõigile vajalikele juhtimistasanditele, sh info, mis puudutab ettevõtte tegevuse planeerimist, tegevusega seotud riskide juhtimist ning plaanidest kõrvalekaldumist.	Juhatus annab regulaarselt nõukogule ülevaate toimunud tegevustest, edasistest plaanidest ja suurematest riskidest. Projektmeeskonna ja juhatuse vahel toimuvad üle nädala koosolekud, kus projektijuhid annavad juhatusele ülevaade tegevuste hetkeseisust. Kuna koosolekuid ei protokollita, ei ole koosolekute sisu täpsemalt teada.
Olemas on põhimõtted asjakohase välise info hankimiseks – turuolukorra, muudatuste kohta õigusaktides ja majanduskeskkonnas jms. Hanke ja lepingute kvaliteedi tõstmiseks on kokku lepitud põhimõtted, nt välise eksperdi kaasamise, analüüside ja uuringute tellimiseks või intervjuude tegemiseks.	RBE sõnade järgi tehakse enne igat hanget turu-uuringuid, kuid neid ei fikseerita kirjalikult. Kolme analüüsitud hanke puhul ei tehtud enne hanget kirjalikult fikseeritud turu-uuringut. RBE hankekorra punktis 27 on sätestatud, et juhatus kaasab hanke korraldamisel vajaduse korral väliseid nõustajaid. Seda võimalust on ka kasutatud.
Organisatsioonis on kehtestatud aruandluse kord. Aruandlusliinid on sätestatud ja need vaadatakse regulaarselt üle.	Äriühingus on kehtestatud projektide juhtimise kord, kus on kirjeldatud projektidega seotud aruandluse reegleid, mille kohaselt projektijuht <ul style="list-style-type: none"> ▪ kogub projektmeeskonna liikmetelt perioodiliselt, vähemalt kord kahe nädala jooksul andmeid töös oleva projekti kohta; ▪ esitab projekti juhrühmale üks kord kuus vahearuarande; ▪ esitab juhatusele üks kord kvartalis tegevusaruande; ▪ esitab finantsanalüütikule info projekti eelarve kohta.

	<p>Riskide aruandlus pole veel täielikult välja arendatud.</p> <p>Riigikontrolli analüüsitud hangete toimumise ajal projektijuhtimise kord veel ei kehtinud. Projektijuhtimise kord kinnitati auditi toimumise ajal. Seetõttu ei saanud Riigikontroll analüüsida ettevõttesisese aruandluse toimimist.</p>
JÄRELEVALVE	
<p>Organisatsiooni protsessidesse on integreeritud pidev hangete ja lepingute seire süsteem</p>	<p>RBRi koostatud ajakava tabeli abil jälgitakse hangete ja lepingute seisu. Projektide edenemist ja olukorda jälgib ka töökoosolekute kaudu juhatus ning nõukogu koosolekute kaudu ka ettevõtte nõukogu. MKM kontrollib projekti tegevuste abikõlblikkust.⁵⁴</p>
<p>Perioodiliselt hinnatakse sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust. Sisekontrolli puudujäägid on identifitseeritud ja edastatud õigel ajal parandamise eest vastutavatele osapooltele.</p>	<p>Sisekontrolli tulemuslikkust on alates 2016. aastast hinnatud igal aastal, kui on tellitud väliselt audiitorilt kindlustandev töö, kus muu hulgas kontrolliti, kas RBE on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi. Audiitor pole leidnud märkimisväärseid vastuolusid RHSiga.</p>
<p>Organisatsioonis on korraldatud siseaudiitori kutsetegevus.</p>	<p>RBEs ei ole loodud siseaudiitori ametikohta.</p>
<p>Sisekontrolli puuduste korrigeerimiseks ja põhjuste analüüsiks koostatakse tegevusplaanid ning tehakse järeltoimingud, et kontrollida, kas puudused on õigel ajal kõrvaldatud.</p>	<p>Alates 2016 on RBE tellinud igal aastal sisekontrollisüsteemi toimivuse kohta kontrolli ja hinnangu välisaudiitorilt. Välisaudit ei tuvastanud süsteemis olulisi puudusi.</p>

Allikas: Riigikontroll

⁵⁴ Kontrollib, kas tegevused on läbi viidud selliselt, et nende rahastamine vastab rahastuslepete nõuetele ehk tegevused on abikõlblikud.