

Ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest

Kuidas jõuti idapiiri väljaehitamise otsuseni?

Riigil on piirid, ambitsioonidel mitte

Keemial ja poliitikal on omajagu ühist. Keemilise reaktsiooni kiirendamiseks on vaja katalüsaatorit. Katalüsaatorit on enamasti vaja ka riigielu puudutavate keerulisemate probleemide lahendamiseks. Kuid probleemide tegeliku lahendamise käivitajaks ei ole paljudel juhtudel teadmine, et probleemi lahendamise vajadus on pakiline, vaid miski muu ja sageli ootamatu.

Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone ehk edaspidi idapiiri korrastamise katalüsaatoriks sai 2014. aastal riigiametnikuga piiril toimunud intsident, mille tulemusena jõudsid avalikkuse ette pildid kohati väga mannetus olukorras olevast idapiirist, mis oma väljanägemise poolest ei erinenud padrikust.

Täiendava, kuid võib-olla ka põhilise võimenduse andsid lähenevad Riigikogu valimised. Ja tekkinud reaktsioonile andis lisaenergiat piirikontrolli eest vastutavate inimeste tajus, et avanenud on võimaluste aken, ning nende arusaadav soov seda mitme asjaolu kokkulangemisel tekkinud fooni kasutada ära pikaajalise probleemi lahendamiseks – teha parim piir, millest võiks saada ka Euroopa Liidu välispiiri standard. Riigil on piirid, ambitsioonidel mitte. Plahvatuslik segu oli sündinud. Selle tulemusena esitati valitsuskabinetile kiirkorras, nelja kuuga, piirilahendus ligikaudse hinnasildiga 79,5 miljonit eurot, millest 71,3 miljonit oli piiri väljaehitamise kulu ja 8,2 miljonit tegevuskulude lisavajadus aastateks 2016–2019. Enne polnud üle 20 aasta olnud mingit tulist ruttu, kuigi piiri pikkus ja kontrolljoone olukord on teada olnud juba 1990ndate algusest. Kui jõe- ja järvepiirile rajati heal tasemel tehniline valve juba aastaid tagasi, siis maismaal asuva kontrolljoone korrastamine ei olnud kuni 2014. aasta sügiseni valitsuse ega Siseministeeriumi jaoks prioriteet. Seda mitmel põhjusel, millest rõhutatuna on ikka räägitud sellest, et Eesti-Vene piirileping oli puudu. Nüüd on piirileping küll allkirjastatud, kuid on ratifitseerimata. Siseministeerium taotles idapiiri osaliseks väljaehitamiseks ühe korra lisaraha (4,3 miljonit eurot), see oli 2012. aastal. Ülejäänud ajal oli idapiiri prioriteetsus ka Politsei- ja Piirivalvemeti enda investeeringute lisataotluste pingereas tagapool kolmandal-neljandal positsioonil ehk mitte n-ö põletavate vajaduste hulgas.

2014.–2015. aasta piiriteemalisest suursaginast läks veel kolm aastat mööda, ja pärast piirimaastikuga täpsemat tutvumist ja projekteerimist ilmnnes, et piirilahendus läheb Eesti maksumaksjale oluliselt kallimaks kui varem umbkaudu hinnatud 79,5 miljonit. Ja suisa kordades.

Mõtiskleda võib selle üle, kuidas on võimalik, et rohkem kui 20 aastat pärast iseseisvuse ja piirivalve taastamist võis üldse olla olukord, kus kontrolljoone maastiku ja pinnasega seonduv sai olla uudiseks. Aga see on teine teema. Tõsiasi on aga see, et 2014. aasta lõpus – 2015. aasta alguses nelja kuuga üles ehitatud hinnaoptimism sai 2018. aasta alguses tagasilöögi. Õppetunniks sai ehk see, et ainulaadsed ja keerukad projektid vajavad kvaliteetseks ettevalmistamiseks rohkem aega kui vaid mõned kuud.

Et idapiiri ehituse puhul on tegu suure investeeringuga, mis mõjutab oluliselt Eesti lähiaastate riigieelarvet, siis pidasin mõistlikuks anda parlamendile ja mitmeks aastaks riigi eelarvestrateegiat kokku panevale uuele valitsusele riigi kõrgeima auditasutuse ülevaate selle kohta, mis seni idapiiri asjus tehtud. Aga eriti selle kohta, mis võiks otsustajatele pakkuda järelemõtlemise ainekse projektiga edasiminekul. Sellise ülevaate koostamiseks avaldas Riigikontrollile soovi ka siseminister.

Riigikontrolli analoog, Ühendkuningriigi kõrgeim kontrolliasutus (National Audit Office), on oma suure ja aastakümnete pikkuse kogemuse põhjal juhendmaterjalides sõnastanud üldised ohumärgid, mida suurprojektide juhtimisel tuleks tähele panna ja mille esinemisel on otsustajatel põhjust tunda muret ning küsida lisainfot. Ohumärk on näiteks see, kui

- minister või projekti eestvedaja soovib murrangulist projekti;
- projektitiim annab algatamise faasis konkreetse summa (mitte hinnangulise vahemiku) projekti maksumuse kohta;
- kaldutakse tahtlikult või optimistlikult alahindama kulusid, et tagada projekti heakskiit;

- alternatiivid lükatakse liiga vara kõrvale ja välistatakse sellega valikuvõimalus;
- kallinemise lahendusena pakutakse projekti lõpptähtaja pikendamist.

Idapiiriprojekt on justkui õpikunäide olukorra kohta, kus kõik eelloetletud ohumärgid on osaliselt või täielikult realiseerunud. Riigikontroll sai ülevaadet tehes kinnituse probleemidele, mille esitasin mullusuvises kirjavahetuses Siseministeeriumiga. Seda vaatamata sellele, et tollane siseminister hoogsalt mitmed Riigikontrolli probleemiasetused ebatäpsetena tagasi püüdis lükata.

Miks Riigikontroll oli 2018. aasta suvel murelik ning on jätkuvalt murelik? Eelmise aasta augustis kiitis valitsus heaks idapiirilahenduse ning esimese etapi ehitamise hange on välja kuulutatud, kuid pole teada, kas ainus välja töötatud ja eelarvestatud piirilahendus sai mõju ja maksumuse kombinatsioonis parim võimalikest. Puudub võimalus hinnata seda teiste tänapäevaste piirilahenduste kõrval, sest sisulisi alternatiive välja ei töötatud, rääkimata nende eelarvestamisest.

Vastuseks Riigikontrolli samasisulisele kriitikale 2018. aasta suvel edastas Siseministeerium Riigikontrollile neli arendusvisiooni üldist kirjeldust, mida Siseministeeriumis 2014. aasta lõpus ja 2015. aasta alguses oli kaalutud. Selles on tänapäevaseks kirjeldatud piirilahenduse kõrval pakutud alternatiividena olukorra samaks jätmist ning kahte poolikut mittetänapäevast lahendust, mida ei saa pidada sisulisteks ega tõsiseltvõetavateks. Aga isegi neid mittesisulisi alternatiive ei olnud välja toodud varasemates valitsusele esitatud materjalides, mis käsitlesid piiriarutelusid.

Kindlasti aitab 2018. aasta augustis valitsuskabinetis heaks kiidetud piirilahendus valmimise järel olukorra idapiiril paremini kontrolli alla saada. Kas aga Eesti saab endale parima võimaliku piirilahenduse, mis vastab riigi reaalsele vajadusele ja on sealjuures optimaalse hinnaga? Kui meil on õnne, siis see võib nii olla. Kuid 320-miljonilise rahastamisotsuse (sh 70 miljonit hoolduskulud) tegemisel ei peaks õnnel olema ka liiga suurt rolli. Küsimus alternatiivide kohta ei ole Riigikontrolli kius, vaid osa tavapärasest otsustusprotsessist, kus kõige kuluefektiivsema lahenduse leidmiseks selgitatakse välja erinevad võimalikud lahendused. Praegu saab öelda, et otsustati edasi minna ainsa välja töötatud ja pakutud lahendusega.

2015. aastaks kiirkorras kokku pandud ja 79,5 miljoni euroga hinnastatud piirialahenduse puhul sooviti ajafaktorit arvestades lõplik lahendus või lahendused täpsustada projekteerimise käigus – ootusega, et püsitakse esialgse hinna piirides. Jääb aga arusaamatuks, miks ei saanud tänapäevase piirilahenduse alternatiivid teemaks aastatel 2015–2018, kui hakkas selguma, et prognoositud 79,5 miljonist on saanud koos hoolduskuludega 320-miljoniline investimisprojekt. Kui teekonnal ostuvaliku tegemisest kassani selgub, et hind on neljakordistunud, siis heaperemehelik suhtumine maksumaksja rahakotti ja talupojamõistus võiks sundida vähemalt küsima, kas sama või lähedase tulemuse saab odavamalt. Mis on alternatiivid? Kui meil oleks 10% vähem raha, siis millised kärped tuleks teha ning milline on selle mõju projekti tulemuslikkusele? Mis on paremuselt teine lahendus ning miks see on halvem? Seda aga ei tehtud.

Idapiir tuleb korda teha ja välja ehitada – selles ei ole vaidlust. Piir ei saa olla tuvastatav ainult kaardilt. Riik peab suutma oma territooriumi kontrollida. Riigikontroll ei ole kahtluse alla seadnud ka seda, et piirirajatis peab olema tänapäevane, ning vaevalt seda keegi teinegi on teinud. Ent kuidagi ei ole võimalik nõustuda sellega, et olemas on ainult üks võimalik maismaapiiri väljaehitamise lahendus, kus näiteks piirile juurdepääsu tee on keskmiselt just iga 2,3 kilomeetri tagant või näiteks autoga patrullimise ja maastikusõidukitega (ATV) patrullimise teede osakaal saab olla ainult selline, nagu heakskiidetud lahenduses. Eriti niivõrd suure investeeringu puhul ja olukorras, kus projekt on protsessi käigus oluliselt kallinenud, ei saa pidada üleliigseks küsimusi, kas ja kui palju muutub tulemuslikkus näiteks siis, kui vähendada juurdepääsuteede arvu või mõningate teiste piirirajatiste mahtu.

Palju hakkab maismaapiiri valvamine pärast idapiiritaristu valmimist maksma? Ülevaate tegemise käigus selgus ootamatult, et rahavajadust puudutav info on vastuoluline. Kuni 2026. aastani on uue piirilahenduse täiendavaks hooldus- ja ülalpidamiseks arvestatud kokku 70 miljonit eurot, kuid milline on vajadus alates 2027. aastast, selgub täpsemalt siis, kui idapiiritaristu on valmis ehitatud. Jah, on

arusaadav, et paljut ei ole võimalik pika aja peale ette näha, kuid 2018. aastal piirilahenduse otsustamisel oli siseministri üks argument see, et uus väljapakutud lahendus arvestab tööealise elanikkonna vähenemisega ega tekita vajadust täiendava personali järele.

Ka 2018. aasta juulis Siseministeeriumilt Riigikontrollile saadetud kirjas oli valitsuse toetatud lahenduse eelisena toodud see, et selle rakendamisel personali juurde vaja pole. Nüüd on selgunud, et juba 2015. aastal oli Politsei- ja Piirivalveamet seisukohal, et valitud piirilahenduse puhul on juurde vaja umbkaudu 50 töökohta. Need on uue profiiliga ametikohad, valdavalt seire- ja valvesüsteemi operaatorid ning tehnikud, keda seni piirivalves töötanud ei ole. Kuskil ei ole aga viidatud sellele, kas lisanduvate uue profiiliga ametikohtade arvelt kaob mõni praegune täidetud ametikoht ära. Eks võib ju tekkida küsimus, miks neid lisanduvaid töökohti otsustusprotsessis välja ei toodud või miks, vastupidi, toodi otsustatud lahenduse eelisena see, et töötajate arv selle lahendusega ei suurene. Teisisõnu, kodanikul võib tekkida küsimus, kas valik tehti õige info põhjal? Kas teadmatusest või tahtlikult, et valitsuselt otsus kätte saada ja avalikkust veenda – vahet pole, halvad variandid mõlemad. Eelnev seab ebakindluse varju ka selle, kas aastateks 2019–2026 hooldus- ja ülalpidamiskuludeks kavandatud 70 miljoni euro arvestus vastab tegelikkusele.

Piiriarutelu keskendus liialt konkreetsele investeeringukulule – mis on piiriehitise osad, mis on ehitusega seotud kulud, milline piir välja näeb –, kuid napimalt sai tähelepanu uue piiri kasutuskulu (hooldus- ja ülalpidamiskulud). Selleks, et luua kindlustunne ka hooldus- ja ülalpidamiskulude kohta, peaks Siseministeerium esitama valitsusele piisava täpsusega prognoosi, kui palju kulub maismaapiiri valvamiseks pärast idapiiritaristu valmimist ning ka taristu hoolduseks ja ülalpidamiseks aastatel 2019–2026, tuues muu hulgas välja personaliga seotud vajadused. Investeeringuotsuse tegemisel on investeeringukulu kõrval sama tähtis ka uue objekti kasutamise kulu. Kasutamiskulu peaks olema loogiline osa kogu investeeringuprojektist. Ilma selleta ei saa käsitleda projekti ja kuluarvestusi täielikena. Kuigi, jah, lõplik töö selgub praktikas. Ülalpidamiskulude puhul näiteks sõltub kulu suurus ka sellest, kui pikalt uut taristut ehitatakse, kui palju muutuvad prognoosi järgi hinnad ja palgad aastate jooksul. On selge, et piiri valvamine ise muutub taristu valmimisel praegusega võrreldes oluliselt kallimaks – ilmselt lisandub miljoneid eurosid püsikulusid aastas. Teiste sõnadega – aus on teadvustada, et kindlat ei ole siin midagi, ei selles, mis ehitus maksab, ega ka selles, milliseks hiljem piiri valvamine kokku kujuneb, sest pole täpselt teada, kui suur on tööjõu- ja ka hooldusvajadus.

Seega, kas idapiiri väljaehitamise maksumus võib tervikuna suureneda? Unikaalsete ning keerukate suurprojektide puhul on kallinemise risk alati olemas ning selle tõenäosus pigem suur. Seda kinnitab ka rahvusvaheline kogemus. Eriti kui ehitamine on kavandatud pikale perioodile. Näiteks, alles kolme nädala eest avaldas Ühendkuningriigi riigikontroll auditi suure Londonit läbiva ning ida- ning läänepoolseid eeslinnu ühendava 118 kilomeetrit raudteed hõlmava nn Crossraili ehk tulevase Elizabethi liini megaehitusprojekti teemal. See on 2010. aasta alghinnanguga võrreldes nüüdseks kallinenud juba 14,8 miljardit naelalt 17,6 miljardini (20,5 miljardit eurot ehk kaks Eesti riigieelarvet) ehk lisandunud on 2,8 miljardit naela (3,2 miljardit eurot) ja läheb ilmselt veelgi kallimaks. Ning valmimise aeg on lükkunud 2010. aasta prognoosiga võrreldes mitu aastat – algse 2018. asemel on praegu sihiks aasta 2021. Rail Balticu prognoositav maksumus – 5,79 miljardit eurot – on selle projektiga võrreldes väike – Eestit läbiva osa kogumaksumuseks oli algselt arvatud 1,35 miljardit eurot, projekti täpsustused on sinnagi üht-teist lisanud ja praegu on maksumuseks 1,6 miljardit.

Siseministeerium astus idapiiri väljaehitamise kallinemise riski maandamiseks asjakohaseid samme ning tellis Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsilt (RKAS) ja osaühingult IB Telora piiritaristu mahu- ja kuluhinnangu, millega sai kinnituse prognoositavale hinnale. RKAS on siiski rõhutanud, et prognoosi võivad kontrollimatult muuta suuremahulised ehitustööd Eestis, nagu näiteks Rail Balticu ehitus või teedehituse turuolukord riigimaanteede ehitamisel. Seega maksumuse muutust ei saa välistada ja selleks tuleb valmis olla.

Mida edasi teha? Piiriprojekti esimese etapi – 23,5-kilomeetrilise lõigu – ehitamiseks on hange välja kuulutatud ning juunis esitatakse pakkumised. Eeldusel, et pakkumiste hind mahub Siseministeeriumi kavandatud kuluprognoosi, oleks mõistlik see lõik kavandatud kujul välja ehitada. Aga enne järgmiste piirilõikude ehitamise hankeid tuleks valitsuse heakskiidetud piirilahendus uuesti tükkideks lahti võtta

ning hinnata, kas sama tulemuslikkust on võimalik saavutada ka väiksema kuluga. Selleks ei pea piiri korrastamise protsessi peatama, vaid selle analüüsi saab teha jooksvalt kavandatud ajakava raames.

Võitjad oleme nii siis, kui selgub, et piiri on võimalik välja ehitada ka odavamalt ilma tulemuslikkuses kaotamata, kui ka siis, kui selgub, et otsustatud lahendus oli tõesti optimaalne variant. Siis saame olla kindlad, et see oligi hind, mida me peame maksma toimiva piiri eest.



Janar Holm
riigikontrolör

23. mai 2019

Ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest

Kuidas jõuti idapiiri väljaehitamise otsuseni?

Kokkuvõte ülevaate tulemustest

Idapiir – Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vaheline ajutine kontrolljoon, mille kohta kehtivad riigipiiri seaduse § 22 järgi riigipiiri ja piiririba tähistamise, hooldamise ning välispiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses riigipiiri kohta sätestatu.

Riigikontroll peab Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni ajutise kontrolljoone (edaspidi **idapiir**) väljaehitamist oluliseks, sest riik peab suutma oma territooriumi kontrollida.

Kuna tegu on sisu ja maksumuse poolest olulise investeeringuga, avaldas riigikontrolör siseministrile 17.07.2018 saadetud kirjas muret, et valitsuskabineti liikmetele 2015. ja 2018. aastal esitatud materjalides, mille põhjal otsustati idapiiri väljaehitamine, ei olnud avatud kavandatava lahenduse valiku tagamaid. See ei võimaldanud valitsuskabinetil teha piiri asjus informeeritud ja kaalutud otsust.

Oma vastuskirjas selgitas siseminister, millised idapiiri väljaehitamise lahendused olid 2014. ja 2015. aastal Politsei- ja Piirivalveametis ning Siseministeeriumis kaalumisel ning miks eelistati valitsuskabinetile otsustamiseks esitatud lahendust. Ajendatuna siseministri kirjas esitatud infost otsustas riigikontrolör koostada ülevaate idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest.

Mida me uurisime?

Riigikontroll uuris, millise eesmärgi ja kriteeriumid olid piiri väljaehitamiseks seadnud Vabariigi Valitsus, Siseministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet. Uuriti, milliseid alternatiivlahendusi oli kaalutud ning milliste argumentidega oli põhjendatud valitud lahendust. Ülevaates analüüsiti ka idapiiri väljaehitamise ja ülalpidamisega seotud riske ning nende maandamise meetmeid. Ülevaade hõlmab idapiiri väljaehitamise ettevalmistusi 2014. aasta septembrist 2018. aasta detsembrini.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti idapiiri väljaehitamine on suur projekt, piiritaristu ehitamiseks ja hilisemaks ülalpidamiseks kulub tulevikus palju raha. 2018. aasta teisel poolel valminud hinnangu kohaselt maksab piiri väljaehitamine ca 250 miljonit eurot ja loodud taristu ülalpidamiseks kulub kuni 2026. aastani ca 70 miljonit eurot, mis lisandub praegusele piiri valvamise maksumusele. Maksumaksjale on oluline, et riigi iga suurprojekti ettevalmistus, elluviimine ja ehitatu hilisem ülalpidamine toimuks kulutõhusalt. See tähendab, et tuleb leida lahendus, mis on sisuliselt ja maksumuselt põhjendatud ning optimaalne.

Kas idapiiri valmimine võib venida ja kallineda?

Riigikontroll tegi ülevaate koostamise käigus järgmised tähelepanekud.

- **Sisulisi alternatiivseid idapiiri väljaehitamise lahendusi välja ei töötatud, mistõttu ei ole võimalik võrdlevalt hinnata rajatava idapiiri lahenduse optimaalsust.** Siseminister on oma 2018. aasta juulis riigikontrolörile saadetud kirjas algselt kaalutud variantidena

nimetanud nelja arengusuunda. Üks neist oli see, mis pakuti lõpuks Vabariigi Valitsusele, teine oli olukorra samaks jätmine ning kaks ülejäänud olid poolikud mittetänapäevased lahendused, mille puhul puudus ka nende täpsem kirjeldus, rahaline arvestus ja sisuline hinnang dokumenteeritud kujul. Alternatiivseid sisulisi piirilahendusi töörühmades ei arutatud ning Vabariigi Valitsusele neid samuti ei esitatud. Riigikontrolör on leidnud, et selles olukorras ei olnud Vabariigi Valitsusel võimalik teha piiri asjus sisulistest valikutest lähtuvat kaalutud ja informeeritud otsust.

- **Idapiiri väljaehitamisel on mitmeid riske, mille realiseerumise korral võivad suureneda ehitamise kestus ja maksumus.** Politsei- ja Piirivalveamet on püüdnud oma võimaluste piires idapiiri väljaehitamise seotud riske välja selgitada ning välja mõelda ka maandamise meetmeid neile riskidele, mille maandamine sõltub otseselt neist. Samas jääb hulk riske ja nende maandamise võimalusi väljapoole Politsei- ja Piirivalveameti võimkonda. Näiteks Riigi Kinnisvara Aktsiaselts on oma 06.05.2018 valminud töös „Idapiiri piiritaristu väljaehitamise projekti mahu- ja kuluhinnang“ toonud muu hulgas välja selle, et idapiiri väljaehitamise prognoositud maksumust võivad oluliselt suurendada muud tulevased suuremahulised ehitustööd Eestis (näiteks Rail Balticu ehitus, teedeehitus).
- **Politsei- ja Piirivalveametil pole veel lõplikku selgust, kui palju hakkab pärast idapiiritaristu valmimist idapiiri valvamine maksma. Selle kohta esitatud info on olnud vastuoluline.** Idapiiriprojektis on aastani 2026 arvestatud hooldus- ja ülalpidamiskulu (sh personalikulu) kokku 70 miljonit eurot, mis lisandub praegusele idapiiri valvamise kulule. Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul ei ole aga praegu täpselt võimalik hinnata, kui palju on piiritaristu väljaehitamise järel vaja personali ning kui palju hakkab maksma taristu ülalpidamine ja hooldus. See on aga idapiiri valvamise maksumuse arvestamiseks oluline sisendinfo.
- **Siseministerium ning Politsei- ja Piirivalveamet on idapiiri väljaehitamise konkreetset lahendust valdavalt põhjendanud ebaseadusliku rände ja salakaubaveoga seotud ohtudega, mis ei ole aga nende endi ja teiste asjakohaste asutuste ohuhinnangute kohaselt piiripunktide vahelisel alal sagedased ega ulatusliku mõjuga.** Siseministeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul on idapiir vaja välja ehitada ka seetõttu, et toetada õhupiiri valvamist; vähendada Euroopa Liidu liikmesriigi kohustustega kaasnevaid kulusid (nt piirijuhtumite menetlemise korral); korrastada keskkonnaobjektid (piiriveekogud); lahendada piiriäärse maa omandiga seotud küsimused; luua puuduv õiguslik regulatsioon ja ajakohastada olemasolev; tagada Eestis viibivate NATO üksuste julgeolek jms. Nende vajaduste puhul ei ole aga hinnatud probleemide suurust ega analüüsitud, millisel määral valitud idapiirilahendus neid tegevusi toetab.
- **Valitsuskabinet kiitis 2015. aastal heaks idapiiri väljaehitamise lahenduse Politsei- ja Piirivalveameti esialgse maksumushinnangu põhjal.** Idapiiriprojekti neljakuulise ettevalmistusajaga kujundasid Siseministerium ning Politsei- ja

Millega on põhjendatud
valitud piirilahendust?

Piirivalveamet hinnangu maksumuse kohta, mis osutus hiljem liiga optimistlikuks, ega arvestanud sellega, et ebapiisavate ettevalmistustööde põhjal ei olnud võimalik anda maksumuse suurusjärgu kohta kindlustunnet. Kuigi valitsuskabineti 26.02.2015. aasta materjalides idapiirilahenduse heakskiitmise kohta on mainitud, et maksumus täpsustub pärast projekti valmimist 2015. aasta sügisel, ei rõhutatud seda valitsuskabineti liikmetele tehtud esitluses eraldi ja kümnetesse miljonitesse ulatuvad summad olid toodud kohati välja euro täpsusega. Valitsuskabinet arvestas otsuse tegemisel pigem teadmisega, et piiritaristu väljaehitamiseks kulub suurusjärgus 71,3 miljonit ja tegevuskulude lisavajadus on 2016.–2019. aastal 8,2 miljonit eurot. Praeguseks on projekti prognoositav kogumaksumus kasvanud neli korda, projekti täpsustatud maksumuse kohta sai Vabariigi Valitsus teabe esialgu lubatud 2015. aasta sügise asemel 2018. aasta veebruaris.

Mis võis olla probleemide põhjuseks?

- **Enne 2014. aasta septembrit ei olnud idapiiri väljaehitamine Vabariigi Valitsuse ega Siseministeeriumi jaoks prioriteet.** Aastatel 2010–2013 sisaldasid Siseministeeriumi valitsemisala arengukavad ning Politsei- ja Piirivalveameti iga-aastased tegevuskavad nii riigipiiri seadusest tulenevaid tegevusi (näiteks piiri märgistamine ja piiririba hooldamine) kui ka taristu arendamisega seotud tegevusi. Raha nende tegevuste täitmiseks aga ei leitud, ka seadusega ette nähtud ülesannete tarvis mitte. Selle põhjenduseks on toodud, et idapiiri väljaehitamine ei olnud pikka aega Vabariigi Valitsuse ega Siseministeeriumi jaoks prioriteet, sest Eesti Vabariik ja Venemaa Föderatsioon polnud sõlminud piirilepingut. 05.09.2014 idapiiril toimunud vahejuhtum tõi idapiiri väljaehitamise Vabariigi Valitsuse ja Siseministeeriumi poliitilisse fookusesse. 26.09.2014 algatas Vabariigi Valitsus kiirkorras tegevused idapiiri hooldamiseks, märgistamiseks ja väljaehitamise ettevalmistamiseks (selleks eraldati ka raha). Valitsuskabinet kiitis projekti heaks 26.02.2015.

Kiirustamise tõttu ei olnud Siseministeeriumil ega Politsei- ja Piirivalveametil objektiivselt võimalik põhjalikult läbi mõelda, millist piiritaristut Eesti idapiiril vajab, ega analüüsida alternatiive ja nende maksumust. Samas ei ole teavet, et Politsei- ja Piirivalveamet oleks kommunikeerinud Siseministeeriumile ja Siseministeerium omakorda Vabariigi Valitsusele, et nad vajaksid oluliselt rohkem aega, et esitatav(ad) piirilahendus(ed) oleks(id) rohkem läbimõeldud ja võimalikult realistlikult hinnastatud.

Vabariigi Valitsuse tugev poliitiline toetus idapiiri väljaehitamisele ei soosinud ka seda, et valitsuse liikmed oleksid Siseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti esitatud piirilahenduse optimaalsuse küsimuse alla seadnud.

Ka 2018. aastal, kui selgus, et idapiiri väljaehitamine maksab esialgu arvatust kordades rohkem, ei seadnud valitsuskabinet kahtluse alla, kas idapiiri väljaehitamiseks valitud ainuke lahendus on ikkagi optimaalne.

Sisukord

Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamise taust	9
Idapiiriga seonduv tegevus enne 2014. aasta sügist ning piiriprojekti taustategurid	9
Kuidas selgitati välja, millist piiri Eesti vajab ja millised on selle väljaehitamise erinevad võimalused?	11
Idapiiri väljaehitamise vajaduse põhjendused	11
Ohuhinnangutest lähtuv vajadus	12
Õiguskeskkonnast tulenev vajadus	12
Teiste riikide kogemustega arvestamine	14
Alternatiivide analüüsimine ja piirilahenduse valik	15
Mida sisaldab riigipiiri väljaehitamiseks valitud lahendus ja kuidas on seda ellu viidud?	16
Idapiiri väljaehitamiseks valitud lahendus	17
Idapiiriprojekti muutmine ajavahemikul 2014–2018	18
Idapiiri väljaehitamise eelarve, selle täitmine ja täitmise jälgimine	18
Millised on valitud piirilahendusega seonduvad riskid?	20
Idapiiri väljaehitamise seotud riskid	20
Piirilahendusega seonduvad riskid pärast taristu valmimist	21
Ülevaate iseloomustus	23
Riigikontrolli varasemaid töid siseturvalisuse valdkonnas	30
Lisa 1. Suurte taristuprojektide etapid, eesmärgid, oodatavad väljundid ja kokkuvõtlikult idapiiriprojekti kogemus	31
Lisa 2. Idapiiri väljaehitamise protsessi riskid ja nende maandamise meetmed	33

Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamise taust

1. Eesti idapiiri väljaehitamine on Eesti jaoks suurprojekt. 2015. aasta veebruaris Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) välja öeldud esialgse maksumuse hinnangu järgi pidi piiri väljaehitamiseks kuluma 71,3 miljonit eurot. Sellise maksumusega suuri taristuprojekte on Eestis ellu viidud vähe. 2018. aasta alguses selgus, et esialgse hinnanguga võrreldes läheb piiri väljaehitamine siiski palju kallimaks, mis tõstatas küsimuse, kus on idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisel tehtud valearvestus.

2. Eestis ei ole suurinvesteeringute kavandamise ja elluviimise kohta ühtset praktikat ega formaalseid juhiseid. Seepärast on Riigikontroll ülevaate koostamisel lähtunud Ühendkuningriigi kõrgeima auditiasutuse heast praktikast suurte taristuprojektide auditeerimisel ning Riigikontrolli varasemate tööde kogemusest. Riigikontroll koostas suurte taristu-projektide kavandamise ja elluviimise etappide üldise kirjelduse ning kõrvutas sellega idapiiri väljaehitamise ettevalmistamist (vt lisa 1).

3. Ühendkuningriigi kõrgeim auditiasutus on oma auditikogemusele tuginedes toonud välja, et suurprojektide kavandamine ja juhtimine on keerulisem kui kunagi varem. Asjaolud, millega kaasneb suurem risk, et avaliku raha ei kasutata mõistlikult, on auditiasutuse hinnangul järgmised:

- kasvanud on suurprojektide keerukus ja otsustajate soov teha midagi innovatiivset. See tähendab rohkem määramatust ja muudab keerulisemaks igasuguse prognoosimise;
- suurprojektide algatamise puhul survestatakse varakult võtma siduv seisukoht selles, kui palju projekt maksma läheb;
- projektimeeskonnad on liiga optimistlikud selles, mida on võimalik teha ja kui palju see maksab.

4. Eesti idapiiri väljaehitamine mõjutab piirijulgeolekut, sisejulgeolekut ja kogu Schengeni viisaruumi julgeolekut, mistõttu ei saa selle projekti üle otsustamisel lähtuda klassikalisest tulu-kulu analüüsist. Piiri väljaehitamiseks tuleb leida lahendus, mis võimaldab idapiiri valvata seatud eesmärkide kohaselt kogu piiritaristu eluea jooksul võimalikult optimaalselt. Piiritaristu planeeritav eluiga on 25 aastat ning selle edaspidised käigushoidmise kulud ehk piiri valvamise iga-aastane kogumaksumus on piirilahenduse üle otsustamisel olulise kaaluga.

Idapiiriga seonduv tegevus enne 2014. aasta sügist ning piiriprojekti taustategurid

5. Eesti idapiiri väljaehitamise ulatus ehk kaitstava piiri pikkus kilomeetrites on piirivalve valdkonna inimestel olnud selge alates piirivalve taasloomisest 1990. aastal ja riigipiiri seaduse vastuvõtmisest 1994. aastal. Eesti–Vene piirileping pole küll ratifitseeritud, ent selle allkirjastatud versioonis on muutusi piirijoone asukohas võrreldes ajutise kontrolljoonega 7–8%. Kui piirileping jõustub, tähendab see valvatava piirijoone nihutamist u 12 km ulatuses.

Mis teeb suurprojektide kavandamise tänapäeval keeruliseks?

Mida tehti idapiiril enne Schengeni viisaruumiga liitumist ja milleks kasutati Schengen Facility programmi raha?

6. Aastatel 2004–2006 ehk enne Schengeni viisaruumiga liitumist kasutas Eesti Schengen Facility programmi raha 77 miljonit eurot, et parandada piirivalve võimekust ja valmisolekut. Sellest ca 50% ehk 38 miljonit eurot kulus piiri jälgimise võimekuse parandamiseks. Idapiiri jaoks hangiti selle raha eest seiresüsteem ja sõidukeid (autod, kopterid, paadid) ning parendati kordoneid.

7. Programmi raha toel suurendati idapiiri tehnilist valvet eelkõige jõe- ja järvepiiril. Jõeapiirist 50% ja järvepiir terves ulatuses varustati seiresüsteemiga. Maismaapiirist oli tehnilise valvega hõlmatud 2015. aastal vaid ca 6% ning see oli ka üks põhjus, miks PPA hinnangul on maismaapiiri olukord kehvem kui jõe- ja järvepiiril.

8. 2005. aastal kaardistati sama programmi raames kogu maismaapiir Kagu-Eestis. Sellega loodi piiri märgistamise ja piirirajatiste loomise eeldused. 2005. aastaks oli ka selge piiririba koosseis ehk see, millised elemendid peavad piiril olema.

Milliseid tegevusi tehti idapiiril aastatel 2007–2014?

9. Maismaapiiri väljaehitamise esmane eelprojekt valmis 2007. aasta septembris. Selle plaani esialgse hinnangu kohaselt pidi maismaapiiri väljaehitamine maksma 169 miljonit Eesti krooni (10,8 miljonit eurot). 2008. aastal tehti ka eelprojektiga ette nähtud keskkonnamõtjude hindamine. 2007. aasta eelprojektist järgmise etapini ei jõutud ja raha selleks riigieelarvest ei eraldatud.

10. 2012. aastal küsis PPA 4,3 miljonit eurot, et alustada idapiiri osalist väljaehitamist. Ka selleks ei saadud raha.

11. 2012. aastal andis PPA Riigikogu väliskomisjonile idapiiri olukorrast ülevaate. Selle põhjal võib öelda, et PPA-l oli selleks ajaks tänu eelprojektile olemas seisukoht, milline peaks Eesti idapiir välja nägema ning millised tööd tuleb seal ette võtta. Neist töödest oleks osa saanud ära teha juba enne piirilepingu sõlmimist ja ratifitseerimist. PPA teadis, millised tööd eeldavad piirilepingu olemasolu, ning pakkus seepärast välja plaani ehitada idapiir osaliselt välja, kuid see ei saanud Vabariigi Valitsuse ega Riigikogu toetust.

12. Idapiiriga seotud tegevused olid enne 2014. aastat igal aastal kirjas nii Siseministeeriumi valitsemisala arengukavades (VAAK) kui ka PPA tegevuskavades ja tööplaanides. Lisaraha tegevuste elluviimiseks valitsemisala sees ei leitud ning seda ei eraldatud ka riigieelarvest. Piiririba hooldati PPA eelarvevõimaluste kohaselt.

13. Idapiiri väljaehitamiseks puudus enne 2014. aastat Vabariigi Valitsuse otsus ning see ei olnud prioriteetne (sh riigieelarvest lisaraha taotlemisel). Maismaapiiri väljaehitamise edasilükkamist põhjendati Eesti–Vene piirilepingu puudumisega. Piirileping allkirjastati veebruaris 2014, lepingut ei ole siiani ratifitseeritud.

14. Kui 2014. aasta sügiseni olid Riigikogu ja Vabariigi Valitsus põhjendanud idapiiri välja ehitamata jätmist sellega, et piirilepingu ratifitseerimine on pooleli, siis edasised sündmused näitasid, et sisuline takistus piiri korrastamiseks ja väljaehitamiseks puudus.

15. 05.09.2014 toimus idapiiril Kaitsepolitsei ametnikuga seotud vahejuhtum, mis pööras avaliku tähelepanu sellele, et idapiir on

märgistamata ja võssa kasvanud. Siis tekkis laialdane poliitiline valmisolek olukorda kiirelt lahendama asuda. See ning teised 2014. aastal rahvusvahelist julgeolekuolukorda pingestanud sündmused muutsid idapiiri väljaehitamise riigi jaoks prioriteetseks.

Milline oli Vabariigi Valitsuse tegevus pärast 2014. aasta vahejuhtumit piiril?

16. Idapiiri visiooni – miks on idapiir vaja välja ehitada ja milliseid ülesandeid see peab võimaldama täita – kiitis Vabariigi Valitsus oma kabinetinõupidamisel heaks 26.02.2015. Tegemist oli Riigikogu valimiste eelse ajaga, valimised toimusid 01.03.2015 ning see võis mõjutada idapiiriga seotud otsuste langetamise kiirust. Idapiiri väljaehitamine oli 2015. aasta kevadel kinnitatud riigi eelarvestrateegia (aastateks 2016–2019) kohaselt Vabariigi Valitsuse prioriteet, et tugevdada Eesti julgeolekut.

17. Järgnevates peatükkides on antud ülevaade sellest, kuidas valmistuti idapiiri väljaehitamiseks ja jõuti projekti aluseks oleva piirilahenduseni. See tähendab ülevaadet sellest, kuidas selgitati välja, millist piiritaristut Eesti idapiiril vajab, milliseid alternatiive kaaluti ning milliste argumentidega on põhjendatud valitud lahendust.

Kokkuvõtteks

18. Valmisolek idapiir välja ehitada tekkis Vabariigi Valitsusel ja Siseministeeriumil pärast 05.09.2014 toimunud vahejuhtumit idapiiril. Enne seda oli Siseministeeriumi valitsemisalas tehtud küll mitmeid ettevalmistusi idapiiri korrastamiseks ja väljaehitamiseks, kuid raha nende elluviimiseks ei leitud. Oluline investeering, millega parandati piirivalve võimekust ja valmisolekut (sh idapiiril), tehti Schengen Facility programmi toel aastatel 2004–2006, enne kui Eesti liitus Schengeni viisaruumiga.

Kuidas selgitati välja, millist piiri Eesti vajab ja millised on selle väljaehitamise erinevad võimalused?

19. Selles peatükis on käsitletud idapiiriprojekti algusetappi. Muu hulgas on analüüsitud, kuidas selgitati välja, millist riigipiiri Eesti vajab, millisel määral lähtuti ohuhinnangutest, millise sisendi andsid Vabariigi Valitsus, Siseministeerium ning ka teised ministeeriumid ja nende valitsemisalade asutused ning millised olid sellest lähtuvad idapiiri suhtes esitatavad nõuded.

20. Peatükis on antud ka ülevaade piirivaldkonna õigusaktidest ning neist lähtuvatest kohustustest. Samuti on käsitletud seda, kuivõrd kasutati piirilahenduse väljatöötamisel teiste riikide kogemusi ning milliseid alternatiivseid lahendusi kaaluti.

Idapiiri väljaehitamise vajaduse põhjendused

21. Siseministeerium ja PPA on leidnud, et idapiir on vaja välja ehitada riigi julgeoleku (sh piiri- ja sisejulgeoleku) tagamiseks. Väljaehitatud piir võimaldab reageerida piirijuhtumitele kiiresti, parandada üldist infovahetust ja plaanida paremini piirivalve tegevust idapiiril.

22. Idapiiriprojekti dokumentide järgi on piiri väljaehitamise eesmärgid seotud Eesti julgeoleku, majanduse ning maine ja kuvandiga. Majanduslike eesmärkide all on silmas peetud majanduslikku kasu, mis tuleneb ebaseadusliku tegevuse vähendamisest, millega kaasneb PPA

Millised eesmärgid on Siseministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet idapiirile seadnud?

menetluskulude ja personalivajaduse vähenemine. Majanduslikku kasu toob ka projektis kasutatavate tehniliste lahenduste kaudu innovatsiooni edendamine.

23. Idapiiri väljaehitamine on Siseministeeriumi ja PPA sõnul ennetav ja heidutav meede ehk piiri väljaehitamine loob Eestist tõhusa piirivalvega riigi kuvandi. Nähakse ka, et see võib kujundada Eesti mainet Euroopa Liidus, kui meil on välja ehitatud tänapäevane piiritaristu ja saame sellega olla eeskujuks.

Ohuhinnangutest lähtuv vajadus

Mis juhtub, kui idapiiri välja ei ehitata?

24. PPA on püüdnud välja selgitada piirijulgeolekuga seonduvad probleemid ja ohud, millest osa põhjuseks võib pidada seda, et idapiir on välja ehitamata. Valdkonna terviklik analüüs siiski puudub. Samuti puudub analüüs selle kohta, milliste meetmetega (sh millise piirilahendusega) ja millisel määral on võimalik neid ohtusid maandada.

25. Piirijulgeoleku ohte analüüsivatest dokumentidest nähtub, et peamised probleemid, mille põhjuseks võib pidada väljaehitamata idapiiri, on ebaseaduslik ränne ja salakaubandus, teataval määral ka PPA isikkoosseisuga seonduv. Dokumentidest aga ei nähtu, et PPA ning Maksu- ja Tolliamet peaksid nende ohtude realiseerumise tõenäosust ja mõju piiripunktide vahelisel alal suureks. Oluline on mainida, et ohtude hindamist mõjutab tervikliku ülevaate puudumine piiril toimuvast.

26. Eelnevast lähtudes ei nähtu, et ohuhinnangud oleksid olnud idapiiri väljaehitamise lahenduse oluline sisend.

Millist kasu toob idapiiri väljaehitamine PPA ja Siseministeeriumi hinnangul lisaks piirivalve tegevusele?

27. PPA ja Siseministeerium on Riigikontrollile antud selgitustes nimetanud mitmeid riske, mida idapiiri projektiga soovitakse maandada. Ohuhinnangutes need aga ei kajastu ning neid ei ole ka idapiiriprojekti kirjelduses põhjendustena välja toodud. Suur osa nimetatud riskidest puudutab teiste valitsemisalade tegevust.

28. Idapiiri väljaehitamine aitab PPA ja ministeeriumi hinnangul näiteks toetada õhupiiri valvamist, vähendada ELi liikmesriigi kohustustega kaasnevaid kulusid, lahendada keskkonnaobjektide heakorra ja omandivormiga seonduvad teemad, korrastada õiguslikku regulatsiooni ning tagada Eestis viibivate NATO üksuste julgeolekut.

29. Kõnealuste riskide ulatuslikkust, esinemise tõenäosust ja mõju piirijulgeolekule või julgeolekule laiemalt aga analüüsitud pole, ega ka seda, millisel määral kavandatud piirilahendus neid riske maandab. Samuti ei ole nende hulgas eristatud riske, mis idapiiri väljaehitamise plaanimisel on olnud valitud lahenduse põhjendus, ning neid, mis on projekti teostamisest tulenevad lisakasutegurid, sealhulgas teiste valitsemisalade jaoks.

Õiguskeskonnast tulenev vajadus

30. Siseministeerium on osutanud rahvusvahelistele õigusaktidele, mis kohustavad Eestit kui ELi liikmesriiki idapiiri välja ehitama. Riigikontroll leiab, et nende õigusaktide rakendamisel on tõlgendamisruumi ning need ei kohusta ehitama ELi välispiiri välja sellises mahus, nagu Eestil on plaanis.

Millised on rahvusvahelisest õigusest tulenevad välispiiri valvamisega seotud kohustused ja õigused?

31. Peamised rahvusvahelisest õigusruumist tulenevad aktid on Schengeni piirieskiri ja EUROSURI määrus. Neist esimene reguleerib olulisel määral välispiiri kontrollimise valdkonda, ent vähesel määral ka piiripunktide vahelist patrull- ja vaatlustegevust, millega tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist. Täpsemalt tuleneb sellest kohustus analüüsida sisejulgeoleku ja välispiiride julgeolekuga seotud ohte ning määrata neist lähtudes kindlaks, kui palju on vaja piiripunktide vahelise ala patrull- ja vaatlustegevuseks üksusi või patrulle ning milliseid meetodeid selleks kasutada, nii et ebaseaduslik piiriületamine avastataks tõenäoliselt alati.
32. Teine rahvusvaheline õigusakt, mis kohustab Eestit välispiiri arendamisega tegelema, on EUROSURI määrus. Sellega loodi Euroopa piiride valvamise süsteem, mis jõustus 2013. aastal. Selle põhieesmärk on kehtestada välispiiri integreeritud valvamine ja selleks vajalikud tegevused. Muu hulgas kohustab määrus liikmesriiki koostama oma riigipiiri olukorrast ülevaate, tagama õigeaegse teabevahetuse ning koostöö teiste riikide ametiasutustega, kes vastutavad välispiiride valvamise eest, ning koordineerima riigipiiri valvamise süsteemi kooskõlas oma riigi õigusaktidega.
33. EUROSURI määrusega on ühtlasi sätestatud, et välispiiride valvamise eest vastutavatele asutustele ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametile (Frontex) tuleb tagada vajalik taristu ning vahendid, et parandada nende olukorradeadlikkust ja suurendada reageerimisvõimet ELi liikmesriikide välispiiridel. See võimaldaks liikmesriikidel paremini tõkestada ebaseaduslikku sisserännet ja piiriülest kuritegevust ning aidata kaasa rändajate kaitsmisele ja nende elu päästmisele.
34. EUROSURI määruse kohaselt on liikmesriikidel ka kohustus jagada oma territooriumil olev ELi välispiir lõikudeks ning määrata nende lõikude mõjutase (väike, keskmine, suur). Mõjutaseme määramisel tuleb lähtuda sellest, kui palju on asjaomases piirilõigis toimunud ebaseadusliku sisserände või piiriülese kuritegevuse juhtumeid, mis mõjutavad oluliselt piiri turvalisust. Piirilõikude valvamine peab olema kooskõlas neile määratud mõjutasemega.
35. PPA sõnul määratakse piirilõikude mõjutasemed ja korraldatakse neist lähtudes piirivalve igapäevatööd. Piirilõikude mõjutaset hinnatakse ja vajaduse korral muudetakse igal kuul ning kinnitatakse prefektuuri tasandil. Mõjutaseme hindamine toimub PPA peadirektori käskkirjaga kinnitatud piirikontrolli ja -valvamise juhiste alusel, mis sisaldab ka juhtnööre selle kohta, kuidas jagatakse valvatavad piirilõigud eriti tähtsateks, tähtsateks ning muudeks piirilõikudeks.
36. Idapiiri taristu väljaehitamisel ei ole võimalik sellisel tasemel operatiivse iseloomuga mõjutasemeid aga arvestada. Samas ei selgunud ülevaate koostamise käigus, et idapiiriprojekti väljatöötamisel oleks arvestatud piirivalvamise pikaajalise kogemusega selles, kus ebaseaduslik tegevus idapiiril on maastiku läbitavuse tõttu ebatõenäolisem vms.
37. Schengeni õigustiku rakendamist hinnatakse iga 5–6 aasta tagant, Eesti on need kontrollid läbinud 2006., 2012. ja 2018. aastal. Ehkki PPA on enda koostatud riigipiiri valvamise ja kaitsmise võimekuse ülevaates osutanud sellele, et 2012. aasta Schengeni õigustiku hindamise peamine

Mida on näidanud Schengeni viisaruumiga seotud õigusaktide hindamine?

etteheide käis selle kohta, et Eesti riigipiir ei ole tähistatud ja piiririba pole välja ehitatud, ei kajastu see tähelepanek Schengeni hindamisaruannetes.

38. Hindamisaruannete järgi on Eesti olukorrateadlikkus ja piirivalve tegevusteks kasutatavad tehnilised vahendid piisavad ning peamised piiripunktide vahelise ala valvamise kohta tehtud soovitused käsitlevad riskianalüüsi haldamist, ametite koostööd ja isikkoosseisu suurust. Aruannetes puudub ettepanek ehitada välja piiririba.

Millised on riigisisese õiguses reguleeritud kohustused?

39. Peamine piirivalve korraldust reguleeriv riigisisene õigusakt on riigipiiri seadus ja selle rakendusaktid. Selle seaduse alusel on muu hulgas sätestatud nõue tähistada piir piirimärkidega (kehtinud alates 1994. aastast), samuti politsei ülesanne jälgida piiririba ja -märkide seisundit ja hoida need korras (kehtinud alates 2010. aastast).

40. Riigipiiri seaduse alusel kehtestatud määruse „Piirirajatiste ja piirimärkide hooldamise kord“ kohaselt kuulub kohustuslike tegevuste hulka piiririba maa-ala korrastamine (taimkatte niitmine, võsa raiumine, piiriribale langenud puude kõrvaldamine ja puuokste kärpimine, piirikraavide puhastamine ja taastamine) ning piirirajatiste hooldamine (piiriribal asuvate sildade, purrete, läbipääsutõkete, patrullradade (jalgradade) jms hooldamine, parandamine ja ehitamine, vajaduse korral osaline või täielik väljavahetamine).

41. Eelneva põhjal võib järeldada, et riigipiiri tähistamine ning piiririba, piirirajatiste ja piirimärkide hooldamine (sh piiririba maa-ala hea-korrastamine ja piirimärkide hooldamine määruse nr 347 ja selle § 2 tähenduses) on PPA kohustusena kehtestatud alates 2010. aastast, kuid neid vajalikus ulatuses enne 2014. aastat ei täidetud. PPA on selle peamise põhjusena toonud välja asjaolu, et raha nendeks tegevusteks ei eraldatud.

Teiste riikide kogemustega arvestamine

42. Riigikontroll leiab, et suurte taristuprojektide (eriti unikaalsed projektid nagu piiritaristu väljaehitamine) ettevalmistamisel on vaja tutvuda ka teiste riikide kogemuste ja parima praktikaga. See loob võimaluse leida alternatiivseid lahendusi.

43. Eesti idapiiri puhul puudub selge ülevaade sellest, kui põhjalikult on lahenduse koostanud meeskond tutvunud teiste riikide piirilahendustega. Dokumentides esineb viiteid sellele, et teiste riikide piirilahendusega on PPA tutvunud, kuid neist ei nähtu, et nende lahenduste sobivust ja maksumust oleks Eesti kontekstis analüüsitud.

44. Kohustus tuua rahvusvahelisi näiteid Soome ja Leedu piiritaristu ehitusest, selle vastupidavusest, ülesehitusest, maksumusest (nii ministrile kui ka avalikus kommunikatsioonis kasutamiseks) tehti PPA-le ülesandeks 20.02.2018 Siseministeeriumis toimunud koosolekul. Selle ülesande täitmise kohta dokumendid aga puuduvad.

45. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamistele esitatud materjalid ei hõlma teavet teiste riikide piirilahenduste kohta ega too välja seda, kas või mil moel on need olnud eeskujuks Eesti piirilahenduse väljatöötamisel. 05.07.2018 esitas siseminister Frontexi arvamuse selle

Milliste riikide piirilahendusega tutvus Eesti oma lahenduse väljatöötamisel?

Millel põhines ja milline oli Frontexi arvamus?

kohta, et Eesti plaanitavad piiritõkked ja tehniline lahendus vastavad ELi parimatele tavadele. Kirjavahetusest Frontexiga selgub siiski ka see, et nende hinnangul ületab Eesti välispiiri plaanitud lahendus „piiri valvamise kontseptsiooni“ ning seda tuleks käsitleda laiemalt „piirijulgeoleku kontseptsioonina“, mis hõlmab mitme ministeeriumi valitsemisala vajadusi.

46. Olulise asjaoluna on Frontex rõhutanud, et piiriala pinnast ja sealset erinevat sorti maastikku ning sinna ehitamise võimalusi tuleks põhjalikumalt uurida, kuna see võib kaasa tuua rahalise lisakulu nii taristu ehitamisel kui ka hooldamisel.

47. Riigikontrolli järelepärimise peale 19.11.2018 saadetud vastuses täpsustas Frontex, et piiri valvamise kontseptsiooni ületava osana näevad nemad nii julgeoleku seisukohast olulisi asju kui ka seda, mis on seotud piirkonna taristu arendamisega, näiteks uute teede, sildade ja -tammide rajamine.

48. Samas on oluline märkida, et Frontex üldjuhul liikmesriikide plaanitavaid projekte ei hinda. Seesuguse hindamise on nad varem teinud vaid Põhja-Makedoonia Vabariigis. Kirjas Riigikontrollile on Frontex välja toonud, et neil puudub täpne ülevaade viimase kümne aasta jooksul Euroopa Liidu välispiiril tehtud või lähiajal plaanitavatest piiriprojektidest.

Alternatiivide analüüsimine ja piirilahenduse valik

49. Iga suure riikliku investeeringuprojekti elluviimisele peab eelnema põhjalik ettevalmistus, et selgitada välja, milline on riigi strateegiline eesmärk, millised selle saavutamise võimalikud lahendused ning nende tõenäoline maksumus. Ettevalmistuse lõpuks peaks olema selge, milline lahendus on optimaalne ja teostatav ning võetakse töösse.

50. Sellest lähtudes uuris Riigikontroll, millised riigi strateegilisele eesmärgile vastavad idapiiri väljaehitamise alternatiivid projekti ettevalmistavas etapis läbi töötati ning millele tuginedes valik tehti.

Milliseid alternatiive kaaluti?

51. Alternatiivid kajastuvad kahes dokumendis: siseministri 2018. aasta juulis Riigikontrollile saadetud kirjas ning peaministri vastuses 2018. aasta oktoobris Riigikogus toimunud arupärimisele. Neis dokumentides on kirjas piiri väljaehitamise neli varianti:

- a) puhastatakse riigi maismaapiiri riba ja piiri valvatakse õhuvaatluse teel, mida tehakse sisepõlemismootoriga mehitamata lennuvahenditega. Piiripunktide lähiümbrusesse ehitatakse aed ning vaatluspostid;
- b) puhastatakse riigi maismaapiiri riba ja piiri valvatakse nn pimedate anduritega (maa-ala, sh perimeetri valvamise andurid) ning valveautodega. Selleks varustatakse kogu piiririba elektriga, rajatakse juurdepääsuteed, et saaks juhtumitele reageerida ja piiri hooldada, ning luuakse andmete edastamiseks taristu;
- c) luuakse kombineeritud valve. Lähtudes ohuhinnangust ning looduslikest tingimustest, paigaldatakse piirdeaed, rajatakse kuni kahe meetri laiune jäljeriba, vähemalt kahe meetri laiune

patrullrada, vajalikud juurdepääsuteed ja loomatõkkeaiad, et vältida valehäireid. Piiriribale rajatakse tänapäevane valve- ja seiresüsteem (mille eeldus on samuti kogu piiririba varustamine elektriga, juurdepääsuteede rajamine ning andmete edastamise taristu loomine);

- d) minimaalsed tegevused maismaapiiril: piiririba puhastatakse ja tähistatakse; korrastatakse purded ja muud jalgsipatrullide tarvis primitiivsed rajatised.

52. Riigikontrollile esitatud kirjas on siseminister A- ja B-variandi kõrvalejätmist põhjendanud sellega, et need ei maanda riski, mis kaasneb sellega, kui piirivalvurite arvu tuleb vähendada, või eeldavad ametnike juurdepalkamist. Taasesitatavad dokumendid personalivajaduse hinnangulise arvestuse kohta ülejäänud kahe ehk C- ja D- variandi korral samas puuduvad. Tervikprognoos, kui palju on personali vaja valitud lahenduse ehk C-variandi korral, puudub siiani. Ent Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul ei vähene personali hulk ka selle lahenduse korral ja pigem mõnevõrra suureneb.

53. Siseministri hinnangul ei sobi A-variant ka seetõttu, et selle kontrollisüsteem on haavatav, ning B-variandi puhul on piirilahendus vananenud ja mitmed riskid maandamata. Taasesitatavad dokumendid, mis annaksid ülevaate kaalutud piirilahenduste rahalisest arvestusest, riskide hinnangust ning seatud kriteeriumitele vastavusest, aga puuduvad.

54. Ehkki riigipiiri väljaehitamise projekti üks lähtetingimus oli see, et inimesi juurde ei oleks vaja võtta, ning B-variandi kõrvalejätmist on Siseministeerium põhjendanud sellega, et lahendus ei sobi väheneva personali korral, ei ole Vabariigi Valitsusele esitatud dokumentide hulgas kõnealuseid alternatiivseid piirilahendusi või nende kirjeldusi. Ka töörühmade protokollidest ei nähtu, et piirilahenduse väljatöötamisel oleks alternatiivide üle arutletud.

55. Arvestades, et riigipiiri väljaehitamise alternatiive analüüsivaid dokumente pole, ei ole selge, milliste argumentidega on valitud lahenduse kasuks otsustatud ja muud võimalused kõrvale jäetud.

Kokkuvõtteks

56. Kokkuvõtvalt saab tuua välja, et idapiiri väljaehitamise analüüs ja ettevalmistamine toimus nelja kuu jooksul ning selle ajaga ei olnud võimalik selgitada põhjalikult välja, millist riigipiiri Eesti vajab, ega töötada välja vajadusele vastavaid alternatiivlahendusi ja neid hinnastada. Keskenduti ühele piirilahendusele, mille esialgne maksumuse hinnang oli üsna ebatäpne. Tehtud eeltöö ei võimalda veenduda, kas idapiiri väljaehitamise praegune lahendus on optimaalne nii vajaduse kui ka maksumaksja raha kasutamise mõttes.

Mida sisaldab riigipiiri väljaehitamiseks valitud lahendus ja kuidas on seda ellu viidud?

57. Selles peatükis on antud ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise projekti analüüsietapi lõpust (piirilahendus on välja valitud) ja arendusetapist, mille käigus valmistuti projekti elluviimiseks (ehitamiseks alustamiseks).

Milline on valitud piirilahendus?

Idapiiri väljaehitamiseks valitud lahendus

58. PPA ja Siseministeerium töötasid välja idapiiri visiooni, mis oli sisuliselt üks võimalik lahendus, ja esitasid selle Vabariigi Valitsusele 2015. aasta veebruaris. Idapiiri väljaehitamiseks valitud lahendus sai Vabariigi Valitsuselt heakskiidu. Valitsus maksumuse kohta piiranguid ei seadnud, ehkki ministrid on avalikes sõnavõttudes viidanud esialgsele hinnangule kui väljaehitamise reaalsele maksumusele. Heakskiidu saanud lahendus kajastus koos hilisemate muudatustega maismaapiiritaristu ja infosüsteemi KILP projekteerimise lähteülesandes (esitatud 2015. aasta augustis).

59. Idapiir koosneb jõe-, järve- ja maismaapiiri sektoritest. Idapiiri puhul on prioriteediks seatud maismaapiir, kuna PPA hinnangul on selle seisukord võrreldes jõe- ja järvepiiriga mitterahuldav ning sellesse on kõige vähem investeeritud. Maismaapiir moodustab idapiiri kogupikkusest 40%.

60. Kogu idapiiri ulatuses seati sihiks parandada tehnilise valve võimekust. Kui 2014. aastal oli tehnilise valvega kaetud kogu idapiirist 51%, sh maismaapiirist 5,7%, siis Vabariigi Valitsuse heakskiidetud piiriprojekti kohaselt on plaanis tehnilise valvega varustada kogu idapiir.

61. Maismaapiiri valvesüsteemi eesmärk oli esmase lahenduse kohaselt avastada kõik ebaseaduslikud piiriületused ja tabada neis osalejad, tuvastada piiriületuste objektid ja subjektid helis-pildis ning avastada mehitamata lennuvahendid kuni 30 meetri kõrguselt. Selle saavutamiseks tuli järgi teha järgmist:

- paigaldada piiripostid ja muu piiri märgistus;
- rajada viivitusaed, loomatõkkeaed ja jäljeriba;
- paigaldada valveseadmete mastid ja seadmed;
- paigaldada optiline kaabel ja rajada elektrivõrk;
- rajada serveriruumid, juurdepääsuteed ja läbipääsusüsteemid;
- töötada välja seiresüsteemide haldamise tarkvara (infosüsteem).

62. Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel on terviksüsteemi efekti saavutamiseks kasulik viia valitud lahendus ellu terves ulatuses ehk luua taristu, sh ka tehniline valve, ning teha seda kogu idapiiri pikkuses.

63. Pärast 2015. aastal toimunud piirilahenduse heakskiitmist arutati seda Vabariigi Valitsuses uuesti 2018. aasta veebruaris. Vahepealsel ajal oli antud kabinetinõupidamistel ülevaade projekti edenemisest ning tutvustatud piirilahenduse väiksemaid muudatusi. Ehituslikku ja rahalist mahtu puudutavaid otsuseid nende raames ei tehtud. Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel toimus vahepealsel ajal projekteerimine, mis lähtus heakskiidetud visioonist, ning Vabariigi Valitsuse otsust vajavaid küsimusi ei tõstatatud.

Kuidas on idapiiriprojekti ulatus muutunud aastatel 2014–2018?

Mille poolest on idapiiriprojekti eesmärgid ja tehnilised elemendid muutunud?

Kuidas on muutunud idapiiriprojekti ajakava?

Kas analüüsi võimalust, kuidas valitud lahendus odavamalt teostada?

Idapiiriprojekti muutmine ajavahemikul 2014–2018

64. Idapiiriprojekti eesmärgi ja maksumust on aastatel 2014–2018 mõneti täpsustatud. Füüsilise taristu poolest ei hõlma projekt sise- ega merepiiri, piirivalve infosüsteemi KILP arendatakse aga nii, et see kataks kogu piirivalve vajaduse. Infosüsteemi arendus laienes 2015. aastal, mil hõlmati lisaks maismaapiirile ka piirivalve teised valdkonnad (sh merepiiri valve ning otsingu- ja päästetööd). Infosüsteemi KILP arendus on 2018. aasta arvestuste järgi läinud kallimaks 3,75 miljoni euro võrra (4,4 miljonilt 8,15 miljoni euroni).

65. Idapiiriprojekti tehnilisi lahendusi on muudetud. Näiteks muudeti mehitamata lennuvahendite avastamise kõrgust (ehk madallennuala valvamist) ning signaalide avastamise kaugust piirist. Madallennuala valvevõimekuse loomine läheb 2018. aasta veebruari andmete järgi maksma 17 miljonit eurot.

66. Samuti on muutunud idapiiri füüsilise taristu rajamise maksumus. Näiteks on 2014. aasta lõpus pakutud lahendusega võrreldes plaan rajada soisel alal rohkem patrullradu (21 kilomeetri asemel 52 kilomeetri ulatuses), samuti on suurenenud ligipääsuteede arv (4 tee asemel 59 teed). Ligipääsuteid vajatakse muu hulgas generaatorite hooldamiseks ja kütuse vedamiseks, et tagada elektrikatekestuste korral autonoomne elektrienergia tootmisvõimsus ja seeläbi tehnilise valve toimepidevus. Ligipääsuteede, elektrivarustuse ja generaatorite maksumus 2018. aasta veebruari andmete järgi oli kokku 9,5 miljonit eurot.

67. Idapiiri väljaehitamine pidi esimeste arvestuste järgi toimuma aastatel 2014–2017, hilisemates dokumentides nihutati ajakava esmalt aastateks 2015–2018 ja hiljem aastateks 2015–2019. Aastal 2018 otsustati projekti elluviimise aega pikendada 2026. aastani.

68. 2018. aastal said valmis katselõigud. Põhiosas käis 2018. aasta lõpus ja 2019. aasta alguses ehitushangete ettevalmistamine ning piiririba laiendamise seotud tegevused. Ehitamisega on plaanis esimeses piirilõigus alustada 2019. aasta sügisel.

69. Idapiiri väljaehitamise võimalikud kokkuhoiukohad ehk projekti teostamine plaanitavast väiksemas mahu on samuti arutlusel olnud – pärast seda, kui 2018. aasta veebruaris selgus, et projekt läheb esialgse hinnanguga võrreldes oluliselt kallimaks. Mille pealt kokku hoida ja millist mõju see avaldab plaanitavale piirivalvevõimekusele, ei ole aga selge, kuna seda analüüsivad dokumendid puuduvad. Samuti ei nähtu, et kokkuhoiuvõimaluste kasutamise kohta oleks Vabariigi Valitsus või Siseminister otsuseid teinud.

Idapiiri väljaehitamise eelarve, selle täitmine ja täitmise jälgimine

70. PPA hinnangul on 2018. aasta augusti seisuga idapiiriprojekti kogumaksumus ca 320 miljonit eurot, sh 250 miljonit investeringukulu ja 70 miljonit hooldus- ja ülalpidamiskulu kuni aastani 2026. Viimane summa lisandub praegusele piirivalvamise kulule. Kuna ehitamine ei ole põhiosas alanud, selgub projekti tegelik maksumus piiri väljaehitamise etappide kaupa. Projekti terviklik maksumus on rahastamisotsustega 2018. aasta sügise seisuga kaetud vaid osaliselt.

Miks on idapiiri väljaehitamise maht ja maksumus nii suur?

71. Idapiiri väljaehitamise suure ehitusliku mahu ja maksumuse üks põhjus on eelnevate aastate tegematajätised. Näiteks puudusid maismaapiiril kõik ettenähtud piirirajatised. Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel on selle taga olnud rahapuudus, mis oli tingitud idapiiri väljaehitamise vähesest prioriteetsusest enne 2014. aasta septembrit.

72. Idapiiri väljaarendamine on PPA selgituste kohaselt kallis ka seetõttu, et soovitakse saada alustaristu, mida saab kasutada pikka aega (25 aastat), millel on väikesed hoolduskulud ning mis sobib kõikide pinnasetüüpidega. Maksumust suurendab kogu hangitav tehniline lahendus.

Miks ei ole idapiiri väljaehitamise raha Politsei- ja Piirivalveameti eelarves?

73. Idapiiri väljaehitamiseks vajaminev raha ei ole plaanitud Siseministeeriumi ega PPA eelarvesse, vaid Vabariigi Valitsuse reservi. PPA selgituste kohaselt on nõnda otsustatud sellepärast, et raha kasutamise aeg aastate jooksul ei ole kindel ning raha kasutuselevõtu paindlikkuse tagamiseks hoitakse seda kuni vajaduse tekkimiseni reservis.

Kuidas idapiiri väljaehitamise eelarve täitmist jälgitakse?

74. Idapiiriprojekti eelarve täitmist on PPA jälginud jooksvalt alates 2015. aasta lõpust. Aastatel 2015–2017 on kasutatud piiriprojekti jaoks raha 15,6 miljonit eurot. Hinnanguline eelarve 2018. aasta lõpu seisuga näeb ette, et aastatel 2018–2026 vajatakse kokku 292 miljonit eurot, mis sisaldab nii ehituskulusid kui ka ehitusetappide lõpetamise järel lisanduvaid hooldus- ja ülalpidamiskulusid.

75. Võrreldes 15.08.2018. aasta valitsuskabineti otsustega ei ole rahavajadus (320 miljonit) aastani 2026 suurenenud ($15,6 + 292 = 307,6$ miljonit eurot). Rahavajaduse mõningane vähenemine aastani 2026 tuleneb sellest, et ehituse algus on viibinud ja see lükkab eelarves edasi ka idapiiri hooldus- ja ülalpidamiskulusid. Seega, prognoositavad hooldus- ja ülalpidamiskulud (70 miljonit eurot) jaotuvad osaliselt aastast 2026 kaugemale. Idapiiri väljaehitamiseks vajaminevad summad täpsustuvad pärast hangete tegemist ja lepingute sõlmimist.

76. 18.10.2018 nimetati Eesti idapiiri väljaehitamise juhtrühm ja moodustati valdkondlikud töörühmad. Alates novembrist 2018 koostatakse piiriprojekti eelarve täitmise aruanne varasemaga võrreldes detailsemas vormis, et töörühmadel oleks parem idapiiriprojekti finantsinfot jälgida.

Millisel määral kasutatakse idapiiri väljaehitamiseks välisraha?

77. 2019. aasta alguse seisuga on idapiiriprojekti kaasatud välisraha 4,9 miljonit eurot, millest 0,9 miljonit annab aastatel 2014–2020 ELi Sisejulgeolekufond (ISF). 2014. aastal andsid Ameerika Ühendriigid lubaduse eraldada 4 miljonit. USA toetusraha plaanitakse kasutada Narva jõe seireseadmete soetamiseks – USA on Eestisse lubanud saata selle summa ulatuses tehnilise valvesüsteemi seadmeid. Eesti riigi kanda jääb paigaldamise kulu ja käibemaksu tasumine.

78. 2019. aasta alguse seisuga ei ole Siseministeeriumile ega PPA-le teada, kui suures ulatuses on võimalik idapiiri väljaehitamist rahastada perioodil 2021–2028 ELi Sisejulgeolekufondi toel. Sisejulgeolekufondi piirihalduse valdkonna eelarveraamistik kiidetakse heaks 2019. aasta esimese poolaasta lõpus ning pärast seda on PPA-l võimalik fondi raha eelarvesse täpsemalt planeerida.

Kui palju maksab tulevikus piiri valvamine?

79. Valitsuse 16.08.2018. aasta kabinetinõupidamisel otsustati, et idapiiri väljaehitamine on Eesti strateegilise tähtsusega investeering ning seda tuleb eelarveperioodi 2021–2028 ELi fondide rahastamisotsuste kujundamisel käsitleda prioriteedina.

80. Lisaks idapiiri väljaehitamisele, mis maksab ca 250 miljonit eurot, kulub idapiiriprojekti kohaselt ca 70 miljonit eurot piiri ülalpidamiseks kuni aastani 2026. PPA selgituste kohaselt lisandub see 70 miljonit praegu idapiiri valvamisele kuluva rahale ja see on seotud väljaehitatud taristu ja valveseadmete käigushoidmisega. Praegusega võrreldes muutub idapiiri valvamine iga aastaga kallimaks.

Kokkuvõtteks

81. Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et pärast valitsuskabineti 26.02.2015. aasta otsust, millega kiideti heaks idapiiri väljaehitamise üks lahendus, algas arendusetapp, kus täpsustusid mõnevõrra idapiiri väljaehitamise tingimused ja mitmed tehnilised üksikasjad. Projekti elluviimise esialgne ajakava on pikenenud ja maksumus suurenenud. Veel pole veel teada, kui palju on võimalik idapiiri väljaehitamisel kasutada välisraha (selgub 2019. aasta jooksul). Samuti ei ole veel võimalik täpselt öelda, kui palju muutub praegusega võrreldes kallimaks idapiiri valvamine pärast seda, kui piir on välja ehitatud.

Millised on valitud piirilahendusega seonduvad riskid?

Risk on asjaolu, mis võib takistada idapiiri väljaehitamist plaanitud moel, ette nähtud aja või eelarvega. Samuti asjaolu, mis võib mõjutada valminud piiritaristu toimepidevust, eesmärgipärast kasutamist ja hooldamist ning sellega seotud kulutusi.

82. Selles peatükis on antud ülevaade neist **riskidest**, mille on PPA ja Siseministeerium erinevates töörihmades tuvastanud ja dokumentidesse kirja pannud, ning mis võivad takistada valitud piirilahenduse elluviimist või mõjutada hiljem maismaapiiri valvamist. Lisaks on antud ülevaade sellest, kuidas on PPA ja Siseministeerium riskid maandanud või planeerinud neid maandada.

83. Kuna idapiiri väljaarendamisega on seotud palju riske, mis aga erinevad tähtsuse ja ulatuse poolest, on peatükis toodud valdkondade kaupa ära olulisemad riskid ja meetmed. Põhjalikumalt on riskidest ja nende maandamise meetmetest antud ülevaade lisas A.

Idapiiri väljaehitamise seotud riskid

Millised on idapiiri väljaehitamise riskid ning kuidas on need maandatud?

84. Idapiiriprojekti ettevalmistavas faasis ilmnesid õigusaktides puudused, mida on aastatel 2014–2018 järk-järgult muudatustega kõrvaldatud. PPA ja Siseministeerium on olulised muudatused välja töötanud, ent näiteks riigipiiri seaduse muutmise eelnõu, mida Riigikogu menetles alates 15.06.2016, tuleb 2019. aastal uuesti algatada.

85. Idapiiriprojektis on ehituslikult ja rahaliselt kõige mahukam osa piiritaristu rajamine. Hangete venimise, alapakkumiste ja ehitusvigade tõttu võib ehitamine kokkuvõttes kallimaks muutuda. Need riskid on Siseministeeriumil ja PPA-l plaanis maandada sellega, et piiritaristu rajatakse lõikude kaupa. Lõikude prioriteetsuse seadmisel võetakse PPA kinnitusel arvesse nii lõikude ohutaset kui ka ehitamiseks vajalike tingimuste olemasolu. Riigikontrollile esitatud dokumentidest aga ei nähtu, millises järjekorras piirilõike välja ehitama asutakse ning mis põhjustel just sellises järjekorras.

86. Idapiiri väljaehitamine lõikude kaupa tähendab eraldi hankeid mitme aasta jooksul¹. Väljaehitamise maksumuses on praegu arvestatud iga-aastase ehitustegevuse hinnatõusu ja tööjõu kallinemisega.

Riigikontrollile esitatud dokumentidest ei nähtu aga, et oleks arvesse võetud ehitustööde hinnatõusu, mis võib olla tingitud samal ajal suurte taristuprojektide elluviimisega (näiteks Rail Baltic, maanteede ehitus).

87. Kuigi Vabariigi Valitsus on 2015. ja 2018. aastal andnud heakskiidu idapiiriprojektile täismahus, ei ole sellega kaasnenud samas mahus rahastusotsuseid. Siseministeerium ega PPA ei pea seda probleemiks, kuid Vabariigi Valitsuse prioriteetidid võivad aastate jooksul muutuda ning see seab ohtu tervikliku piiritaristu valmimise.

88. Kuna idapiiril toimuvad ehitustööd muudavad sealset maastikku ja keskkonda, on teatavaks riskiks projekti keskkonnamõju. Ametlik keskkonnamõtjude hindamine on algatatud Narva jõe piirkonnas, kuid selle tulemused ehk mõjud ja vajalikud kompenseerivad meetmed pole veel selged.

89. 2018. aastani võõrandati piiritaristu rajamise jaoks riigipiiri seadusega kooskõlas 10 meetri laiune piiririba. Katselõikude rajamisega sai selgeks, et vajatakse 20 m laiust piiririba ja 20 m laiust hooldusriba. Uute, senisest suuremate maade võõrandamine tähendab uusi läbirääkimisi, millega on maaomanikel võimalik teatud ajani venitada. Sellega tekitatakse risk, et planeeritud ehitustegevusega ei saa jätkata. Riski maandamiseks on kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse kohaselt võimalik maksta motivatsioonitasu lisaks kinnisasja turuväärtusele.

90. Kuna idapiiriprojekti oluline osa on ka seadmed ja tehnoloogia ning see valdkond areneb kiiresti, on risk, et kui piiri ehitamine toimub pikka aega, on selle valmides seadmed ja tehnoloogia vananenud. Riski ulatus on prognoosimatu ning maandamine seepärast ka keeruline.

Piirilahendusega seonduvad riskid pärast taristu valmimist

Millised riskid võivad ilmneda pärast idapiiri valmimist ning kuidas on neid ennetavalt maandatud?

91. Tehnoloogiaga seotud risk, mis võib realiseeruda pärast piiritaristu valmimist, on seotud infosüsteemidega. Kui olemasolevad ja arendatavad lahendused ei ole liidestatud, siis on risk, et piiriprojektis ettenähtud infovahetus ja sellest tulenev kasu ei realiseeru täies mahus. Selle riskiga tegelemist võetakse arendusprotsessis arvesse.

92. Pärast piiritaristu valmimist on vaja tagada kasutatava tehnika ja tehnoloogia toimepidevus. Selleks on vaja pideva elektri- ja andmesideühenduse olemasolu. Praegune lahendus näeb igapäevast elektriühendust elektrivõrgu kaudu (tagab Elektrilevi OÜ) ning varulahenduseks on elektrigeneraatorid. Turvaline andmesideühendus tagatakse statsionaarse andmesidekaabli kaudu. Nii generaatorite kui ka turvaliste kaablite kasutamine tähendab võrreldes võrguühenduse ja tavapärase andmesidega suuremat alginvesteeringut. Samuti eeldab

¹ Idapiiri esimese etapi ehitustööde hange 23,5 km piirilõigu kohta (Eesti, Läti ja Venemaa kolmikpunktist kuni Luhamaa piiripunktini) kuulutati välja 31.01.2019. Kui esialgu planeeriti osalemissoovid saada 5. märtsiks 2019, lepinguni jõuda 2019. aasta sügisel ning ehitama asuda 2020. aasta alguses, siis nüüd on selge, et ajakavasse tuleb vähemalt paar kuud lisaks planeerida (osalemissoovide tähtaeg oli 2. mai 2019).

generaatorite toimepidevuse tagamine regulaarset hooldust, mis omakorda tähendab hoolduskulu.

93. Piiritaristu valmimine toob paratamatult kaasa muutusi PPA personalis. Siin on risk, et PPA-l ei ole tulevikus piisavalt õigete oskustega inimesi, et tagada taristu hooldus ning tehniliste võimaluste maksimaalne ja efektiivne ärakasutamine. PPA on töö iseloomu muutusi hinnanud ning 2015. aastal toonud välja, kui palju on töökohti lisaks vaja (ca 50). Kuigi idapiiri väljaehitamist on põhjendatud muu hulgas personali nappusega piirivalves, ei ilmne dokumentides, et piiritaristu valmimisel saavutataks olulist kokkuvõtet inimeste ja nende töötasude arvelt.

94. Personaliga seotud risk on tihedalt seotud asjaoluga, et idapiiri väljaehitamise ettevalmistuste käigus ei ole tekkinud selget arusaama, milliseks kujuneb piiri valvamine ja kui palju see maksab pärast taristu valmimist. See aga tekitab riski, et taristu valmides on vaja arvestada peale taristu hoolduskulude järkjärgulise suurenemise ka piirivalvamise muude kulude suurenemisega.

Kokkuvõtteks

95. Kokkuvõtlikult võib idapiiriprojekti elluviimise ja piirilahenduse toimimisega seotud riskide kohta öelda, et Siseministeerium ja PPA on suurema osa idapiiriga seotud riske teadvustanud ning oma pädevuse piires püüdnud ka maandada. Oluline maandamata risk on idapiiri väljaehitamise maksumus ehk teisisõnu pole välistatud, et projekti elluviimine läheb kallimaks, ja selle rahastamine pole garanteeritud kogu ulatuses. PPA ja Siseministeerium peaksid seetõttu tagama, et juba eraldatud raha kasutataks idapiiritaristu loomiseks esmajoonel neis piirilõikudes, kus on sellest suurim kasu piirivalve igapäevasele tegevusele ehk kus on praegu taristu puudumisest suurim kahju.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate koostamise eesmärk oli võtta kokku Eesti Vabariigi – Venemaa Föderatsiooni ajutise kontrolljoone (ehk idapiiri) väljaehitamise projekti ettevalmistamise protsess ning välja selgitada selle peamised kitsaskohad. Samuti oli Riigikontrolli eesmärk vaadata üle, millised projekti elluviimise riskid on PPA ja Siseministeerium välja toonud. Riigikontroll loodab selle ülevaatega aidata kaasa riigi suurte taristuprojektide paremale planeerimisele ja elluviimisele edaspidi.

Ülevaate ulatus ja tegemise viis

Ülevaate koostamise käigus uuris Riigikontroll idapiiri väljaehitamise ettevalmistamise protsessi. Uuriti projekti elluviimise eesmärki ja kriteeriumeid ja seda, milliseid alternatiivseid lahendusi oli kaalutud ning milliste argumentidega valitud lahendust põhjendatud.

Samuti analüüsiti ülevaate koostamise käigus idapiiri väljaehitamise ja hilisema ülalpidamisega seonduvaid erineva valdkonna riske. Riskide puhul vaadati ka seda, kas ja milliste meetmetega on Siseministeerium ja PPA piiriprojekti ettevalmistavas faasis realiseerunud riske juba maandanud või planeerinud tuvastatud, aga realiseerumata riske tulevikus maandada.

Eraldi vaadati ülevaates piiriprojekti rahastamise ja eelarve kasutamise teemasid. Siin olid fookuses senine eelarveraha kasutamise süsteem, rahastusallikad ning valmiva taristu hooldus- ja ülalpidamiskulud.

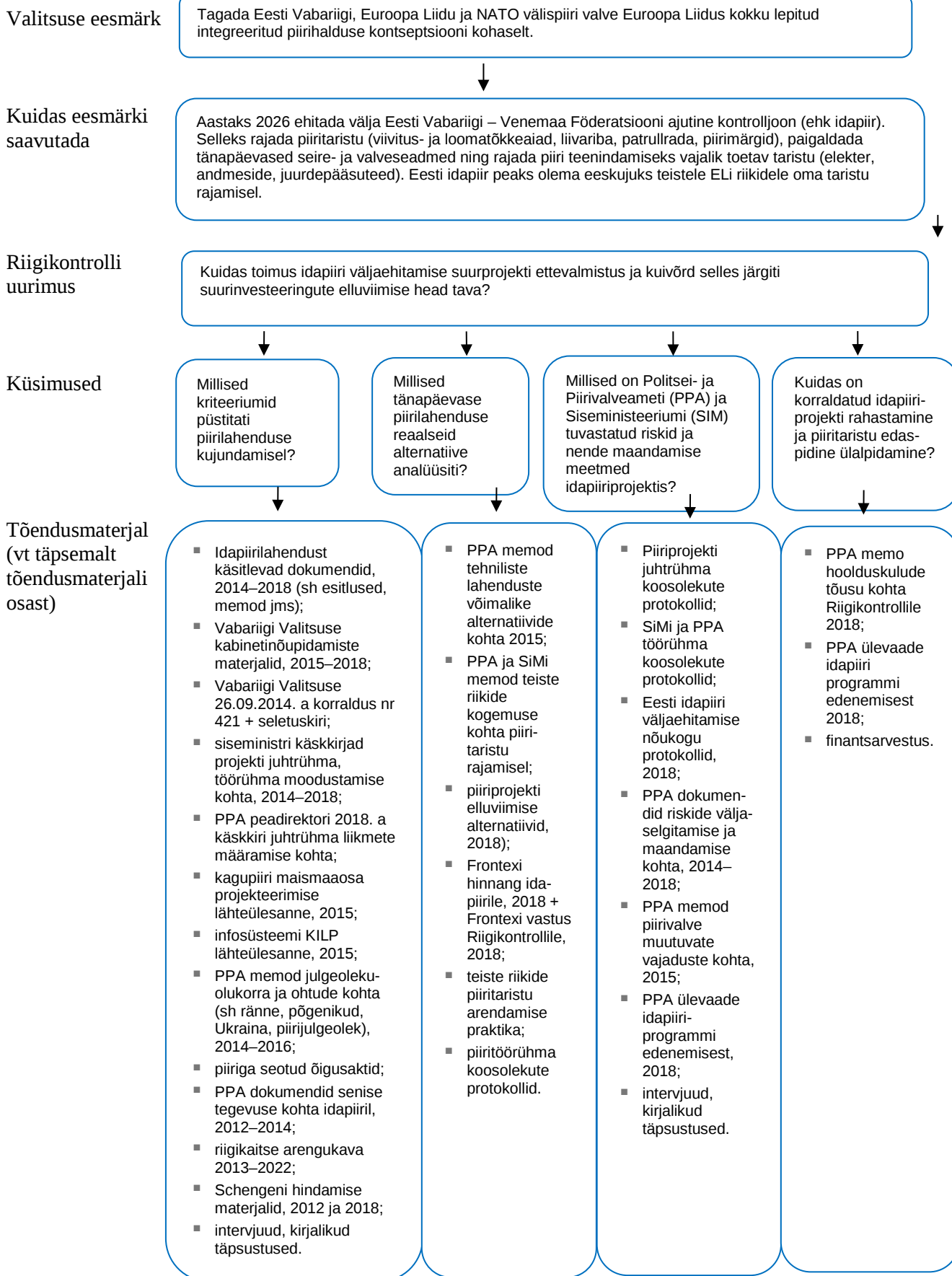
Ülevaade hõlmab idapiiri väljaehitamise seotud tegevusi 2014. aasta septembrist 2018. aasta lõpuni. Osaliselt on ülevaates kasutatud materjale ka varasemast ajast (nt PPA varasem kogemus piiri valvamisel ja õigusaktid).

Riigikontroll ei seadnud ülevaate tegemisel eesmärki anda vastus, kas idapiiri väljaehitamise valitud lahendus on Eesti riigile vajalik, teostatav ja sealjuures maksumuselt optimaalne.

Ülevaate järeldused tehti asjakohaste dokumentide analüüsi ning sellele lisandunud kirjalike ja suuliste selgituste abil.

Kokkuvõtte ülevaate tegemise viisist on esitatud joonisel 1.

Joonis 1. Ülevaate tegemise viis



Ülevaate toendusmaterjal

Tabelites 1 ja 2 on kokkuvõtlikult toodud ülevaate tegemise käigus kogutud ja kasutatud materjalide nimekiri. Tabelis 1 on toodud loetelu dokumentidest, millega Riigikontroll on toimingute käigus tutvunud. Samuti on tabelis info selle kohta, kellelt ja mille kohta on saadud suulisi või kirjalikke selgitusi. Kõigi allikate järel on toodud lühidalt selgitus andmete iseloomu ja ajakohasuse kohta.

Tabelis 2 on toodud kuupäevade kaupa ülevaate tegemise käigus toimunud intervjuude ja kohtumiste loetelu. Sellele on lisatud auditeeritute või kolmandate osapoolte esindajatest kohtumistel osalenud isikud ning käsitletud teema.

Tabel 1. Ülevaates kasutatud materjalid

Allikad	Allika selgitus
Idapiiri visiooni käsitlevad dokumendid, 2014–2018	Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) koostatud memod, esitlused jm dokumendid, mis käsitlevad idapiiri väljaehitamise lahendust, tutvustavad lahendusele seatud kriteeriume ja võimalikke tehnilisi lahendusi. Dokumendid on pärit ajavahemikust 29.09.2014–29.05.2018 (kokku 11 dokumenti).
Vabariigi Valitsuse kabinetiõupidamiste materjalid, 2015–2018	Vabariigi Valitsuse kabinetiõupidamiste memorandumid ja kokkuvõtted, mille päevakorras oli idapiiriga seonduv. Dokumendid ajavahemikus 26.02.2015 kuni 16.08.2018 (kokku 7 kabinetiõupidamise materjalid).
Vabariigi Valitsuse 26.09.2014. a korraldus nr 421 + seletuskiri	Vabariigi Valitsuse korralduse tekst ja seletuskiri, millega tehti Siseministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustele ülesandeks puhastada Eesti-Vene ajutine kontrolljoon.
Siseministri käskkirjad projekti juhtühma, töörühma moodustamise kohta, 2014–2018	- Siseministri 10.10.2014. a käskkiri selle kohta, et tuleb moodustada töörühm Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni ajutise kontrolljoone korrastamisega seonduvate ülesannete täitmiseks (kehtetu 15.06.15 kk vastuvõtmisega); - siseministri 15.06.2015. a käskkiri töörühma muutmise kohta (kehtetu pärast 28.03.2018. a käskkirja väljaandmist); - siseministri 28.03.2018. a käskkiri „Eesti idapiiri väljaehitamiseks nõukogu ja juhtühma moodustamine“ (projekti elluviimise koordineerimine).
PPA peadirektori 2018. a käskkiri juhtühma liikmete määramiseks	PPA peadirektori 18.10.2018. a käskkiri „Eesti idapiiri väljaehitamiseks juhtühma liikmete nimetamine ja valdkondlike töörühmade moodustamine“ (28.03.2018. a käskkirja rakendamine).
Kagupiiri maismaaosa projekteerimise lähteülesanne 2015	Lähteülesanne, mis anti projekteerija leidmiseks tehtud riigihankes osalejatele ja mis oli ka projekteerimise aluseks. Dokument 07.08.2015. a seisuga.
Infosüsteemi KILP lähteülesanne 2015	Lähteülesanne, mis anti piiri valvamise infosüsteemi KILP arendaja leidmiseks tehtud riigihankes osalejatele ja mis on olnud ka arendustegevuse aluseks. Dokument 03.08.2015. a seisuga.
PPA memod julgeolekuolukorra kohta ja ohuhinnangud (sh ränne, põgenikud, Ukraina, piirijulgeolek), 2014–2016; Maksu- ja Tolliameti ohuhinnangud, 2013–2017	- PPA 03.10.2014. a memo „Piirijulgeoleku ohud ja isikute turvalisuse tagamise ennetamine idapiiril (Saatse saabas ja piiriveekogud)“; - PPA 15.10.2014. a memo „Laiapõhjaline riigikaitse ja PPA tegevused“ + lisad: „Piirijulgeoleku ohud Saatse saapa piirkonnas ja piiriveekogudel“; „Ebaseadusliku piiriületusega seotud hetkeolukord, trendid ja ohud“; „PPA isikkoosseisuga seotud ohud“; „Rakendatud ja planeeritavad meetmed PPA võimekuste tõstmisel“; „Riigikaitse arengukava rakendamine PPA vaates“; - PPA analüütilised lühiülevaated: - Ukraina, aprill 2014, - Ukraina, mai 2014, - OP „Migrant 2014“, september 2014; - PPA ülevaated „Piiriolukord regioonis paiknevate Euroopa Liidu liikmesriikide piiridel“: 12.02.2014. a seisuga, 15.04.2015. a seisuga; - PPA analüüsid ebaseadusliku rände teemal: 2013. aasta kohta (sh prognoos 2014. aastaks) (dokument 12.05.2014. a seisuga);

Allikad	Allika selgitus
	- 2014. aasta kohta (sh ohuhinnang aastate 2015–2016 kohta) (dokument 15.02.2015. a seisuga); - 2015. a I poolaasta kohta (dokument 05.08.2015. a seisuga); ■ PPA 02.09.2015. a memo „Kesk- ja Ida-Vahemere rändetee konna kaudu saabuvate majandus- ja sõjapõgenike võimalik läbiränne Eesti kaudu: Moodused ning organiseeritud ja/või võimaluskuritegevuse osalus selles“; ■ Lõuna prefektuuri piirivalvebüroo hinnang välispiiri olukorra kohta ning ohuhinnang perioodiks 01.09.2016–31.03.2017; ■ politseisündmuse riskianalüüs, 2018; ■ Maksu- ja Tolliameti ohuhinnangud (juurdepääs piiratud), 2013–2017.
Piiriga seotud õigusaktid	■ riigipiiri seadus (praegu kehtiv seadus, RT I, 05.02.2019, 7, 43; algupärane seadus, RT I 1994, 54, 902 ja vahepeal tehtud muudatused); ■ piirirajatiste ja piirimärkide hooldamise kord (RT I 2002, 95, 553); ■ välispiiri maismaaosa piiririba kujundus ja selle elementide kirjeldus (RT I, 18.03.2016, 13); ■ piirimärkide kuju, elemendid ja mõõtmised ning nende paigaldamise kord (RT I, 29.09.2015, 3) ■ riigipiiri seaduse muutmise seaduse eelnõu; ■ Schengeni piirieskirjad (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 562/2006; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399); ■ Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1052/2013); ■ Euroopa piiride valvamise süsteemi rakendamist ja haldamist käsitlev praktiline käsiraamat (C(2015) 9206 <i>final</i>); ■ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek (COM(2018) 631 <i>final</i>), mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu ühismeede nr 98/700/JSK; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1052/2013; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2016/1624 ja selle lisa (ettepanek).
PPA dokumendid senise tegevuse kohta idapiiril 2012–2014	■ PPA 2012. a novembri esitlus „Eesti piiride probleemid ja maismaalõigu väljaehitamine“; ■ PPA 03.03.2014. a dokument „Piirivalvebüroode piiriolukorra pildi jälgimise suunised“; ■ PPA 08.09.2014. a memo „Eesti riigipiiri valvamise tõhustamise suuremahulised meetmed“; ■ PPA 10.09.2014. a dokument „Piirivahejuhtumite kronoloogiline analüüs“; ■ PPA 15.09.2014. a memo „Eesti-Vene ajutise kontrolljoone Eesti-poolse piiririba ning sellel asuvate patrullradade, sildade ja purrete rajamine (sh hooldamine)“; ■ PPA 16.09.2014. a dokument „Ülevaade Eesti riigipiiri valvamise ja kaitsmise võimekusest“.
Schengeni hindamise materjalid 2012 ja 2018	■ 2012. aastal Euroopa Komisjoni korraldatud Schengeni hindamise vahearuanne ja lõpparuanne (juurdepääs piiratud); ■ PPA 29.11.2018. a e-kiri 2018. aastal korraldatud Schengeni hindamise esmaste tulemuste kohta.
PPA memod tehniliste lahenduste võimalike alternatiivide kohta 2015	■ PPA 28.01.2015. a memo „Invitation to ground surveillance radars demonstration (ELTA Systems Ltd) 19–22.01.2015“; ■ PPA 05.11.2018. a dokument Riigikontrollile „Eesti idapiiri arendustegevuse alguse kronoloogia 2014/2015“ (sh tehniliste lahenduste pakkujatega kohtumised).
PPA ja Siseministeeriumi memod teiste riikide kogemuse kohta piiritaristu rajamisel	■ Siseministeeriumi 20.02.2018. a selle koosoleku memo, kus anti ülesanne selgitada välja teiste riikide kogemus ja praktika piiri väljaehitamisel; ■ PPA 15.09.2014. a memo „Eesti-Vene ajutise kontrolljoone Eesti-poolse piiririba ning sellel asuvate patrullradade, sildade ja purrete rajamine (sh hooldamine)“.
Eesti lähiriikide kõrgeimate auditasutuste vastuskirjad riikide piirivalve võimekuste, nende arendamise ja taristuga seotud küsimuste kohta	■ Soome kõrgeima auditasutuse (Valtiontalouden tarkastusvirasto) 15.11.2018. a e-kiri; ■ Leedu kõrgeima auditasutuse (Valstybės Kontrolė) 15.11.2018. a e-kiri; ■ Läti kõrgeima auditasutuse (Valsts Kontrole) 16.11.2018. a e-kiri; ■ Poola kõrgeima auditasutuse (Najwyższa Izba Kontroli) 19.12.2018. a e-kiri.
Piiriprojekti elluviimise alternatiivsed võimalused, 2018	■ PPA 14.02.2018. a esitlus „Eesti idapiir“; ■ PPA 31.01.2018. a dokument (Excel) idapiiri projekti alternatiivsete lahenduste kohta.

Allikad	Allika selgitus
Frontexi hinnang idapiirile, 2018 + Frontexi vastuskiri Riigikontrollile, 2018	▪ Euroopa Piiri- ja Rannavalve Asutuse Frontex 07.06.2018. a vastuskiri Siseministeeriumile Eesti piirilahenduse teemal; ▪ Frontexi 19.11.2018. a vastuskiri Riigikontrollile Eesti piirilahenduse teemal.
Piiritöörühma koosolekute protokollid, 2014–2017	Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone korrastamisega seonduvate ülesannete täitmise töörühma protokollid, 29.10.2014–24.10.2017 (siseministri 10.10.2014. a ja 15.06.2015. a käskkirja rakendamine). Töörühmas osalesid Siseministeeriumi, PPA ja teiste valitsemisalade esindajad.
Siseministeeriumi ja PPA töörühma koosolekute protokollid, 2014–2016	Piiritöörühma otsuste rakendamise ja/või eeltööga tegelenud töörühma protokollid 11.11.2014–20.04.2016. Töörühmas osalesid Siseministeeriumi ja PPA esindajad.
Eesti idapiiri väljaehitamise nõukogu protokollid, 2018	Piiri väljaehitamise projekti elluviimise koordineerimiseks loodud nõukogu protokollid, 03.05.2018–16.10.2018 (siseministri 28.03.2018. a käskkirja rakendamine).
PPA dokumendid riskide väljaselgitamise ja maandamise kohta	▪ PPA 08.12.2014. a memo „04.12.2014 toimunud kohtumine teemal „Looduskaitsealade kattumine väljaehitatava piiriribaga““; ▪ PPA 20.10.2015. a memo „Võimalikud julgeolekuohud Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise maismaapiiri (idapiiri) väljaehitamisel“; ▪ PPA 02.02.2016. a dokument „Äriskid v1.1“ (infosüsteemi KILP riskid); ▪ siseministri 24.05.2016. a käskkirja nr 86 „Täiendava hüvitise määramine“ + selle käskkirja muutmise käskkirja, 27.09.2016, nr 116; ▪ PPA 04.04.2017. a memo „Eesti riigipiiri piiririba laiuse mittevastavus“; ▪ PPA 29.05.2018. a kiri Siseministeeriumile „Info edastamine Eesti idapiiri väljaehitamiseks loodud juhtühmaga tegevuse ja programmi kohta“ + lisa 3 „Eesti idapiiri väljaehitamise arendustegevuse tuvastatud riskid“; ▪ PPA 27.06.2018. a dokument „Idapiiri väljaehitamise käigus piiriribal viibimise teabeleht“.
PPA memod piirivalve muutuvate vajaduste kohta, 2015	▪ PPA 07.02.2015. a memo „Teabehange ja teabevahetus“; ▪ PPA 2015. a dokument „Personalivajadused aastatel 01.06.2015 kuni 01.01.2017. a“; ▪ PPA 10.06.2015. a dokument „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning soetatud taristu väljaehitamisel piirijulgeoleku tagamine.“
PPA ülevaade idapiiriprojekti edenemisest, 2018	▪ PPA 11.05.2018. a dokument „Idapiiri arenduse programm märts-aprill 2018“.
PPA memo hoolduskulude kasvu teemal, 2018	▪ Siseministeeriumi ja PPA memo Riigikontrollile idapiiri väljaehitamise seotud hoolduskulude ja nende tõusu kohta (dokument 24.10.2018. a seisuga).
Finantsarvestuse tõendusmaterjal	▪ PPA kohtumine 21.12.2018; ▪ PPA dokument eelarve täitmise kohta 30.11.2018. a seisuga; ▪ Analüüsitarvara SAP BusinessObject aruanne EA004 „Projekti eelarve täitmine seisuga 30.11.2018“.
Intervjuud ja kirjalikud täpsustused	Intervjuud (kohtumisel, telefonitsi), millega Riigikontroll hankis konkreetse teema kohta muudele andmeallikatele lisaks infot. Kirjalikud täpsustused, kui oli tarvis saada analüüside ja leidude kohta lisainfot. ▪ Maksu- ja Tolliamet (kohtumine), 13.11.2018; ▪ Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) (kirjalikult), 19.11.2018; ▪ Keskkonnaministeerium (kirjalikult 26.11.2018, vastused lisaküsimustele kirjalikult 11.12.2018); ▪ PPA kirjalikud täpsustused Riigikontrollile: - PPA 08.11.2018. a e-kiri piirivalve muutuvate vajaduste kohta idapiiri valmimisel; - PPA 09.11.2018. a e-kiri ajavahemikul 2014–2015 toimunud kohtumiste kohta tehniliste lahenduste pakkujatega; - PPA 14.11.2018. a e-kiri idapiiriprojekti riskide ja nende maandamise meetmete kohta; - PPA 29.11.2018. a e-kiri idapiiriprojekti riskide ja nende maandamise meetmete kohta (vastus infopäringule); - PPA 13.12.2018. a e-kiri idapiiriprojekti riskide ja nende maandamise meetmete kohta (vastused lisaküsimustele).

Tabel 2. Ülevaate tegemise käigus toimunud kohtumised ja intervjuud

Kuupäev	Kohtumisel osalejad / intervjueeritud isikud	Asutus ja ametikoht	Käsitletud teema
23.10.2018	Riho Kuppert	Siseministeeriumi varade asekanstler	Ülevaate plaani tutvustamine Siseministeeriumile ja PPA-le
	Tarmo Olgo	Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhataja	
	Janek Mägi	Siseministeeriumi piirivalvepoliitika osakonna juhataja	
	Tõnu Hunt	Siseministeeriumi piirivalvepoliitika osakonna juhataja, ülevaate tegemise kontaktisik	
	Kristi Kullik	Siseministeeriumi rahandusosakonna nõunik	
	Elmar Vaher	Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor	
	Toomas Malleus	Politsei- ja Piirivalveameti juhtivpiiriametnik, idapiiri programmijuht, ülevaate tegemise kontaktisik	
09.11.2018	Rain Kuus	Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna juhataja	Idapiiri väljaehitamise mõjud Maksu- ja Tolliameti tegevusele
	Sven Suurraid	Maksu- ja Tolliameti tolliosakonna juhataja	
	Ants Kutti	Maksu- ja Tolliameti tolliosakonna piirikontrolli valdkonna juht	
20.11.2018	Tõnu Hunt	Siseministeeriumi piirivalvepoliitika osakonna juhataja, ülevaate tegemise kontaktisik	Idapiiriprojekti tutvustus Riigikontrollile
	Toomas Malleus	PPA juhtivpiiriametnik, idapiiri programmijuht, ülevaate tegemise kontaktisik	
06.12.2018	Toomas Malleus	PPA juhtivpiiriametnik, idapiiri programmijuht, ülevaate tegemise kontaktisik	Idapiiri hetkeseisu tutvustamine ja katselõikude külastamine
	Rain Arumäe	PPA arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo juhtivpiiriametnik	
	Andres Kongo	PPA Lõuna prefektuuri piirivalvebüroo Piusa kordoni vanemstaabiametnik	
21.12.2018	Tuuli Mägi	Siseministeeriumi rahandusosakonna nõunik	Idapiiriprojekti eelarvestamise ja eelarve täitmise süsteem
	Tõnu Hunt	Siseministeeriumi piirivalvepoliitika osakonna juhataja, ülevaate tegemise kontaktisik	
	Toomas Malleus	PPA juhtivpiiriametnik, idapiiri programmijuht, ülevaate tegemise kontaktisik	
	Margus Jõesaar	PPA arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo spetsialist	
	Liivi Fuchs	PPA arendusosakonna eelarvebüroo juhataja	

Ülevaate lõpetamise aeg:

Ülevaate koostamise toimingud lõpetati jaanuaris 2019.

Ülevaate koostanud meeskond:

Ülevaate on koostanud auditijuht Meelis Peerna, vanemaudiitor Kadri Tenno ning audiitorid Henry Sinivee ja Elena Palm.

Kontaktandmed

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

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval Riigikontrolli koduleheküljel.

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80020/2.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid töid siseturvalisuse valdkonnas

- 19.06.2018 – Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel
- 14.05.2018 – Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine
- 30.11.2017 – Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest (lisa 6. Keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku rahastamine Euroopa Liidu toetustest)
- 19.04.2016 – Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus
- 18.01.2016 – Riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid
- 16.06.2015 – Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest
- 09.04.2012 – Riigi valmisolek kriitilise info infrastruktuuri kaitseks (märgukiri)
- 28.03.2012 – Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril
- 10.05.2010 – Riigi teenuste kättesaadavus maakondades
- 14.05.2009 – Tähelepanekud turvaettevõtjate üle teostatava järelevalve kohta (märgukiri)

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Suurte taristuprojektide etapid, eesmärgid, oodatavad väljundid² ja kokkuvõtlikult idapiiriprojekti kogemus

Tabel 3. Siseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tuvastatud riskid ja nende maandamise meetmed valdkondade kaupa

Etapp	Etapi eesmärk	Etapi tulemus/väljund ³	Üldised ohumärgid ⁴	Idapiiri väljaehitamise ettevalmistamise praktika ja õppetunnid
Vajaduse väljaselgitamine	Piiritleda selgelt, mida on vaja projektiga saavutada.	Sisendiks on kirjeldatud probleemid (milline on olukord ja miks seda muuta?). Tulemuseks on probleemidest tulenev põhjendatud strateegiline eesmärk (mida soovitakse saavutada?).	1. Minister või projekti eestvedaja ⁵ soovib murrangulist projekti. 2. Projektil on raskesti mõõdetav n-õ pehme kasu, mille saavutamine võtab aastakümneid. 3. Projektitiim annab konkreetse summa (mitte vahemiku) projekti maksumuse kohta.	Idapiiri väljaehitamise vajadus tulenes piiri- ja sisejulgeoleku tagamist mõjutavatest ohtudest ja riskidest ning ELi välispiiri valvamise nõuetest. Kaitsepolitsei ametnikuga seotud vahejuhtum hooldamata piiril (2014. a september) tekitas olukorra, et siseminister ja Vabariigi Valitsus soovisid kiiret lahendust. Õppetunnid Liigse kiirustamise tõttu ei jõutud välja selgitada ega põhjendada, millist idapiiritaristut Eesti vajab.
Algatamine	Selgitada välja projekti elluviimise erinevad lahendused, teha esmasel kuluarvutused	Riigi strateegilisele eesmärgile vastav projekt. Samuti eesmärgi saavutamise erinevad rahaliselt jõukohased ja teostatavad lahendused.	4. Projekti osapoolel on seotud huvi ning kaldutakse tahtlikult või optimistlikult alahindama kulusid, et tagada projekti heakskiit.	Idapiiri väljaehitamine muutus n-õ üleöö poliitiliseks prioriteediks. Töötati välja idapiiri valvamise visioon ning sisuliselt üks „ideaalne“ lahendus. Soodustava asjaoluna langesid kokku PPA ambitsioon ja siseministri eelistus. Idapiiri väljaehitamise lahenduse ambitsioonikust Siseministeerium ega Vabariigi Valitsus kahtluse alla ei seadnud.
Analüüs	Selgitada välja projekti elluviimise parim lahendus.	Investeeringisotsuse tegemise eeldused: ▪ projekti eesmärgile vastav optimaalne lahendus; ▪ maksumus; ▪ valmimisaeg; ▪ tasuvuse/kulu efektiivsus; ▪ tulemuslikkuse kriteeriumid; ▪ rahastamisallikad; ▪ riskid ja maandamise meetmed.	5. Alternatiivid välistatakse varajases staadiumis ning otsustajal puudub sisuliselt valikuvõimalus (pole võrreldavaid alternatiive).	Õppetunnid 1. ohumärk realiseerus: minister soovis ambitsioonikat lahendust; 2. ohumärk ei ole idapiiriprojektiga seotud, projekt ei taotle majanduslikku kasumit, kasu on suuremas osas n-õ pehme; 3. ohumärk realiseerus: esialgne maksumuse hinnang oli liiga optimistlik. Kuigi PPA rõhutas hinnangu ebatäpsust, esitleti seda avalikkusele kui idapiiri eeldatavat maksumust; 4. ohumärk realiseerus osaliselt: PPA ja siseminister olid huvitatud maksimaalse lahenduse rakendamisest; 5. ohumärk realiseerus: otsustajate kiire lahenduse ootus ei jättnud aega alternatiivseid lahendusi välja töötada ega kontrollida, kas need aitavad saavutada riigi seatud eesmärgi.
Arendus	Projekti tehnilise lahenduse väljatöötamine ja ettevalmistused ehituse alustamiseks.	Välja on töötatud sobiv tehnoloogiline lahendus. Samuti on tehtud projekteerimishanked ja olemas on projekt(id), ehituseks vajalikud load ja kooskõlastused ning koostatud uue info põhjal täpne edasine tegevusplaan (sh hankestrateegia).	1. Projektitiimi väitel pole vaja muretseda, lepingupartnerid maandavad kõik projekti elluviimisega seotud riskid. 2. Projektitiim tahab ehitamiseks plaanitud raha kasutada lahenduse arendamiseks.	2015. a hakati Vabariigi Valitsuse heakskiidu saanud piirilahendust projekteerima. Selle käigus töötati välja tehniline lahendus, tehti katselõigud. 2018. a veebruaris ja augustis andis valitsus projekteeritud lahendusele heakskiidu hoolimata rohkem kui neli korda kasvanud maksumusest. Õppetunnid 1. ohumärk võib realiseeruda: projekti riskid on välja selgitatud, kuid nende maandamine on osaliselt jäetud lepingu-partneritele (nt ehitaja peab maandama ehitustegevuse riske, Elektrilevi OÜ vastutab elektrihüdroduse eest);
Teostus/ehitus	Taristu ehitamine ja käivitamine.	Tehakse ehitushanked ja toimub ehitamine, lähtudes kinnitatud ja	3. Maksumuse ohjamiseks pakutakse projekti elluviimise	

² Riigikontrolli audit „Eesti Energia välisinvesteeringud“ (2017), INTOSAI „Environmental Issues Associated with Infrastructure Development“ (2013).

³ Mis peab etapi lõpuks olema või mida „omanik“ peab jälgima?

⁴ Tuletatud UK NAO materjalist „Survival guide to challenging costs in major projects“ (2018).

⁵ Projekti eestvedaja (ingl k sponsor): isik või isikute rühm, kes rahastab projekti või kaitseb projekti kõrgemal otsustustasandil (nt Vabariigi Valitsuses), on selle eestkõnelejaks ja toetajaks ning kellel on suurem otsustusõigus kui projektijuhil.

Riigikontrolli ülevaade Riigikogule, Tallinn, 23. mai 2019

		kokku lepitud eesmärgist, eelarvest ja ajakavast.	lõpptähtaja pikendamist. 4. Väidetakse, et kasvavate kulude pärast pole vaja muretseda, kuna saadav kasu suureneb samuti.	2. ohumärk ei realiseerinud: eelarvestamises on eraldatud eri etappide eelarved; 3. ohumärgi realiseerumist ei saa veel hinnata: projekti valmimist on edasi lükatud mitu korda, kuid selle põhjuseks ei ole vajadus maksumust ohjata. Idapiiri väljaehitamine on alles algusjärgus. Esimene lõigu ehitamise hange kuulutati välja 31.01.2019. Planeeritud ehituse algus 2020; 4. ohumärk on osaliselt realiseerunud: kulude põhjendamiseks on rõhutatud, et lahendus toob kasu mitme valitsemisala asutustele ja tavaelanikele (nt ühendusteed, elektriühendused, madallennuala) ja selle kasu seos piiri valvamisega on kohati nõrk.
Lõpetamine	Projekti lõpetamine.	Projekt on ellu viidud ning selle käigus loodu on liidetud asutuse igapäevase tegevusega.		

Lisa 2. Idapiiri väljaehitamise protsessi riskid ja nende maandamise meetmed

Tabel 4. Siseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tuvastatud riskid ja nende maandamise meetmed valdkondade kaupa

Riski valdkond	Risk	Maandamise meede
Õiguslikud riskid	Idapiiriprojekti õiguslikud riskid on seotud eelkõige õigusliku aluse puudumisega. Seadusega ei ole valdkonda piisavalt täpselt reguleeritud (nt kontrolljoone piiririba) või ei ole õigusaktides osapooltele antud piisavalt pädevusi (nt PPA taustakontrolli õigused).	Enamik õigusaktidega seotud riske oli 2018. aasta lõpu seisuga maandatud või maandamisel. Maandamisel olek tähendab, et PPA, Siseministeerium ja Vabariigi Valitsus on eelnõu koostamas või seda on menetlemas Riigikogu.
	Riigikogus pooleli olev menetlus tekitab uue riski ehk eelnõud, mida ei jõuta ära menetleda Riigikogu koosseisu lõpuks, langevad menetlusest välja. Eelnõu saab küll uues koosseisus uuesti esitada, kuid sellega hakkab menetlus otsast peale. Selle näiteks on piiririba muutmiseks ja piirivööndi sätestamiseks menetletud riigipiiri seaduse muutmise eelnõu (269SE), mida Riigikogu XIII koosseis ei jõudnud ära menetleda.	Maandamine sõltub Riigikogust.
Ehitustegevuse riskid	Ehitustegevuse ettevalmistamise ja kogu protsessi juhtimise puhul on riskid seotud järgmistega: 1. sellise ulatusega projekti professionaalne juhtimine ehk piisaval arvul vajalike teadmiste ja oskustega inimeste olemasolu; 2. kontrolli ja paindlikkuse tasakaal juhtimises, nt projekti muudatuste kooskõlastamisel; 3. ehitustegevuse ilmselged piirangud, nt liikluspiirangud, maavarade kasutamise normid.	Projekti juhtimisega seotud puudujääke üritatakse olemasolevate võimaluste piires maandada. Ehitustegevust mõjutavad võimalikud piirangud on jäetud hankemenetluses osalejate maandada. Projekti toetavates tegevustes (nt elektriühenduste loomine) on PPA-l kokkulepped vastutavate asutustega (elektriühenduste puhul Elektrilevi OÜ) olemas, mistõttu kanduvad ka riskid üle ning PPA-l puuduvad hoovad riski maandada.
	Riigi vaates on teatav risk ka Eesti-Vene piirileping, mis ratifitseerituna tekitab vajaduse ehitada riigipiir välja ka vahetatavates piirilõikudes (kaasnevad kulud).	Piirilepingut pole idapiiriprojektis otseselt arvestatud. Projekti juhtimises püütakse arvestada nende lõikudega, mis lähevad piirilepinguga vahetamisele (ajaliselt hilisem väljaehitamine vms).
Hangetega seotud riskid	Idapiiri väljaehitamise hangete puhul on tuvastatud mitmeid riske: 1. hangete lõpliku maksumusega seotud risk ehk võimalus, et realselt läheb ehitus plaanitud palju kallimaks; 2. hangete läbiviimisega seotud risk ehk võimalus, et ei saada vastavaid pakkumisi ja/või hange venib, nt vaidlustamise tõttu; 3. hangete tulemusel tehtavad ehitustööd ehk risk, et pakkuja pole suuteline töid tegema vajalikus mahus või õigeaegselt.	Hangetega seotud riskide maandamine ei olnud 2018. aasta lõpuks veel läbi mõeldud.
	Hangetega seotud planeerimistegevuse ebaselgus seab ohtu piiritaristu õigeaegse ja eelarvele vastava valmimise.	Kuna piiri ehitatakse lõikude kaupa, siis tehakse ka mitu hange mitme aasta jooksul. Tehtud hanked võimaldavad hanketingimusi aja jooksul parandada ning välja töötada piisavad kontrollimehhanismid.
Keskonnariskid	Idapiiriprojekti elluviimisel on peamine keskkonnaga seotud risk allikas tekitatavate keskkonnakahjude suurus ning nende kompenseerimise meetmed. Suurte keskkonnakahjudega kaasneb risk, et nende maandamise meetmed muudavad projekti palju kallimaks ja venitavad selle elluviimist. Kui aga meetmed on liiga ulatuslikud, siis ei ole kindel, et piiritaristu ettenähtud mahus rajatud saab.	2018. aasta lõpuks ei olnud Narva jõe piirilõiku puudutav keskkonnamõjude hindamine lõpuni jõudnud, mistõttu ei saanud kindlalt rääkida vajalikest meetmetest, nende asjakohasusest ega nendega seotud kuludest.
	Risk, et piiritaristu rajamisega takistatakse metsloomade looduses väljakujunenud rännet.	Metsloomade piirirajatistest läbipääsude tagamisel on Siseministeeriumi hinnangul jõutud kompromissini ehk

Riski valdkond	Risk	Maandamise meede
		piiriveekogude äärde füüsilisi tõkkeid ei rajata. Keskkonnaministeerium ei ole aga lõpuni veendunud meetme tulemuslikkuses ning viitab sellest parema lahenduse vajadusele, mis läheks kokku elukutseliste jahimeeste hinnangutega.
Maade omandamisega seotud riskid	Piiriehituse ettevalmistamisel ja katselõikude rajamisel on saanud selgeks, et riigipiiri seaduses sätestatud 10 m piiriribast jääb piiritaristu rajamiseks ja hooldamiseks väheks. Alates 2018. aastast on maade võõrandamisel lähtutud 20 + 20 põhimõttest, mis tähendab 20 m omandamist piirirajatiste jaoks ning 20 m omandamist rajatiste hooldamiseks. See protsess eeldab maaomanikega läbirääkimisi, mis võivad ajaliselt venida maa väheste väärtuse tõttu.	Selleks, et kiirendada maade omandamise protsessi, maksti aastatel 2016–2018 iga soetatava maatüki eest lisaks maa väärtusele 1000 eurot motivatsioonitasu. Selle arvutusmetoodika ei olnud selge. Alates 01.07.2018 on kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) järgi motivatsioonitasu suuruseks kehtestatud 20% kinnisasja väärtusest ja tasu alampiiriks 0,8-kordne tehingule eelneva aasta keskmine brutokuupalk. Alates 01.07.2018 algatatud maade omandamise protsessid lähtuvad just KAHOSE regulatsioonist.
Tehnoloogiaga seotud riskid	Idapiiril kasutatava tehnoloogiaga on seotud risk, et kui piiri ehitamine toimub lõikude kaupa pika aja jooksul, võivad paigaldatud kaamerad, andurid vms tehnilised lahendused olla kogu piiri valmides juba vananenud. Riski esinemine sõltub tehnika arengust, mis on tihti ennustamatu. PPA-l puuduvad võimalused riski realiseerumist vältida.	Infosüsteemide ja andmebaaside ühilduvust ning koostoimivust on raske enne arenduste valmimist hinnata, kuid arendustegevustes on üritatud sellega arvestada.
	Selleks, et idapiiril kogutavat infot efektiivselt kasutada, on kriitiline infosüsteem KILP liidestada teiste infosüsteemidega ning tagada, et andmevahetus toimiks tõrgeteta.	Idapiiriprojekti raames arendatava infosüsteemi KILP võimalikud riskid on maandatud peamiselt järkjärgulise arenduse abil. Selle arenduse ulatus on võrreldes algse visiooniga laienenud, kattes ära kogu piirivalve valdkonna (sh merepiiri valvamise ning otsingu- ja päästetegevuse teenused).
	Idapiiri valvamise tehnoloogia arendamisega kasvava infohulga mõtestatud ja eesmärgipäraseks kasutamiseks on vaja piisavalt töötajaid, kellel on vajalikud oskused ja pädevus.	Vt personaliga seotud riskide maandamise meetmeid.
Personaliga seotud riskid	Idapiiri väljaehitamine muudab piirivalve tööd. Rajatavat piiritaristut tuleb hakata hooldama ning kogu tehnilise lahenduse võimaluste ärakasutamine eeldab ka piirivalvamise iseloomu muutust. See eeldab personalimuudatusi. Siseministeeriumi ja PPA info kohaselt on taristu säilimise tagamiseks vaja hooldustehnikuid ja piiri võimekuse realiseerimiseks seire- ja valvesüsteemi administraatoreid/operaatoreid. Vastava personali puudumine seaks ohtu taristu säilimise ja ei võimaldaks idapiiri tekkivat võimekust efektiivselt kasutada.	2015. aastal hindas PPA, milliseid ametikohti on vaja juurde luua, kui idapiir ehitatakse välja projekteerimise aluseks oleva lahenduse järgi. Selgus, et valitud piirilahenduse korral on vaja juurde luua ligikaudu 50 töökohta, ent hinnang ei hõlmanud muudatuste maksumust, värbamisvõimalusi ja koolitusvajadust (sh ümberõpe).
	Siseministeerium ja PPA on idapiiri väljaehitamist põhjendanud vajadusega kompenseerida piirivalvurite puudust. Valitud piirilahenduse puhul ei ole näha, et see võiks vähendada praegust vajadust piirivalve personali järele. Pigem võib ette näha töötajate profiili, staatuse vms muutust.	Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel on maismaapiiri valvamise teenuses kirjeldatud maismaapiiri seireoperaatori, seiretehnika ja teabetöö piiriametniku põhitööd ning detailsemat analüüsi töö sisu praegu ei vaja. Kui piiritaristu on valmis, muutub tehnoloogia võimalustest lähtudes piirivalve metoodika ja taktika ning selles tulenevalt vaadatakse üle, kui palju täpselt on tööjõudu vaja.
	Kuna idapiiri väljaehitamise aeg on pikk, ei ole alustatud 2015. aastal välja selgitatud personali-vajaduse järgsete töökohtade komplekteerimist. On küll arvestatud pensionile siirduvate piirivalvurite võimaliku värbamisega, kuid see ei pruugi tagada piisaval arvul vajalike oskustega inimesi.	Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel kavandatakse seireoperaatorite ametikohad täita PPA olemasoleva töötasufondi ümberkujundamise arvelt. Pärast piiritaristu valmimist tuleb alates 2021. aastast kinni maksta täiendav kulu, mis tuleb asjaolust, et uued ametikohad nõuavad kõrgemalt tasustatud spetsialiste.

Riski valdkond	Risk	Maandamise meede
Piiritaristu toimimise ja hooldamisega seotud riskid	Praeguse idapiiri visiooni ja tehnilise lahenduse järgi on piiritaristul vaja tagada püsiv elektrienergiaga varustatus ning turvaline andmeside. Ilma selleta ei ole tagatud piiritaristu ega piirivalveteenuse toimepidevus.	Elektrikatkestustest tulenevad võimalikud riskid maandatakse esmalt püsiva elektrivõrgu ühendusega. Varulahenduseks on generaatorite abil toodetav elektrienergia kohapeal. Elektrivõrgu tagab idapiiril Elektrilevi OÜ. Alternatiiv eeldab investeeringut, mh ligipääsuteede rajamiseks ja generaatorite soetamiseks. Sellega on praeguses piirilahenduses arvestatud ning see on tõstnud ka esialgset piiritaristu rajamise hinda. Idapiiri andmeside lahenduse haavatavusest tulenevad võimalikud riskid on maandatud turvalise statsionaarse andmesidega, mis ei kasuta raadiolinke. Sellega on praeguses piirilahenduses arvestatud ning see on tõstnud esialgset piiritaristu hinda.
	Piirile rajatava taristu hooldamisel tuleb arvestada piiriribale jäävate maaparandussüsteemide ja nende hooldamisega seotud kuludega. Kuna algse plaaniga võrreldes on omandatava maa hulk suurenenud, suureneb ka risk, et koos maaga saadakse ka neid maaparandussüsteeme, mida tuleb hooldada.	Maaparandussüsteemide hooldamise kohustus suurendab taristu hoolduskulusid, kuid PPA-l puudus 2018. aasta lõpus ülevaade, kui palju süsteeme senisest laiemale piiriribale võib jääda ning kui suur on hooldamise maht. Siseministeeriumi ja PPA kinnitusel ei ole seniste võõrandamiste käigus saadud enda omandusse lisakulutusi eeldavaid rajatise.
Rahastamisega seotud riskid	Idapiiri väljaehitamise rahastamise olulisim risk tuleneb sellest, et piiri ehitatakse küll lõikude kaupa, mis võimaldab kulusid hajutada pikema perioodi peale, kuid pole teada, kas idapiiri kogumaksumus on Eesti riigile jõukohane.	PPA ja Siseministeeriumi vaatenurgast on risk Vabariigi Valitsuse heakskiitva otsusega maandatud ning neil puuduvad hoopis midagi rohkemat teha. Riigi vaates puudub aga kindlus, et 2018. aastal tehtud otsused on ka rahastusotsustega katmata perioodil 2022–2026 täidetavad.
	Kuigi Vabariigi Valitsus otsustas 2018. aasta augustis liikuda projektiga edasi PPA kirjeldatud mahus, on projekti rahastamise otsused tehtud vaid osaliselt.	Perioodiks 2018–2020 on otsustatud 59,2 miljonit eurot eraldada Vabariigi Valitsuse reservist (koguvajadus 250 miljonit eurot). 2018. aasta augustis otsustati valitsuse reservist alates 2021. aastast kuni projekti lõpuni eraldada veel 3 miljonit eurot aastas hooldus- ja ülalpidamiskuludeks (koguvajadus 2018.–2026. aastal 70 miljonit eurot). Kulude katmise vajadus oleneb küll ehituse tempost, kuid ei ole põhjust arvata, et hooldusega seotud vajadused väheneksid.
	Lisaks algsele investeeringule on idapiiril oluline hooldus- ja ülalpidamiskulu. Kuigi ehituse valmimise tempos suureneb ka taristu hooldamis- ja ülalpidamiskulu, ei ole tagatud nende kulude rahastamine vajalikus mahus. Ent ilma selleta ei ole tagatud ka piiritaristu kui riigivara säilimine PPA visioonis planeeritud 25 aasta jooksul.	
	Pole veel selge, kui palju saab alates aastast 2021 projektis kasutada Euroopa Liidu raha.	Kuigi Vabariigi Valitsus on arvestanud, et idapiiri väljaehitamine on strateegiline investeering uue Euroopa Liidu eelarveperioodi raames, ei saa valitsus enne 2019. aastat mingeid otsuseid teha. Otsused sõltuvad Euroopa Liidu eelarve suurusest aastateks 2021–2027 ning võimalusest kasutada seda raha Eesti idapiiri väljaehitamise tarvis. PPA ja Siseministeerium on esialgu arvestanud võimalusega kasutada ca 60 miljonit eurot eelkõige piiritaristu tehnilise lahenduse jaoks.