

Rail Balticu projekti elluviimine

Eesti Riigikontrolli,
Läti Riigikontrolli ja
Leedu Riigikontrolli
ühisaudit

*Kas riikidel on Rail Balticu projekti
arendamiseks olemas rahastusplaan
ning kokku lepitud hangete
korraldamise ja lepingute haldamise
põhimõtted?*



riigikontroll
National Audit Office of Estonia



Latvijas Republikas
Valsts kontrole

DETSEMBER
2019

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör
Eesti Vabariigi Riigikontroll

/allkirjastatud digitaalselt /

Elita Krūmiņa
riigikontrolör
Läti Vabariigi Riigikontroll

/allkirjastatud digitaalselt /

Arūnas Dulkys, PhD
riigikontrolör
Leedu Vabariigi Riigikontroll

Auditi aruanne saab ametlikuks ja avalikuks pärast seda, kui selle on allkirjastanud kõigi auditi aluseks olnud lepingu osapoolte riigikontrolörid ning läbitud on kõik Läti Vabariigi parlamendis vastuvõetud Läti Riigikontrolli seaduses ette nähtud protseduurid.

Kokkuvõte

Rail Balticu projekt on Balti riikide iseseisvuse aegne suurim taristuprojekt. Tallinnast Leedu-Poola riigipiirini kulgeva 870 kilomeetri pikkuse raudteeliini rajamine läheb prognoosi kohaselt maksma 5,78 miljardit eurot.¹ Sellest hinnanguliselt 1,35 miljardit kulub Eesti lõigu, 1,97 miljardit Läti lõigu ja 2,47 miljardit Leedu lõigu rajamiseks. Projekti kaasrahastab ligikaudu 85% ulatuses Euroopa Liit Euroopa Ühendamise Rahastust².

Mida me auditeerisime?

Rail Balticu projekti elluviimise ühe olulisema vahe-eesmärgini jõuti 2017. aastal, mil kolme Balti riigi valitsused allkirjastasid ja nende parlamendid ratifitseerisid riikidevahelise kokkuleppe³, millega võeti kohustus Rail Balticu projekt ellu viia, seda rahastada ning see aastaks 2026 lõpetada. Kuna enamik projekti ehitustegevustest käivitatakse prognoosi kohaselt 2019. aastal või hiljem, otsustasid Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused auditeerida, kas projekti sisekontrollisüsteem, sealhulgas rollide ja vastutuse jaotus, aruandlus, järelevalve, muutuste ja riskide juhtimine, hangete korraldamine ning lepingute haldamine aitab tagada Rail Balticu projekti tõhusa ja säästliku elluviimise. Projekti elluviimist igas riigis auditeeris riigi kõrgeim auditiasutus. Käesolevas auditiaruandes on keskendutud üleilmse projekti elluviimisele ja RB Rail ASi sisekontrollisüsteemi toimimisele. Lisaks analüüsiti Rail Balticu projekti rahastamist riigiti. Ka Euroopa Kontrollikoda auditeeris Rail Balticu projekti oma Euroopa Liidu võtmetähtsusega transpordiprojektide auditis, mille aruanne avaldatakse 2020. aasta esimeses pooles.

Miks on see maksumaksjale oluline?

Maksumaksjale on oluline, et projekt viidaks lõpule tähtaegselt ning et sellesse suunatavat raha kasutatakse säästlikult ja tõhusalt. Rail Balticu projekti elluviimise struktuur on keerukas ja sellesse on kaasatud palju osapooli: üleilmse projekti koordinaator RB Rail AS, riiklikud kasusaajad ehk ministeeriumid ja riiklikud elluvijad.

Milliste järeldusteni kõrgeimad auditiasutused jõudsid?

Hangete korraldamise ja lepingute haldamise, samuti järelevalve korrad on RB Rail ASis suures osas kehtestatud ning enamasti neid järgitakse. Siiski täheldati üleilmse projekti tasandil projekti juhtimises – eriti muudatuste ja riskide juhtimises – vajakajäämisi. See tähendab, et kui olemasolevat süsteemi ei muudeta tõhusamaks, on risk ületada rahastuslepete eelarvet ja tähtaegu. Lisaks puuduvad Balti riikidel kinnitatud rahastusprognoosid või projekti rahastamise otsused, mis tagaksid projekti rahastamise kuni projekti lõpuni. Sealhulgas puuduvad

¹ Andmed pärinevad ASi Ernst & Young Baltic koostatud Rail Balticu rahvusvahelise projekti tasuvusanalüüsist, mis avaldati 2017. aasta 30. aprillil ja mis on kättesaadav veebilehel http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2017/04/RB_CBA_FINAL_REPORT_0405.pdf. Tasuvusanalüüs on märgitud, et arvutused põhinevad eeldustel, mis vaadatakse põhjalikumalt läbi Rail Balticu projekti edasistes arenguetappides. Projekti osaliste andmetel tehakse järgmine projektikulude kalkulasioon pärast üksikasjalike tehniliste kavandite valmimist.

² Euroopa Komisjoni maksimaalne toetusmäär on 85% projekti finantsvajakust. Tasuvusanalüüs väljastab projekti kulusid ja tulusid arvesse võttes tähendab see, et Euroopa Liit rahastab kogu projekti ligikaudu 80–82% ulatuses.

³ Läti Vabariigi Valitsuse, Eesti Vabariigi Valitsuse ja Leedu Vabariigi Valitsuse vaheline Rail Balticu / Rail Baltica raudteehenduse arendamise leping, mille allkirjastasid kolme Balti riigi peaministrid 31.01.2017.

plaanid juhuks, kui projekt peaks kallinema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutuma oodatust väiksemaks.

Projekti tõhusaks elluviimiseks tuleb parandada üleilmse projekti juhtimist, eriti muudatuste juhtimist.

- Kõrgeimate auditiasutuste hinnangul ei ole projekti muudatuste juhtimiseks reegleid paika pandud. Sama kehtib üleilmse projekti eelarve ja ajakava muudatuste juhtimisel. Pole selge, kes üleilmset projekti puudutavaid otsuseid vastu võtab ja kes neid otsuseid järgima peab. Projekti elluvijad pole pidanud kinni rahastuslepetes kokku lepitud tegevuste tähtaegadest ega eelarvest. 2018. aasta kohta koostatud rahastuslepete täitmise seisundiaruannete kohaselt⁴ ületatakse Euroopa Ühendamise Rahastu esimese rahastuslepete tegevuste eelarvet 59,3 miljoni euro võrra, teise rahastuslepete tegevuste kulud on 231 000 euro võrra eelarvesummast väiksemad ja kolmanda rahastuslepete tegevuste kulud on eelarves.
- RB Rail ASi 2019. aasta juuni seisuga koostatud ajakava analüüsi ühe stsenaariumi järgi võib projekti lõpptähtaeg lükkuda edasi kuni 2030. aasta märtsini, kui tuvastatud riskid realiseeruvad. Kõrgeimad auditiasutused analüüsisid ka rahastuslepete seisundiaruannetes esitatud tegevuste hinnangulisi lõppkuupäevi ning leidsid, et allkirjastatud kolme rahastuslepete tegevused on lõppenud või prognoosi kohaselt lõpetatakse keskmiselt 1,5 aastat rahastuslepetes kokku lepitud lõpptähtaegadest hiljem. 2019. aasta oktoobri seisuga pole aga tasuvusanalüüsis toodud eelarvehinnangut ega ametlikku tähtaega muudetud. Siiski kinnitavad kasusaajad, et raudtee ehitustööd lõpetatakse 2025. aastaks ning raudtee alustab tööd 2026. aastal. Lisaks on ajakava stsenaariumid pidevas muutumises ja kõik täpsustused projektis võivad ajakava mõjutada nii positiivselt kui ka negatiivselt.

Projekti elluviimiseks loodud struktuur võib tekitada riske, mis ohustavad projekti tõhusat elluviimist.

- Kõrgeimad auditiasutused leidsid, et rollide ja vastutuse jaotus on enamasti selge, kuid projekti elluviimise kiirendamiseks tuleks projekti juhtimist, eriti otsustusprotsesse tõhusamaks muuta. Kuigi eri hangetega seotud vastutust puudutavad korrad on kehtestatud, ei jõua osapooled siiski alati üksmeelele selles, kes ja mis tüüpi tööde ning teenuste hankimisega tegelema peaks. Näiteks on projekti osapoolte vahel esinenud erimeelsusi selles, kes peaks hankima erinevaid uuringuid, kuna uuringute hankimise eest võivad kokkulepete kohaselt vastutada nii RB Rail AS kui ka riiklikud elluvijad. Peale selle puuduvad tõhusad mehhanismid, mis võimaldaksid väljuda ummikolukordadest, kui kasusaajad ühises lahenduses kokkuleppele ei jõua. See kehtib ka RB Rail ASi nõukogu tasemel lahenduste leidmise kohta. Kuna Balti riikidel on olnud projekti parimaks

⁴ Viimane projekti seisundiaruanne (ASR), mille RB Rail AS koostöös elluvijate ja riiklike kasusaajatega korra aastas iga Euroopa Ühendamise Rahastu (CEF) rahastuslepete kohta koostab, saadeti Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametile (INEA) ja Euroopa Komisjonile 2019. aasta kevadel.

võimalikuks juhtimiseks erinevad visioonid, on otsuste vastuvõtmine olnud raskendatud ning ajakulu mõistlikust suurem.

RB Rail AS on välja töötanud hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad ning neid kordasid on enamasti järgitud, kuid kõrgeimad auditiasutused tuvastasid hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel valdkondi, mida saaks parandada.

- Kõrgeimate auditiasutuste hinnangul on RB Rail AS kehtestanud hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad ning neid projekti edenedes täiendanud. Juhtumiuuringu hangete ja lepingute puhul järgiti enamasti hangete väljakuulutamise ajal kehtinud kordasid. Valdkonnad, mis kõrgeimate auditiasutuste hinnangul vajaksid parandamist, puudutavad peamiselt hangete korraldamise ja lepingute haldamise kvaliteetsemaks muutmist.

Riskid on tuvastatud, hinnatud ja prioriseeritud, kuid riskijuhtimissüsteem, sealhulgas üleilmse projekti oma, on väljaarendamisel.

- Projekti elluviimise riskid on küll tuvastatud, kuid RB Rail ASi riskijuhtimissüsteem on lõpuni välja arendamata. RB Rail ASil ja riiklikel elluvijatel on küll riskijuhtimissüsteemid välja töötatud või väljaarendamisel, kuid üleilmse projekti tasemel riske kogu projekti ulatuses ei juhita. Riskijuhtimine peab hõlmama projekti kõiki tasandeid, ka kasusajaid.

RB Rail AS on juurutanud kvaliteedikontrollisüsteemi, mis hõlmab hangete korraldamise ja lepingute haldamise järelevalvet ja aruandlust, kuid aruannete kvaliteedile tuleb pöörata suuremat tähelepanu.

- RB Rail AS on kehtestanud hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks kvaliteedikontrollisüsteemi ning on auditi vältel sisemisi kordasid täiendanud. Kehtestatud süsteemi põhimõtteid on enamasti järgitud. Regulaarse aruandluse reeglid on kehtestatud, kuid vaadeldud aruannete kvaliteet oli puudulik. Seda eelkõige seetõttu, et aruannetes nõutav teave on kohati puudulik või aegunud. Informeeritumate otsuste tegemiseks ja tõhusama järelevalve võimaldamiseks tuleb aruandlussüsteemi edasi arendada.

Balti riigid on Rail Balticu projekti rahastamisega arvestanud riigieelarvete ja eelarvestrateegiate väljatöötamisel, kuid pikaajalised prognoosid puuduvad.

- Kõik kolm Balti riiki on arvestanud Rail Balticu projektiga riigieelarve planeerimisel, kuid pole teinud projekti rahastamise pikaajalisi prognoose, et tagada projekti rahastamine projekti lõpuni. Samuti pole riikidel ametlikult kinnitatud stsenaariume projekti omafinantseeringu tagamiseks juhul, kui projekti elluviimise kulud osutuvad prognoositust suuremaks ja/või Euroopa Liidu kaasrahastus prognoositust väiksemaks. Kõrgeimate auditiasutuste hinnangul võib

prognoosi puudumine koosmõjus Euroopa Liidu toetuse suuruse suhtes puuduva kindlusega viia olukorrani, kus projekti elluviimine takerdub rahastamise taha.

Soovitused

Kõrgeimate auditiasutuste soovitused projekti kasusaajatele ja RB Rail ASi aktsionäridele projekti elluviimise ja finantsplaneerimise tõhustamiseks:

- Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sealhulgas selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.
- Kasusaajad peaksid töötama välja selge muudatuste juhtimise strateegia. Selleks et tagada õigeaegne probleemidele reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.
- Selleks et projekti elluviimisel hiline misi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.
- Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.
- RB Rail AS peaks hankeprotsessi ja selle ettevalmistamise läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks põhjendama vastavates dokumentides hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuseid.
- RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Projekti eesmärgi ohustavate riskide vähendamiseks peaks süsteem kätke ma vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning tuleks siduda ettevõtte igapäevategevustega.
- Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus t arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.
- Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse.
- Kasusaajad ja RB Rail AS peaksid parandama aruannete kvaliteeti, kuna kvaliteetne ja õigeaegne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.

- Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pikaajalist võimekust projekti rahastada, ka juhul, kui projektikulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutuma plaanitud väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile.

Audituaruanne esitatakse ka Eesti, Läti ja Leedu parlamendile.

Auditeeritute vastused:

- RB Rail AS nõustus enamjaolt kõrgeimate auditiasutuste järelduste ja soovitustega ning kinnitas, et juhatus võtab kõrgeimate auditiasutuste praktilisi soovitusi üleilmse projekti edasiarendamisel ja tõhusama elluviimise tagamisel arvesse. RB Rail ASi täielik vastus ja auditiasutuste soovitude elluviimiseks kavandatavad tegevused ning ajakava on toodud lisas C.
- Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustus enamjaolt kõrgeimate auditiasutuste järelduste ja soovitustega, rõhutades samas, et ministeerium prognoosib pidevalt Rail Balticu projekti eelarvet, kuid need prognoosid pole ametlikud. Ministeeriumi täielik vastus on toodud lisas D.
- Läti Transpordiministeerium nõustus kõrgeimate auditiasutuste soovitustega, kuid lisas, et Läti lisab nõutava kaasrahastuse oma eelarvesse niipea, kui iga rahastuslepe on allkirjastatud. Lisaks teavitab transpordiministeerium valitsuskabinetti aruannete kaudu ja parlamenti esitluste kaudu vähemalt üks kord aastas projekti viimastest rahanduslikest muudatustest ja edenemisest. Ministeeriumi täielik vastus ja kõrgeimate auditiasutuste soovitude elluviimiseks kavandatavad tegevused ja ajakava on toodud lisas E.
- Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustus kõrgeimate auditiasutuste järelduste ja soovitustega, kuid lisas, et Leedu riigi raha paigutamist Rail Balticu projekti elluviimisse kavandatakse, lähtudes Leedu Vabariigi eelarvestruktuuri seaduses sätestatud korrast. Ministeeriumi täielik vastus ja auditiasutuste soovitude elluviimiseks kavandatavad tegevused ja ajakava on toodud lisas F.
- Rail Baltic Estonia OÜ nõustus kõrgeimate auditiasutuste soovitustega ja sellega, et RB Rail ASi nõukogu töö tuleb muuta tõhusamaks, kuid märkis, et soovitude elluviimiseks on vaja Läti ja Leedu aktsionäride ning kõigi riiklike kasusaajate heakskiitu. RB Estonian OÜ täielik vastus on toodud lisas G.
- AB Lietuvos Geležinkeliai nõustus enamjaolt kõrgeimate auditiasutuste järelduste ja soovitustega. AB Lietuvos Geležinkeliai täielik vastus ja auditiasutuste soovitude elluviimiseks kavandatavad tegevused ja ajakava on toodud lisas H.

Sisukord

Sõnastik	9
Sissejuhatus	11
Mis on Rail Baltic?	11
Mis on kõrgeima auditasutuse roll?	14
Mida riigikontrollid tegid?	14
1. Projekti tõhusaks elluviimiseks tuleb parandada üleilmse projekti juhtimist, eriti muudatuste juhtimist	15
Miks on oluline projekti elluviimisel ajakavast ja eelarvest kinni pidada?	15
Mis on RBRI hinnangul kulude suurenemise põhjused?	16
Kas projekt on ajakavas?	16
Mis on hilinemiste peamised põhjused?	17
Kuidas juhitakse muudatusi?	18
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	18
2. Projekti elluviimiseks loodud struktuur võib tekitada riske, mis ohustavad projekti tõhusat elluviimist	19
Miks see oluline on?	19
Kas üleilmse projekti elluviimiseks on rollid jaotatud?	19
Kas tegevuste elluviimisega seotud rolle ja vastutust täidetakse?	21
Millised on Rail Balticu projekti praeguse elluviimise struktuuriga kaasnevad riskid?	21
Milleni see viinud on?	22
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	23
3. AS RB Rail on töötanud välja hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad ning neid kordasid on enamasti järgitud, kuid riigikontrollid tuvastasid hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel valdkondi, mida saaks parandada	24
Miks on oluline töötada välja hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad?	24
Kas hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad on kinnitatud?	24
Kas kordasid järgitakse?	25
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	29
4. Riskid on tuvastatud, hinnatud ja prioriseeritud, kuid riskijuhtimissüsteem, sealhulgas üleilmse projekti oma, on väljaarendamisel	29
Miks on riskide hindamine oluline?	29
Kas riskid on tuvastatud, hinnatud ja prioriseeritud ning riskide maandamise meetmed välja töötatud?	29
Kas juhtkonna vastutus on kindlaks määratud?	30
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	31
5. AS RB Rail on juurutanud kvaliteedikontrollisüsteemi, mis hõlmab hangete korraldamise ja lepingute haldamise järelevalvet ja aruandlust, kuid aruannete kvaliteedile tuleb pöörata suuremat tähelepanu	32
Miks on hangete ja lepingute tõhus järelevalve oluline?	32
Kas kvaliteedikontrollisüsteem on kehtestatud?	32
Kas kvaliteedikontrolli nõudeid on täidetud?	33
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	33
6. Balti riigid on Rail Balticu projekti rahastamisega arvestanud riigieelarvete ja eelarvestrateegiatega väljatöötamisel, kuid kinnitatud pikaajalised prognoosid puuduvad	34
Miks on oluline projekti rahastamist pikaajaliselt planeerida?	34

Kas riigid on arvestanud Rail Balticu projektiga riiklikes rahandusplaanides?	34
Kas riigid on välja töötanud rahastamise stsenaariumid?	35
Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?	36
Lisa A. Rail Balticu projekti aruandlussüsteem	37
Lisa B. Auditi metoodika	39
Lisa C. Auditeeritu vastus: RB Rail AS	44
Lisa D. Auditeeritu vastus: Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	48
Lisa E. Auditeeritu vastus: Läti Transpordiministeerium	52
Lisa F. Auditeeritu vastus: Leedu Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium	54
Lisa G. Auditeeritu vastus: Rail Baltic Estonia OÜ	56
Lisa H. Auditeeritu vastus: AB Lietuvos Geležinkeliai	57

Sõnastik

Tegevus – CEF-rahastuslepetega sätestatud projektitegevus/-osa, mida Euroopa Liit kaasrahastab. Iga tegevuse jaoks määratakse ajakava, hinnanguline eelarve ja vahe-eesmärgid. Toetuslepingute kohaselt vastutavad tegevuste elluviimise eest kasusaajad, kuid Eesti, Läti ja Leedu transpordi eest vastutavad ministeeriumid on määranud tegevusi ellu viima riiklikud elluviijad.

ASR – seisundiaruanne (*action status report*); RBRI koostatav aastapõhine aruanne, mis saadetakse INEA-le, lähtudes CEF-rahastulepete artiklist II.23.1.

Kasusaaja – riiklikud kasusaajad ehk projektiriikide transpordi eest vastutavad ministeeriumid ja RB Rail AS; tulenevalt CEF-rahastuslepetest on nemad toetuse saajad ning vastutavad projekti elluviimise eest.

CBA – tasuvusanalüüs (*cost-benefit analysis*); selles aruandes ASi Ernst & Young Baltic koostatud Rail Balticu üleilmse projekti tasuvusanalüüs, mis avaldati 2017. aasta 30. aprillil.

CEF – Euroopa Ühendamise Rahastu (Connecting Europe Facility); ELi fond, millest Rail Balticu projekti kaasrahastatakse.

CPSG – Rail Balticu projekti ühtsed hankestandardid ja -juhendid (*common procurement standards and guidelines*).

CSA – Rail Balticu / Rail Baltica hanke- ja lepingumudeli kokkulepe (*agreement on the contracting scheme*), mille allkirjastasid 2016. aasta 30. detsembril RB Rail AS, Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Läti Vabariigi Transpordiministeerium, Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Tehnilise Järelevalve Amet, Rail Baltic Estonia OÜ, Eiropas Dzelzceļa līnijas SIA, Lietuvos Geležinkeliai AB ja Rail Baltica Statyba UAB.

EL – Euroopa Liit.

Üleilmne projekt⁵ – kolme riigi ühisprojekt Rail Balticu raudtee ja selle taristu (vt Rail Balticu definitsiooni) ehitamiseks, kasutamiseks ja turustamiseks. Üleilmse projekti koordinaator on RB Rail AS.

IBA – kasusaajate leping, mille sõlmisid 2016. aasta 16. juunil RB Rail AS, Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Läti Vabariigi Transpordiministeerium ning Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium.

IGA – Läti Vabariigi Valitsuse, Eesti Vabariigi Valitsuse ja Leedu Vabariigi Valitsuse vaheline Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe, mille allkirjastasid kolme Balti riigi peaministrid 2017. aasta 31. jaanuaril. Kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/2040/7201/7002/kokkulepe_allkirjadega.pdf#.

INEA – Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet; Euroopa Liidu amet, mis juhib Euroopa Ühendamise Rahastu programmi elluviimist.

Vahe-eesmärkide täitmise aruanne – aastapõhine tulemusaruanne, mille RB Rail AS aktsionäride lepingu (punkt 5.6) kohaselt koostab ja nõukogule esitab.

⁵ Üleilmse projekti definitsioon on toodud ASi Ernst & Young Baltic koostatud Rail Balticu üleilmse projekti tasuvusanalüüsis, mis avaldati 2017. aasta 30. aprillil. See on kättesaadav veebilehel: http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2017/04/RB_CBA_FINAL_REPORT_0405.pdf.

Riiklik elluviija – projekti ellu viiv Balti riigi ettevõtte: Rail Baltic Estonia OÜ⁶, SIA Eiropas Dzelzceļa līnijas, AB Lietuvos Geležinkeliai ja UAB Rail Baltica Statyba.

PDO – projekti elluviimise organiseerimine (*project delivery organisation*). 2017. aastal moodustati Rail Balticu elluviimise juhtimisrühm, kelle ülesandeks sai analüüsida projektiga edasiliikumise võimalusi, pakkuda välja konkreetseid rakendatavaid meetmeid ja aidata nende suhtes kiiresti kokkuleppele jõuda, et maandada hilinemistest tingitud riske ja võimaldada edaspidi projekti tõhusamat elluviimist. Analüüsimisse ja ettepanekute tegemisse on panuse andnud kõik kolm Balti riiki, ühissetevõtte ja ka riiklikud elluviijad. Juhtimisrühm töötas välja projekti elluviimise tõhustamise meetmed.

RB – Rail Baltic ehk projekt, mille eesmärk on rajada uus ja kiire tänapäevane elektrienergial põhinev kaherööpmeline raudteetrass Tallinnast läbi Pärnu-Riia-Panevėžysi-Kaunase kuni Leedu-Poola piirini ja ka ühendus Kaunast Vilniusesse. Trass võimaldab liikumiskiirust kuni 240 km/h ja sellel on Euroopa standardmõõdus rööpmevahe (1435 mm). See rajatakse vastavalt ühtsetele tehnilistele parameetritele, mis põhinevad Euroopa Liidu asjaomastes õigusaktides esitatud tehnilistel koostalitustingimustel.

RBR – AS RB Rail, kolme Balti riigi loodud ühissetevõtte, mis asutati 2014. aasta oktoobris aktsionäride lepingu allkirjastamisega.

Riigikontroll – kõrgeim auditiasutus (*supreme audit institution*); mitmusvormiga viidatakse korraga Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimatele auditiasutustele.

SHA – ASi RB Rail aktsionäride leping (*shareholders' agreement*), mille sõlmisid OÜ Rail Balti Estonia, SIA „Eiropas Dzelzceļa līnijas” ja UAB „Rail Baltica Statyba” 2014. aasta 28. oktoobril.

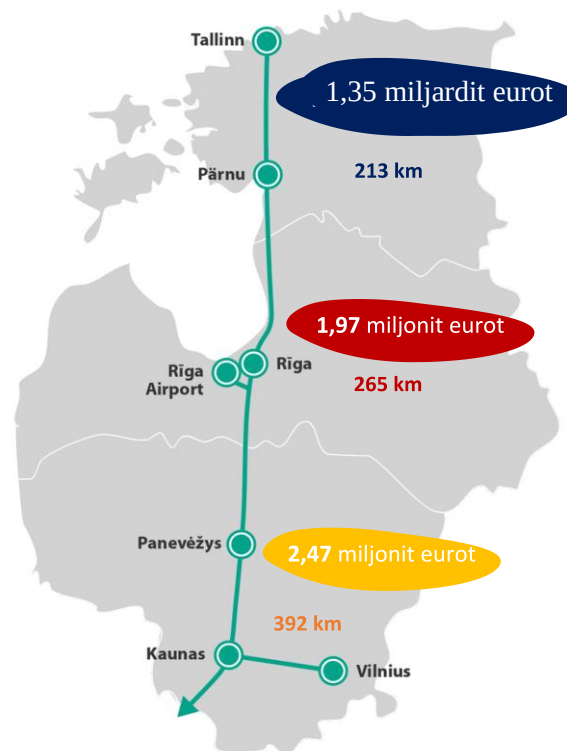
⁶ Rahastuslepetes on elluviijana nimetatud ka Eesti Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Tallinna Linnatranspordi AS, kuid need enam sellekohaseid ülesandeid ei täida.

Sissejuhatus

Mis on Rail Baltic?

1. Rail Balticu (RB) projekt on Balti riikide iseseisvuse aegne suurim taristuprojekt. 870 km pikkuse raudteeprojekti prognoositav eelarve on tasuvusanalüüsi andmetel 5,78 miljardit eurot⁷ (raudtee pikkus ja eelarve riikide kaupa on esitatud joonisel 1) ja raudtee võetakse plaani kohaselt kasutusele aastal 2026⁸. Projekti kaasrahastab 81%⁹ ulatuses Euroopa Liit (EL) Euroopa Ühendamise Rahastust (CEF).

Joonis 1. Rail Balticu marsruut ja pikkus ning eelarve Balti riikide kaupa



Allikas: Riigikontrollid, tasuvusanalüüsi põhjal

2. Projekti elluviimise koordineerimiseks asutasid kolm Balti riiki ühisettevõtte RB Rail AS (RBR), mille peakorter asub Lätis. Eesti ja Läti on projekti elluviimiseks loonud riigi omanduses olevad äriühingud, kes omakorda on Lätis registreeritud ühisettevõtte asutajad ja aktsionärid. Ühisettevõtte Leedu aktsionär on Leedu riigile kuuluva ettevõtte Lietuvos Geležinkeliai tütarettevõtte Rail Baltica Statyba (projekti elluviimise struktuur on toodud joonisel 2). Lisaks kasusaaja ja elluviija rolli täitmisele on ühisettevõtte ülesanne koordineerida projekti.

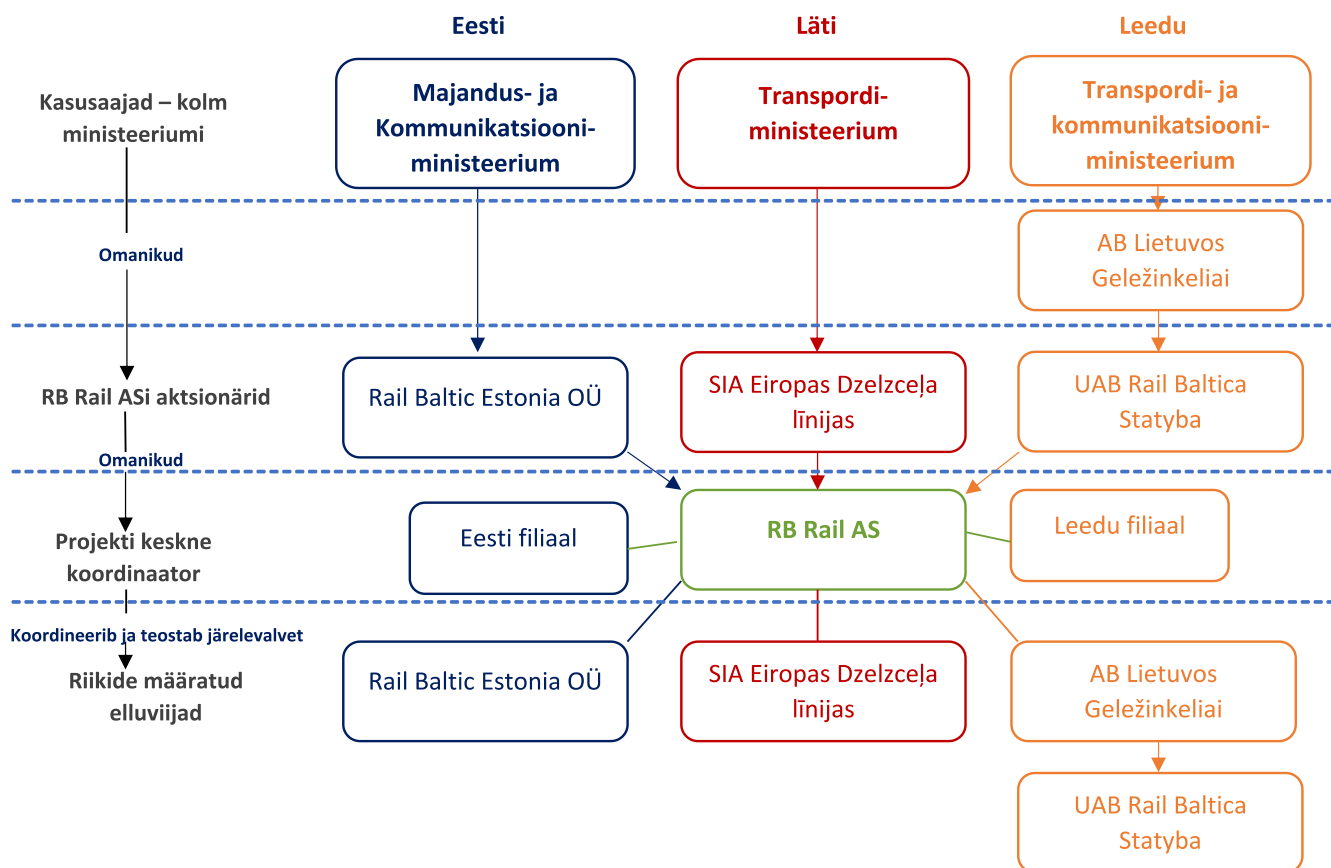
⁷ Andmed pärinevad ASi Ernst & Young Baltic koostatud Rail Balticu üleilmse projekti tasuvusanalüüsist, mis avaldati 2017. aasta 30. aprillil ja mis on kättesaadav veebilehel http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2017/04/RB_CBA_FINAL_REPORT_0405.pdf.

Nagu tasuvusanalüüsis märgitud, põhinevad arvutused eeldustel, mis vaadatakse põhjalikumalt läbi Rail Balticu projekti edasistes arenguetappides. Projektiosaliste andmetel tehakse järgmine projektikulude kalkulatsioon pärast põhiprojektide valmimist.

⁸ Riikidevahelise kokkuleppe kohaselt.

⁹ Euroopa Komisjoni maksimaalne toetusmäär on 85% projekti finantsvajakust. Tasuvusanalüüsis välja toodud projekti kulusid ja tulusid arvesse võttes tähendab see, et Euroopa Liit rahastab kogu projekti ligikaudu 80–82% ulatuses.

Joonis 2. Rail Balticu projekti elluviimise struktuur (2019. aasta seisuga)



Allikas: RBR

3. CEF-rahastust toetuse saamiseks esitavad kasusaajad rahastamistaotlused Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (INEA) väljakuulutatud taotlusvoorudes. Edukad taotlejad sõlmivad seejärel INEAg rahastusleppe. Rahastuslepetega pannakse paika iga kasusaaja vastutuses olevad konkreetsed elluviidavad tegevused, lepitakse kokku tulemused, tegevuste elluviimise ajakava ja eelarve ning rahastuse abikõlblikkusperiood. Seejuures võib ühe rahastusleppe raames tegevuste ja kasusaajate vahel kaasrahastust ümber jagada, kui kõik tegevused viiakse ellu rahastusleppes sätestatud kirjelduse kohaselt. Samas ei ole võimalik saada rohkem raha, kui igas rahastusleppes ette nähtud. See tähendab, et kui rahastusleppes kokku lepitud tegevuste elluviimiseks kulub plaanitust rohkem, tuleb kasusaajatel ülekulud katta omafinantseeringust.

4. Lisaks on rahastuslepete tingimuste kohaselt Euroopa Komisjonil õigus nõuda rahastusleppes sätestatud abikõlblikkusperioodi lõppemisel kasutamata jäänud raha tagasi. Rahastuslepetes paika pandud tegevuste elluviimise eest vastutab leppes määratud kasusaaja. Seega, kui tegevusi rahastuslepete tingimuste kohaselt ellu ei viida, võivad Euroopa Komisjon ja INEA nõuda kasusaajatelt vastava toetuse osa tagastamist. Kasusaajad saavad sellele vaatamata taotleda raha nende tegevuste järgmise, lõpetamata etappide tarvis tulevatest taotlusvoorudest,

konkureerides koos teiste kaasrahastust taotlevate ELi projektidega CEF-määruses sätestatud kriteeriumide alusel.

5. Kasusaajad on 2019. aasta detsembri seisuga sõlminud INEAg kolm CEF-rahastuslepet kogusummas ligikaudu 823,5 miljonit eurot (hõlmab, nii ELi kaasrahastust kui ka riikide omafinantseeringut). Lisaks sõlmisid INEA ja Leedu kasusaaja rahastusleppe (CEF LT), mis hõlmab osaliselt RB projektiga seotud tegevusi ja mille summa on 124,6 miljonit eurot (CEF-rahastuslepete summad kasusaajate kaupa ja abikõlblikkusperioodid on toodud tabelis 1). See tähendab, et sõlmitud kolm rahastuslepet moodustab ligikaudu 16,4% tasuvusanalüüsis esitatud projekti hinnangulisest kogumaksumusest. RB Ri koostatud ajakava stsenaariumianalüüsi kohaselt tuleb RB projekti elluviimiseks kokku sõlmida ligikaudu kaksteist toetuslepingut.

Tabel 1. CEF-rahastuslepete summad kasusaajate kaupa (miljonit eurot)

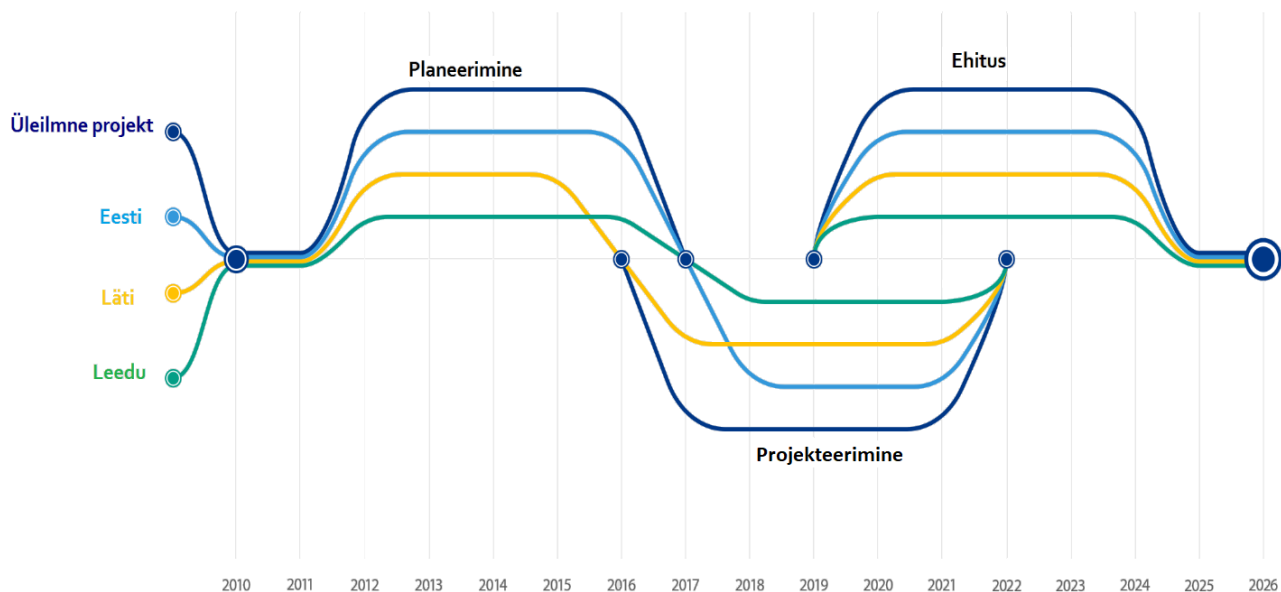
CEF-lepe	Periood	Eesti		Läti		Leedu		RBR		Kokku	
		CEF	Riik	CEF	Riik	CEF	Riik	CEF	Riigid ¹⁰	CEF	Riigid
LT	2015–2020	–	–	–	–	105,9	18,7	–	–	105,9	18,7
I	2015–2020	175,4	38,1	237,5	54,2	23,4	4,8	5,9	1,1	442,2	98,2
II	2016–2020	11,0	2,0	0,5	0,09	118,7	20,9	0,05	0,009	130,2	23,0
III	2017–2023	1,7	0,3	3,5	0,6	94,9	16,7	10,4	1,8	110,5	19,4
Kokku		188,1	40,4	241,5	54,9	342,9	61,1	16,3	2,9	948,1	

Allikas: Riigikontrollid CEF-rahastuslepete alusel

6. 2019. aasta lõpu seisuga on projekt projekteerimise etapis (projekti ajakava on esitatud joonisel 3), kuigi mõnede ehitustöödega on juba alustatud ja mõned on ka lõpetatud. 2019. aasta detsembri seisuga on RB Riil pooleli RB raudteetrassi põhiprojektide tellimise hankeprotsess, sealhulgas on 6 lõigu põhiprojekti hankeleping sõlmitud, 3 lõigu jaoks on hange välja kuulutatud ja 2 hanget vajavad veel väljakuulutamist.

¹⁰ RB Ri omafinantseeringu katavad võrdselt kolm aktsionäri.

Joonis 3. Rail Balticu projekti elluviimise ajakava



Allikas: Riigikontrollid, RBR

Mis on kõrgeima auditiasutuse roll?

7. Kõrgeimad auditiasutused (edaspidi ka riigikontrollid) auditeerivad riigi vara kasutamist ja valitsuse tegevust ning teavitavad ühiskonda ja avalikkust riigivalitsemise seisukorrast. Riigikontrollid on oma töös sõltumatud ja apoliitilised ning nende töö põhineb faktidel. Riigikontrollide põhitähelepanu all on valitsuste finantsjuhtimine, seaduste ja rahvusvaheliste lepete täitmine ning strateegiate ja kokkulepitud eesmärkide elluviimine.

8. Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollid on Rail Balticu raudteeprojekti põhjalikumalt jälginud alates 2014. aastast, mil Balti riikide riigikontrolörid esimest korda koostöö ja teabevahetuse vajaduse teema tõstatasid. 2016. aastal loodi koostöö tagamiseks Rail Balticu töörühm, kuhu kuuluvad Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollid ning teabevahetuse huvides ka Soome ja Poola esindajad.

9. 2018. aasta 6. septembril allkirjastasid riigikontrolörid Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollide vahelise Rail Balticu projekti ühise auditeerimise lepingu.

Mida riigikontrollid tegid?

10. Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollid võtsid eesmärgiks hinnata, kas RB projekti osapooled on projekti elluviimiseks paika pannud toimiva sisekontrollisüsteemi, mis võimaldaks tagada Rail Balticu projekti tõhusa ja säästliku elluviimise. Selleks analüüsisid riigikontrollid projekti osaliste vahel sõlmitud kokkuleppeid, RBRi sisemisi kordasid, juhtumiuuringusse valitud hangete dokumentatsiooni ja erinevaid projekti elluviimiseks koostatud aruandeid. Hinnati, kas RBR on juurutanud sisekontrollisüsteemi, mis tagaks hangete ja lepingute piisava kvaliteedi, ning kas sisekontrollisüsteem toimib ka üleilmse projekti tasandil. Riigikontrollid eeldavad, et tõhus sisekontrollisüsteem tagab RB projekti kokkulepitud eelarves ja ajakavas püsimise. Seega hinnati süsteemi tõhusust ja säästlikkust lähtuvalt sellest, kas see on taganud projekti elluviimise kokkulepitud eelarves ja tähtajaga. Sisekontrollisüsteemi mõju ja tõhusust hinnati täiendavalt juhtumianalüüsiga, mille eesmärk oli

kontrollida, kas hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel kehtestatud kordasid praktikas järgitakse. Lisaks analüüsisid riigikontrollid, kas riikide valitsused on koostanud projekti elluviimiseks pikaajalised rahastusplaanid ning -stsenaariumid. Nende küsimuste peamised hindamiskriteeriumid on esitatud auditoruande põhisõnumite alguses. Täiendav teave kasutatud metoodika kohta on toodud lisas B. Järgnevalt on esitatud ühisauditi peamised järeldused.

1. Projekti tõhusaks elluviimiseks tuleb parandada üleilmse projekti juhtimist, eriti muudatuste juhtimist

Miks on oluline projekti elluviimisel ajakavast ja eelarvest kinni pidada?

Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et Rail Baltica projekti viiakse ellu kokkulepitud eelarvest ja ajakavast kinni pidades ning kõrvalekallete korral järgitakse selgeid projektijuhtimise, eriti muudatuste juhtimise reegleid.

11. ELi kaasrahastamise pärast kehtivad RB projektile ranged nõuded. Kui kasusaajad sõlmivad INEAg CEF-rahastusleppe, võtavad nad kohustuse tagada, et leppes sätestatud tegevused viiakse ellu kokkulepitud tähtajal ja eelarvega. Nad vastutavad kõigi tagasimaksete ja lisakulude eest, kui tegevuste või kogu rahastusleppe eelarvet ületatakse või ajakavast ei peeta kinni.

12. Kuna projekti elluviimise käigus võib ette tulla ootamatuid olukordi, sealhulgas hilinemisi ja kulude suurenemist, on projekti tõhusa elluviimise tagamiseks väga oluline, et on olemas selge muudatuste juhtimise kord. Peab olema kokku lepitud, kelle ülesanne on otsustada, kas muutusi aktsepteeritakse või on vaja välja töötada ja rakendada riskide maandamise meetmed, et plaanitud ajakavast, eelarvest ja tingimustest kinni pidada.

13. Kuigi projekti eelarvet ei ole kokku lepitud ning eelarve prognoose projekti edenedes veel täpsustatakse, on mõned hinnangulised eelarved siiski olemas.

14. Üleilmse projekti eelarvet on hinnatud EY tasuvusanalüüsis ning tegevuste eelarved on kokku lepitud CEF-rahastuslepetes. I–III CEF-rahastusleppe kohta käivate viimaste seisundiaruannete¹¹ kohaselt ületatakse I CEF-rahastusleppe eelarvet 59,3 miljoni euro võrra, II CEF-rahastusleppe tegevuste kulud jäävad 231 000 euro võrra alla eelarvesumma ning III CEF-rahastusleppe tegevuste kulud vastavad eelarvele¹² (prognoos CEF-rahastuslepete kaupa on toodud tabelis 2).

¹¹ Aruanded koostas ning saatis INEA-le ja Euroopa Komisjonile RBR 2019. aasta kevadel.

¹² Arvestatud on fakti, et mõne tegevuse kulu on jäänud alla eelarve – need on summast lahutatud.

Tabel 2. I, II ja III CEF-rahastuslepped¹³ eelarvete ületamine seisundiaruannete prognooside kohaselt (miljonit eurot)

Kasusaaja	Tegevuste koguarv kasusaaja kohta	CEF I	CEF I	CEF III
Eesti	27	30,0	1,6	0,1
Läti	17	26,2	-0,3	0,0
Leedu	10	-0,8	-0,0	-0,1
RBR	14	3,9	-1,5	0,0
Kogu projekt ¹⁴	71	59,3	-0,2	0,0

Allikas: Riigikontrollid seisundiaruannete põhjal

Mis on RBRi hinnangul kulude suurenemise põhjused?

15. RBRi hinnangul on peamine põhjus, miks tegevuste kulud ületavad eelarvet, asjaolu, et tegevuste maksumusi hinnati 2014. aastal, kui koostati CEF-rahastuslepete taotlused. RBRi sõnul on turuhinnad vahepeal muutunud ja pärast igat projekti elluviimise etappi on projekti parameetrite, sealhulgas kokkulepitud tegevuste ulatuse ja rahaliste vajaduste kohta rohkem teavet. Sellest tulenevalt on mõnede tegevuste kulud osutunud algselt prognoositust suuremaks.

Tähelepanek: Eesti raudteelõigu eelarvet on muudetud

2018. aasta detsembris teatas Eesti valitsus, et Rail Balticu raudtee uus hinnanguline eelarve on 2017. aasta tasuvusanalüüsi hinnangutega võrreldes 18% suurem. See avaldus tehti pärast eelarve prognoosi ümberarvutamist, tuginedes raudteeprojekti Eesti osa eelplaneeringule. Projekti eelarvet pole aga alates EY tasuvusanalüüsi koostamise ajast uuendatud. Ka Läti kasusaaja tegevuste elluviimiseks korraldatavate mahukate hangete kulude puhul on märgata olulist suurenemist, kuid kogu projekti eelarvet uuendatakse alles pärast kogu raudtee põhiprojekti valmimist, mida prognoositakse Läti Transpordiministeeriumi hinnangul aastaks 2022.

Kas projekt on ajakavas?

16. Projekti ajakava on kokku lepitud riikidevahelises kokkuleppes (edaspidi IGA), mille Eesti, Läti ja Leedu parlament ratifitseerisid 2017. aastal. Lepingu kohaselt peaks raudtee ehitus lõppema 2025. aastal ja raudtee alustama tööd 2026. aastal.

17. Iga tegevuse ajakava määratakse kindlaks CEF-rahastusleppes. Viimaste rahastuslepete tegevuste seisundiaruannete kohaselt ületatakse kolmes sõlmitud CEF-rahastusleppes kokkulepitud tegevuste tähtaegasid keskmiselt 571 päeva ehk 1,5 aasta võrra (tähtaegade ületamine kasusaajate kaupa on toodud tabelis 3). Pikim hilinemine on 1800 päeva (peaaegu 5 aastat) ja ühe tegevuse puhul ollakse ajakavast 780 päeva (üle 2 aasta) ees. See ei tähenda aga, et kogu RB projekt hilineb 1,5 aastat, vaid see näitab CEF-rahastuslepete tegevuste elluviimise praegust tendentsi.

¹³ Ei hõlma Leedu kasusaaja eraldi allkirjastatud toetuslepingut.

¹⁴ Hõlmatud on ka tegevused, mille kõik kasusaajad ühiselt ellu viivad.

Tabel 3. I, II ja III CEF-rahastuslepped¹⁵ tegevuste hiline mine viimaste projekti seisundiaruannete kohaselt

Kasusaaja ¹⁶	Tegevuste arv kasusaaja kohta	Nende tegevuste arv, mille tegelik või prognoositav valmimine hilineb	Keskmine hiline mine päevades
Eesti	27	23	815
Läti	17	16	632
Leedu	10	9	540
RBR	14	9	169
Kogu projekt ¹⁷	71	57	571

Allikas: Riigikontrollid seisundiaruannete põhjal

18. Kasusaajad võivad aga INEAga läbi rääkides rahastusleppeid muuta. Näiteks muudeti II CEF-rahastuslepet. Sellest võeti välja kaks tegevust, mis puudutasid signalisatsiooni-, liikluskontrolli- ja muid raudteesüsteeme, millega seotud töid polnud võimalik lõpetada algses rahastusleppes kokku lepitud perioodi jooksul. Samuti on kasusaajad INEA-lt taotlenud nõusolekut muuta I CEF-rahastuslepet eesmärgiga pikendada abikõlblikkusperioodi aastani 2022.

19. Lisaks on RBR koostanud üleilmse projekti ajakava kohta erinevaid stsenaariume, mille realiseerumine sõltub tegevuste võimalikest viibimistest, rahastuse olemasolust ja erinevatest projekti elluviimist ohustavatest riskidest. Näiteks viitavad 2019. aasta juuni seisuga üleilmse projekti ajakavaststsenaariumid sellele, et RB projekti lõpetamine võib lükkuda 2030. aasta märtsi, kui tuvastatud riskid, nagu planeerimisrisk ja rahastusrisk, realiseeruvad. Silmas tasub pidada aga seda, et ajakavaststsenaariumid on pidevas muutumises ja kõik täpsustused projektis võivad ajakava mõjutada nii positiivselt kui ka negatiivselt.

20. Samas pole projekti lõpptähtaega muudetud. Ametlik tähtaeg on endiselt IGA ja Euroopa Komisjoni rakendusotsusega¹⁸ paika pandud 2026. aasta ning kõik kasusaajad, sealhulgas RBR, kinnitavad, et raudtee saab kokku lepitud tähtajaks valmis. Lisaks andis RBRi nõukogu juhatusele korralduse valmistada ette projekti kiiremini elluviimiseks kava ning töötada välja meetmed, mis projekti elluviimist hoogustaksid ja selle kokkulepitud tähtajal lõpetamist võimaldaksid. Eesti kasusaaja kinnitusele polnud kava selle aruande avaldamise ajal veel täielikult valmis ja riigikontrollidel polnud võimalust sellega tutvuda.

Mis on hilinemiste peamised põhjused?

21. Projekti kuuaruannetes ja seisundiaruannetes on kõigi kasusaajate tegevuste puhul hilinemiste peamiste põhjustena mainitud viibimisi eelnenud tegevustes ja hangete nurjumist liiga rangete tingimuste või puuduliku konkurentsi tõttu. RBRi hangete puhul on aruannetes korduvalt välja toodud nõukogult vajalike kinnituste saamise raskust ja viibimist. Nõukogu Leedu-liikmete sõnul ei saa nõukogu kinnitada taotlusi, kui

¹⁵ Ei hõlma Leedu kasusaaja eraldi allkirjastatud toetuslepingut.

¹⁶ Tegevused on loetletud vastavalt sellele, milline kasusaaja tegevuse elluviimise eest toetuslepingu järgi vastutab, kuid tegevused viivad ellu kas RBR või riiklikud elluviijad.

¹⁷ Hõlmatud on ka tegevused, mille eest kõik kasusaajad ühiselt vastutavad.

¹⁸ Euroopa Komisjoni rakendusotsus, saadaval <http://www.railbaltica.org/wp-content/uploads/2018/10/c-2018-6969-rail-baltica.pdf>.

materjalid on ette valmistamata, kasusaajatega piisavalt kooskõlastamata või muudel objektiivsetel põhjustel. Nende sõnul peavad nõukogu liikmed täitma hoolsuskohustust ehk tegutsema mõistlikult ja kohusetundlikult ning ei saa seetõttu juhatuse ettepanekuid kinnitada. RBR tõi hilinemiste olulise põhjusena välja ka asjaolu, et toetustaotluste esitamise ajal polnud projekti elluviimise selget ajakava. Ühtlasi tõi RBR välja, et hilinemisi on põhjustanud ka RBRi personali vähesus. RBRi juhatuse on palunud ettevõtte töötajate arvu suurendada, kuid nõukogu selleks luba ei andnud. RBRi hinnangul on hilinemiste taga ka projekti struktuur, sealhulgas asjaolu, et kuni 2018. kevadeni pidi nõukogu kinnitama kõik kulud ja hanked alates 5000 eurost. RBRi arvates suurendas see oluliselt bürokraatiat.

22. Mõnede tegevuste, näiteks kohalike objektidega seotud tegevuste hiline mine ei pruugi üleilmse projekti ajakavale olulist mõju avaldada, kuid on ka tegevusi, mille viibimine mõjutab tervet projekti. Neid nimetatakse kriitilise ahela tegevusteks. Näiteks on kõigi ehituseks vajalike projekteerimishangete aluseks ühised tehnilised standardid. Kuna tehnilised standardid kinnitati rohkem kui kaks aastat planeeritust hiljem, tekkis risk, et kogu projekt võib viibida.

Kuidas juhitakse muudatusi?

23. Riiklike elluvijate puhul on vastutava kasusaaja ülesanne tagada, et tegevused viiakse ellu rahastuslepe ajakavast ja eelarvest kinni pidades, ning otsustada selle üle, kuidas tegutseda muutuste korral. RBRi tegevuste puhul lasub juhatuse otsuste kinnitamise vastutus RBRi nõukogul. Nõukogu liikmete sõnul arutab nõukogu regulaarselt probleeme ning otsustab, milliseid riskide maandamise meetmeid rakendada. Riigikontrollid ei saa seda kinnitada, kuna nõukogu istungi protokollid ei kajasta nõukogu arutelusid ja otsuseid täielikult. Protokollides on küll toodud koosoleku kava ja arutelu põhiküsimused, kuid riigikontrollid ei leidnud diskussioone riskide, probleemide ja riskide maandamise meetmete või sellekohaste otsuste kohta.

24. Riigikontrollid ei leidnud üleilmse projekti muudatuste juhtimise mehhanisme, ka mitte ajakava ja eelarve juhtimist puudutava kohta. Kuigi RBR jälgib projekti edenemist projekti ajakavastsenaariumeid analüüsides, pole selge, kes otsustab, kas üleilmse projekti ajakava ja eelarve kõrvalekalded on aktsepteeritavad või kas tuleb välja töötada riskide maandamise meetmed, mis võimaldaksid püsida kokkulepitud ajakavas ja eelarves.

25. RBRi andmetel on projekti käigus tulnud kaaluda ka otsuseid, mis vähendaksid projekti eelarvet, kuid suurendaksid ajakulu, või mis suurendaksid projekti elluviimisel tehtavad kulutusi, kuid tagaksid olulise säästu raudtee käitamise etapis. Projekti osapoolte hinnangul puudub aga endiselt projekti otsustusmehhanism, millega oleks paika pandud, kes ja milliseid küsimusi otsustab ning kes neid otsuseid ellu viima ja järgima peab.

Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?

26. Riigikontrollid leidsid, et projekti juhtimist tuleks parandada, kuna projekti osapooled pole suutnud rahastuslepete tegevustega püsida lepetes kokkulepitud ajakavas ega eelarves. Lisaks leidsid riigikontrollid, et üleilmse projekti muudatuste, sealhulgas eelarvet ja ajakava puudutavate muudatuste juhtimise korda ei ole kokku lepitud. Pole selge, kelle üleilmset projekti puudutavad otsused on teiste projektiosaliste jaoks siduvad. RBRi ja riiklike elluvijate igapäevane tööjaotus on üsna selge,

kuid puudub kõiki osapooli puudutavate otsuste vastuvõtmise mehhanism. Näiteks pole selge, kes peab otsustama, kui mõne üleilmse projekti ajakava mõjutava kriitilise ahela tegevuse puhul tekib risk CEF-rahastusleppes toodud tähtaega ületada. Pole selge, kes peaks otsustama, kas tähtaja ületamine on aktsepteeritav, kas tuleks rakendada riskide maandamise meetmeid, mis võimaldaksid tegevusega ajakavas püsida, või kas kogu projekti tähtaegse lõpetamise tagamiseks tuleks korrigeerida näiteks teiste tegevuste ajakavasid.

27. Soovitused:

- Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sealhulgas selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.
- Kasusaajad peaksid töötama välja muudatuste juhtimise selge strateegia. Selleks et tagada õigeaegne probleemidele reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.

2. Projekti elluviimiseks loodud struktuur võib tekitada riske, mis ohustavad projekti tõhusat elluviimist

Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et projektiga seotud osapoolte rollid ja kohustused on kindlaks määratud ning neid järgitakse.

Miks see oluline on?

28. Piiriülese projekti puhul, mille omanikud on kolm naaberriiki ja mida viivad ellu neli riiklikku elluviijat ja koordinaator, kes on ühel ajal nii kasusaaja kui ka elluviija, on tõhusa projektijuhtimise tagamiseks ülioluline, et iga osapool mõistaks oma rolli ja vastutust. Rollide ja vastutuse ebaselgus võib põhjustada lahkkelisid, hilinemisi ajakavas ning pärssida otsuste tegemist. Seega on oluline, et nii riiklikud kasusaajad ja elluviijad kui ka RBR teaksid, millised õigused ja ülesanded neil projektis on.

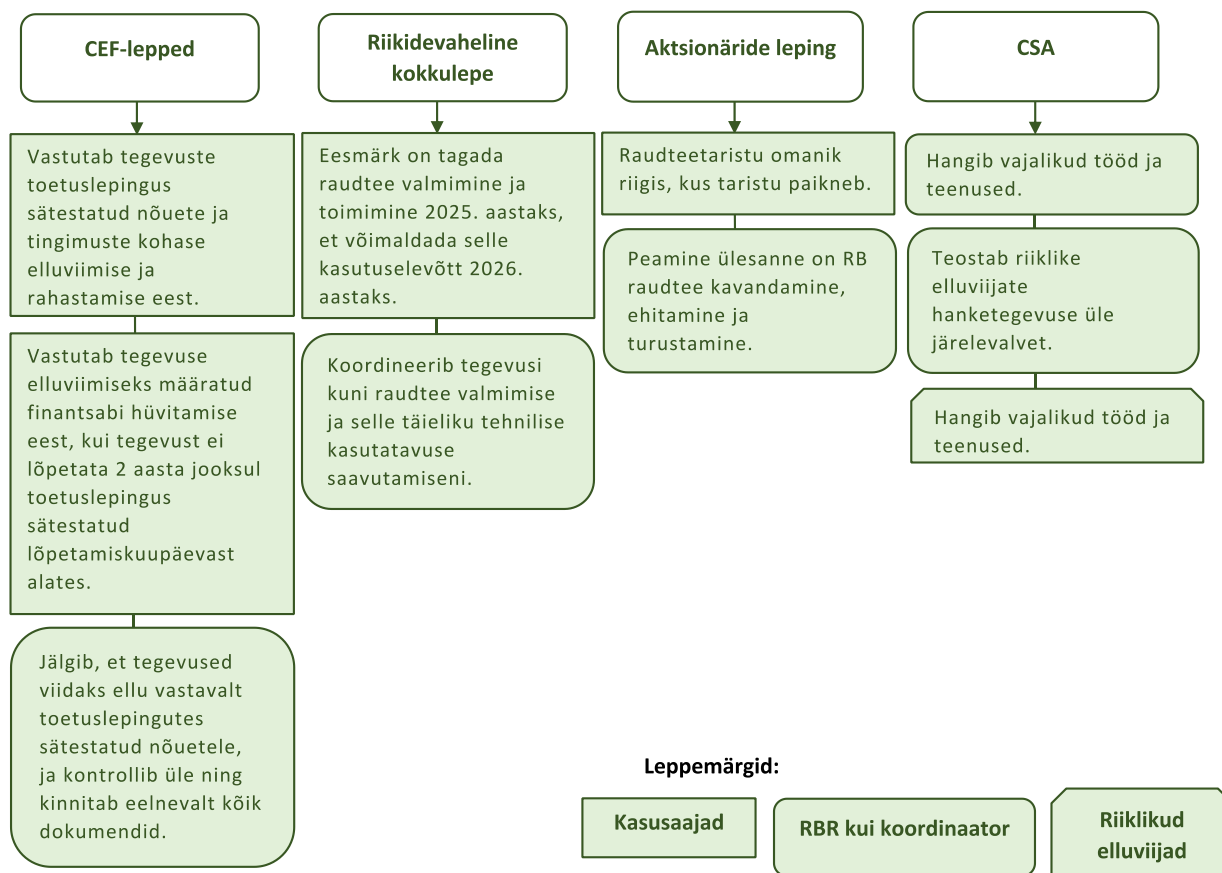
Kas üleilmse projekti elluviimiseks on rollid jaotatud?

29. Üleilmse projekti rollide ja vastutuse jaotus on määratud CEF-rahastuslepetes ja projektiosaliste vahel sõlmitud mitmepoolsetes lepingutes ning see on enamasti selge (vt joonis 4). Õiguslik analüüs näitas, et projekti elluviimise struktuur Balti riikide seadustega vastuollu ei lähe ning juhtimisstruktuur seaduste seisukohalt huvide konflikti endas ei kätke.

30. Euroopa Komisjon leidis siiski, et RBRi nõukogu koosseis võib anda aluse huvide konfliktiks. PDO dokumentides on sätestatud, et maksimaalselt pooled RBRi nõukogu koosseisu määratud aktsionäride esindajatest võivad olla riikliku elluviija või selle tütarettevõtte töötajad, kuna neil võivad esineda konkureerivad huvid ressursside jaotamisel (vt ka joonis 2). RBR tellis Balti Ühingujuhtimise Instituudilt olukorra analüüsimiseks ja PDO arutellu panustamiseks ka uuringu. RBRi hinnangul esineb huvide konflikti olukord endiselt, ka peale PDO põhimõtete rakendamist. Kõrgeimad auditiasutused ei analüüsinud käesoleva auditi käigus, kas projekti elluviimise struktuur võib endas

kätkeda huvide konflikte projekti juhtimise parima tava või hea juhtimise aspektist.

Joonis 4. Üleilmse projekti poolte põhilised rollid ja kohustused



Allikas: Riigikontrollid

31. CEF-rahastuslepetes on paika pandud, milline kasusaaja mingi tegevuse eest vastutab. Lisaks on hanke- ja lepingumudeli kokkuleppes (CSA) täpsustatud, milline elluviija mingeid hankesid läbi viib. CSA kohaselt on RBRi kohustus hankida järgmisi töid ja teenuseid:

- äritegevus, turundus ja kommunikatsioon;
- projekteerimisega seondud, näiteks projekteerimisjuhised, eelprojekt ja põhiprojekt;
- üleilmse projekti jaoks vajalikud uuringud;
- juhtkaskude, energia ja signalisatsiooniga seotud allsüsteemid;
- selliste peamiste ballastmaterjalide ja põhikomponentide hankimine, mis tagab mastaabisäästu;
- piiriülese rööbastee ja muldkeha ehitamine.¹⁹

¹⁹ Loetletutest viimase kolme punkti töö- ja teenusehanked on kokkuleppe kohaselt konsolideeritud hanked, seega on hankekomisjonis esindatud kõik kasusaajad.

Riiklikel elluviijatel on kohustus hankida järgmist:

- raudtee rööbastee ja muldkeha;
- suured tehonorajatised, näiteks sillad ja tunnelid;
- kohalikud rajatised, näiteks reisi-, kauba- ja veeremihooldus-terminalid;
- raudteetaristu linnatranspordisõlmed;
- tööd ja teenused, mis on vajalikud RB projekti elluviimiseks ainult ühes riigis.

32. Sellegipoolest on 2019. aasta märtsi²⁰ vahe-eesmärkide täitmise aruandes suure mõjuga riskina välja toodud projekti osapoolte rollide ja vastutuse ebaselge jaotus.

Kas tegevuste elluviimisega seotud rolle ja vastutust täidetakse?

33. Vaatamata sellele, et CSA allkirjastati 2016. aastal, on endiselt esinenud erimeelsusi hangete läbiviimisel ning see on toonud endaga kaasa hangete hilinemisi. Näiteks ei suutnud pooled Pärnu kaubaterminali uuringu ja Ülemiste-Vanasadama trammiliini uuringu puhul kokku leppida, kas uuringud peaks hankima RBR (kuna RBRi hinnangul on tegemist üleilmse projekti käiku mõjutavate uuringutega) või Eesti riiklik elluviija (kuna uuringud puudutavad füüsiliselt ainult Eestit).

34. Vaidlused lõpuks lahendati, kuid RBRi hinnangul tekivad samalaadsed vaidlused tulevikus tõenäoliselt uuesti. Nende hinnangul on oht, et RBRil ja teistel kasusaajatel on raudtee piirilõikudest ja sellest, mil määral peaks toormaterjalid hankima RBR, erinevad visioonid. Eesti kasusaaja aga märkis, et RBRile anti „Pakkuja turu-uuringu“²¹ valmimise järel ülesanne analüüsida uuringu põhijäreldusi ja seda, milliseid materjale peaks mastaabisäästu saavutamiseks hankima konsolideeritud hanke korras. Eesti kasusaaja ütluste kohaselt otsustavad kasusaajad selle põhjal, mida hangib RBR ja mida riiklikud elluviijad.

Millised on Rail Balticu projekti praeguse elluviimise struktuuriga kaasnevad riskid?

35. Riskiregistris²² on toodud samuti välja liigse järelevalve ja bürokraatia risk, mille ühe tahuna on nähtud seda, et nõukogul kulub otsuste vastuvõtmiseks liiga palju aega.

36. Nõukogu ülesanded on kirjas aktsionäride lepingus, mis on RBRi toimimise alus. Aktsionäride lepingu kohaselt on RBRi nõukogul 32 ülesannet ja RBRi põhikirja kohaselt 31. Need hõlmavad muu hulgas raudtee projekteerimise ja ehitamise lepingute kinnitamist, raudtee projekteerimis- ja ehitushangete tingimuste ja ulatuse kinnitamist, raudtee projekteerimis- ja ehitushangete korraldamiseks nõusoleku andmist jm.

²⁰ Rail Balticu aastapõhine vahe-eesmärkide täitmise aruanne, mille RB Raili juhatus kinnitas 29.04.2019.

²¹ Hange RBR2018/27, avaldatud 23.11.2018, ettevõttega TÜV SÜD Rail GmbH sõlmitud leping, mis allkirjastati 07.05.2019.

²² Riskijuhtimisraamistik, riskiregister, lõpparuanne. 22.01.2019, GrECo International AG.

37. Lisaks peab nõukogu otsuse jõustumiseks otsuse poolt hääletama nõukogu liikmete enamus ja vähemalt üks liige igast kolmest riigist.

38. Riigikontrollide õiguslik analüüs näitas, et puudub toimiv lahendus tupikseisust väljumiseks, kui nõukogu ei suuda otsusele jõuda. Kui nõukogu liikmed milleski kokkuleppele ei jõua, on õigusliku analüüsi kohaselt lahenduseks delegeerida otsuse tegemine riikide esindajatest koosnevale juhtkomiteele. Kui ka juhtkomitee üksmeelsele otsusele ei jõua, on ainus võimalus ettevõtte likvideerida. Kuna nii nõukogu kui ka juhtkomitee puhul peavad otsusega nõustuma kõik kolm riiki, pole õigusanalüüsi kohaselt võimalik ummikseisu tõhusalt lahendada. Sama probleem otsuste tegemisel esineb ka kasusaajate tasandil.

39. Euroopa Komisjon püüdis seda probleemi lahendada PDO raames, mille tulemusena pandi muu hulgas uuesti tööle regulaarselt tegutsev RB töörühm (*Task Force*), kuhu kuuluvad Balti riikide vastutavate ministeeriumide ja Euroopa Komisjoni esindajad ning muud seotud osapooled, nende seas RBR, riiklikud elluviijad ning Poola ja Soome esindajad (ilma hääletusõigusega). Töörühma eesistuja on Põhja- ja Läänemere TEN-T-koridori Euroopa koordinaator. RB töörühma töökorra kohaselt tuleb rühm kokku vähemalt neli korda aastas ning tagab teabe vahetamise ja ühiste otsuste tegemise strateegilisel tasandil. Töörühma ülesanne on muu hulgas lahendada konflikte, kui projekti elluviijad ja kasusaajad lahendusi leida ei suuda.

40. Töörühma otsused tehakse konsensuslikult. Kui ühist keelt ei leita, võib eesistuja suunata küsimuse lahendamise sobilikule poliitilisele tasandile. Sellest tulenevalt püsib ka töörühma formaati rakendades risk, et poliitilise tasandi erimeelsused viivad otsuste vastuvõtmise ummikseisu.

41. Lisaks töörühmale otsustati PDO käigus luua ka töörühmad (nt tehniliste, hanke- ja talitusküsimuste käsitlemiseks), mille eesmärk on anda otsuste tegemiseks asjatundjate sisendit.

42. Üldalmainitud puudused rollide jaotamises ja osapoolte erimeelsuste lahendamise mehhanismide puudumine on üks põhjuseid, miks projekti elluviimisel on esinenud viivitusi. See on juhtimisprobleemina välja toodud ka riskiregistris. Registris välja toodud riski kirjelduse kohaselt on mitmeid visioone sellest, kuidas RB projekti juhtima peaks. Riigikontrollide tuvastasid auditi käigus samuti, et kasusaajatel on olnud projekti juhtimises erimeelsusi, mis on mõnikord raskendanud kokkuleppele jõudmist ja põhjustanud üleilmses projektis hiline misi.

43. Kuna Balti riigid on valmiva raudteetaristu omanikud ja vastutavad Euroopa Komisjoni ees ELi kaasrahastuse kokku lepitud viisil kasutamise eest, on loomulik, et Balti riigid peavad otsustama projekti elluviimisega seotud põhiküsimuste üle. Samas on RBR projekti koordinaator ja toetuslepingute tegevuste elluviimise eest vastutav kasusaaja ning peab tagama kõigi riikide lõikude koostoime. Kõigil kolmel riigil ja RBRil on raudteeprojektist tulevikuvision, kuid need visioonid ei lähe alati kokku.

Milleni see viinud on?

44. Näiteks pole kasusaajad suutnud kokku leppida RBRI rahastamise mudelis. Aktsionäride lepingus ning hanke- ja lepingumudeli kokkuleppes ehk CSAs nähti ette RBRI rahastamine aktsiakapitali sissemaksetega kuni 2017. aasta lõpuni. 2018. aastast pidanuksid aktsionärid jõudma kokkuleppele RBRI rahastamise uues jätkusuutlikus lahenduses. Kasusaajad pole aga Eesti kasusaaja ütluste kohaselt uues rahastamislahenduses endiselt kokkuleppele jõudnud ning on seega aktsiakapitali sissemaksete tegemist aastapõhiselt pikendanud.

Näide. Kasusaaja ja RBRI lahkarvamused Leedu raudteelõiku puudutavas

Uuendamise uuringu eesmärk oli rahastusleppe kohaselt „uuesti kinnitada, et trassilõigu Kaunas – RRT Palemonas tööd toimuvad üleilmse projektiga kooskõlas, ja analüüsida, kas ja mis meetmetega on võimalik praegune Poola-Leedu riigipiirist Kaunasesse ja Palemonasesse kulgev 1435 mm rööpmevahaga raudtee viia täielikku vastavusse Rail Baltica üleilmse projektiga ja peamiste tehniliste parameetritega“. Rahastusleppes kokku lepitud tegevus määrati teostamiseks RBRIle, kuid tegevuse korrektse elluviimise eest vastutas Leedu kasusaaja ehk Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium. Leedu kasusaaja ja RBRI ei jõudnud kokkuleppele, kuidas oleks kõige õigem tegeleda juba ehitatud Leedu raudteelõiguga, mis on rajatud RB projektist erinevate parameetrite järgi. Näiteks ei võimalda see lõik teenindada ronge, mis liiguvad 249 km/h, selle lõigu rööbasteede arv on teine ja nõuded samatasandilistele ristumistele erinevad. Leedu riigi huvides oli tagada juba kulutatud 341 miljoni eurose valminud lõigu tõhus kasutamine. Uuring pidi olema projekti järgneva elluviimisetapi ja eriplaani ettevalmistamise aluseks. Leedu kasusaaja sõnul aga ei viidud läbi tehniliste näitajate kooskõlastamist ja konsultatsiooni Leedu kasusaajaga. Kasusaaja polnud uuringu tulemusega rahul, kuna kõik selle pakutud võimalused nägid ette olemasoleva raudtee läbilõikamise ja selle osaliselt kasutuks muutmise. Kuna RBRI nõukogu peab rahastusleppe kohaselt kinnitama hanke tulemused, jäi uuringuaruanne osapoolte erinevate vaadete tõttu kinnitamata. Leedu kasusaaja korraldab planeerimistööde hanke raudtee marsruudi kooskõlastamise täpse kava koostamiseks ja probleemile tehnilise lahenduse leidmiseks. Sealhulgas hinnatakse planeerimistööde käigus uuendamise uuringuga tuvastatud raudteelõigu uuendamise võimalusi. Pärast järelduste tegemist viiakse uuendamise lahendused ellu.

45. Samuti ei ole Balti riigid jõudnud kokkuleppele, milline on parim taristu haldamise lahendus. Euroopa Komisjoni rakendusotsusega määrati taristuhaldusmudeli kinnitamise tähtajaks 2019. aasta juuni, kuid riigid sellest tähtajast kinni ei pidanud. Läti riikliku kasusaaja hinnangul ei jõudnud riigid taristuhaldusmudelis kokkuleppele, kuna taristuhalduse uuring ei anna otsuse vastuvõtmiseks piisavalt teavet. Leedu kasusaaja hinnangul oodati uuringult, et see pakuks eri taristuhaldusmudelite sarnase detailsusastmega kontseptsioone ja nende võrdlust ning mudelite elluviimise soovituslike lepinguliste raamistike põhjalikku kirjeldust. Uuring seda aga ei pakkunud. RBRI hinnangul aga hõlmas enam kui 500 lehekülje pikkune uuringuaruanne väga üksikasjalikku ja asjatundlikku analüüsi kõigist olulistest elementidest, mida on vaja teadliku ja objektiivse poliitilise otsuse tegemiseks.

Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?

46. Riigikontrollid leidsid, et rollide ja vastutuse jaotus on enamasti selge, kuid projekti elluviimise kiirendamiseks tuleks projekti juhtimist, eriti otsustusprotsessi muuta tõhusamaks. Kuigi hangete korraldamise jagamist puudutavad eeskirjad on olemas, ei jõua osapooled alati üksmeelele selles, kes ja mis tüüpi tööde ja teenuste hankimisega tegelema peaks. Lisaks puudub toimiv lahendus erimeelsuste lahendamiseks, kui kasusaajad ühises lahenduses kokkuleppele ei jõua. Sama kehtib ka RBRI nõukogu tasemel otsuste langetamisel. Kuna Balti riikidel on omavahel ja RBRI juhatusega olnud projekti juhtimisest

osaliselt erinev arusaam (vt punktid 44–45), on otsustele jõudmine kaasa toonud viivitusi projekti elluviimises.

47. Soovitused:

- Selleks et projekti elluviimisel hilinemisi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.
- Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.

3. AS RB Rail on töötanud välja hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad ning neid kordasid on enamasti järgitud, kuid riigikontrollid tuvastasid hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel valdkondi, mida saaks parandada

Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et RBRis on kehtestatud hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad ning neid kordasid järgitakse.

Miks on oluline töötada välja hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad?

48. Projektiülesed reeglid ja korrad annavad elluvijatele peamistest põhimõtetest ühise arusaama, mis soodustab projekti elluviimist kvaliteetselt, ajakavast ja eelarvest kinni pidades. Ühtsed nõuded tagavad, et raudtee vastab kõigis riikides samadele parameetritele, ning loovad eelduse Balti riikides ehitatud eri osade koostalitlusvõimele.

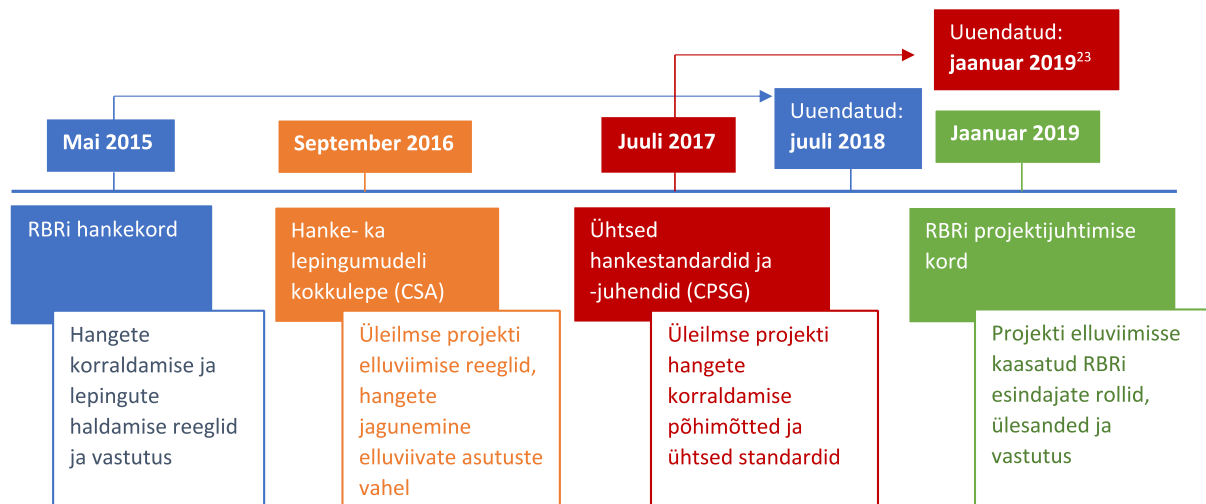
49. RB projekti tõhusaks ja säästlikuks elluviimiseks peab kehtestatud olema laiapõhjaline ja toimiv hangete korraldamise ja lepingute haldamise süsteem ning seda tuleb järgida. Selleks et tagada riigihangete üldpõhimõtetest – läbipaistvus, kontrollitavus, võrdne kohtlemine ja säästlikkus – kinnipidamine, on vaja selgeid reegleid. Kui hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad on puudulikud, suureneb korruptsiooni risk, võib tekkida abikõlbmatuid projektikuluseid, tarnijad võivad jätta oma lepingulised kohustused täitmata, algatada võidakse kohtuasju jm. Samuti võib tekkida asjatut ajakulu halvasti ettevalmistatud hankedokumentide ja nurjunud hangete tõttu.

Kas hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad on kinnitatud?

50. RBR peab hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel järgima Läti riigihangete seadust. Riigihangete seadus sätestab nõuded, mis puudutavad kogu hankeprotsessi, sealhulgas protsessi dokumenteerimist.

51. RBR on kehtestanud sisemised korrad ning samuti hankestandardid ja -juhendid, mida kõik elluvijad järgima peavad. Lisaks on RBR kordasid ajapikku uuendanud ja täiendanud. Kuna riigikontrollide juhtumiuuringu hanked avaldati enne 2018. aastat, kui paljud praegu kehtivad korrad olid kehtestamata, analüüsisid riigikontrollid, kas hangete väljakuulutamise ajal kehtinud kordasid järgiti. Põhilised hanke- ja lepingutegevuste korrad on esitatud joonisel 5.

Joonis 5. RBRI hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks vajalikud peamised dokumendid



Allikas: Riigikontrollid

Kas kordasid järgitakse?

52. Enamiku auditeeritud RBRI hangete puhul järgiti nii sisemisi kordasid, riigihangete seadust kui ka mitmepoolsete kokkulepete nõudeid.

53. Õigusteenuste²⁴ hanke puhul tuvastasid riigikontrollid eksimise riigihanke seaduses sätestatud lepingu hinna ja tingimustega seotud nõuete vastu lepingu haldamise etapis. RBR sõlmis 2016. aasta juunis õigusteenuste raamlepingu, mille kogumaksumus oli hanke tulemusel 120 000 eurot. Riigikontrollid tuvastasid, et RBR maksis raamlepingu eest kuni 2019. aasta maini, kui raamleping lõpetati, kuigi kokkulepitud summat ületati juba 2016. aastal (vt ka tabel 4). Läti hangete järelevalve büroo kinnitas²⁵ riigikontrollile, et selle raamlepingu alusel õigusteenuste edasine osutamine oli seadusevastane. RBR lõpetas raamlepingu 2019. aasta 31. mail. Selline olukord kestis nii kaua peamiselt seetõttu, et RBRI nõukogu ei andnud 2017. aasta oktoobris, kui käivitati uus hankeprotsess, nõusolekut sõlmida uue teenuseosutajaga leping.

Tabel 4. RBRI tehtud maksed raamlepingute eest õigusteenuste juhtumi puhul²⁶ (eurot)

	2016	2017	2018	2019	Kokku
Tarnija A	25 290	52 615	14 580	—	92 485
Tarbija B	3 000	—	—	—	3 000
Tarnija C	68 235	46 024	15 948	—	130 207
Tarnija D	24 109	31 386	31 278	11 088	97 861
Kokku	120 634	130 025	61 806	11 088	323 553

Allikas: Riigikontrollid RBRIlt pärineva teabe põhjal²⁷

²³ Asendab järgmised dokumendid: Rail Baltica/Rail Baltica projekti elluviimiseks korraldatavate hangete eeskirjad (jõustati 13.01.2017); ettevõtjatele esitatavad minimaalsed kvalifikatsiooninõuded (jõustati 24.07.2017).

²⁴ Hange P2016-2 „Õigusteenused”, avaldatud 14.01.2016.

²⁵ Läti hangete järelevalve büroo kiri nr 9-2/1149 „Taotluse läbivaatuse ja vastuvõetud otsusega seonduv” (11.07.2019).

²⁶ Hange P2016-2 „Õigusteenused”, avaldatud 14.01.2016.

²⁷ RBRI kontaktisiku e-kiri (28.05.2019).

54. Läbiviidud juhtumiuuringutest selgus, et hankekomisjoni liikmete valimise põhimõtted, nimelt see, miks üks või teine liige konkreetse hanke jaoks sobivaim on ja/või kuidas ta hankeprotsessis lisaväärtust loob, polnud dokumenteeritud. RBRi selgituste kohaselt tähendaks see ettevõtte piiratud ressursside jaoks täiendavat bürokraatiat. Kuigi Läti riigihangete seaduses ei ole otseselt nõutud põhjuste dokumenteerimist, sätestab see, et hankija peab tagama hankekomisjoni pädevuse sõlmitava hankelepingu valdkonnas. Projekti elluviimise õiguslik analüüs tõi välja ka selle, et juhatuse saab hankekomisjoni liikmete valimise läbi kaudselt riigihankeid mõjutada. Riigihangete auditeerimise juhendis²⁸ soovitatakse läbipaistvuse tagamiseks ja kompetentsete spetsialistide hankekomisjoni valimise eesmärgil kõik hankeprotsessis tehtavad otsused dokumenteerida. Sellisel juhul on hankekomisjoni liikmete valik dokumenteeritud ja läbipaistev.

Näide. Õigusteenuste hanget reguleerivad tingimused piiravad konkurentsi

Õigusteenuste²⁹ hange tühistati. Selle hanke küsimuses sai Läti hangete järelevalve büroo kaks kaebust, mille puhul pakkujad tõid välja, et hanketingimused võivad piirata konkurentsi. Läti hangete järelevalve büroo tunnistas, et kaebused olid õigustatud. Arvestades, et hankedokumente polnud pakkumise esitamise tähtaja möödumise tõttu võimalik muuta, palus Läti hangete järelevalve büroo RBRil selle hankeprotsessi lõpetada.

55. Rail Balticu projekti ühtsete hankestandardite ja -juhendite (CPSG) järgi peavad elluviijad hangete kvaliteedi parandamiseks ja veendumaks, et hanketingimused ei piira põhjendamatult konkurentsi, tegema võimaluse korral alati ja/või juhul, kui riiklik hankeseaduse seda nõuab, turu-uuringuid. Juhtumiuuringu käigus vaadeldud hangete tarvis viidi enne hanke väljakuulutamist läbi turu-uuring või telliti konsultatsioone vaid õigusteenuste hanke jaoks. RBR kogub küll pidevalt turutrendide ja -näitajate kohta teavet, kuid turu-uuringut vaadeldud hangete puhul dokumenteeritud ei ole.

56. Lisaks selgus juhtumiuuringutest, et vaatamata CPSG ettekirjutusele kaasata hankedokumentide koostamisse nii palju kui võimalik pädevaid sõltumatuid eksperte (eriti tehnilisi eksperte), pole sõltumatuid väliseksperthe kaasatud. Mõnel juhul olid kaasatud RBRi enda eksperdid, kuid teistel juhtudel koostati hankedokumendid eksperte kaasamata. Sõltumatute ekspertide kaasamine aitab tagada hangete kvaliteedi ja nõuete järgimise ning vähendab hanke tühistamise riski, mis realiseerus näiteks õigusteenuste hanke puhul.

57. Juhtumiuuringutest nähtus, et hangete puhul oli mõningasi puudujääke. Nende kirjeldus on toodud alljärgnevas tabelis 5.

²⁸ Riigihangete auditeerimine. Lissabon, 2018. Kättesaadav veebilehel http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/public_procurement.shtm.

Tabel 5. Juhtumiuuringu kriteeriumi²⁹ täidetuse valitud juhtumiuuringute puhul³⁰

Kriteerium	Taristuhalduse uuring ³¹	Ülemiste-Vanasadama teostatavusuuring ³²	Õigusteenused ³³	Äriplaan ³⁴	Uuendamise uuring ³⁵	Käitusplaani uuring ³⁶
Paika pandud reegleid on järgitud	Osaliselt. Üldiselt kordasid järgiti. Eelneva turu-uuringu või konsultatsioonide ³⁷ ning hankekomisjoni liikmete valiku kohta dokumenteeritud andmeid polnud.					
Dokumenteerimise nõudeid on täidetud	Jah. Olulisi lahknevusi ei ole.			Osaliselt. Enamikku dokumenteerimise nõuetest täideti, kuid nõukogu ja juhatuse koosolekute protokollides on vähe teavet lepingu täitmist takistavate asjaolude ja nendega toimetulemise meetmete kohta.	Jah. Olulisi lahknevusi ei ole.	
Teabevahetusnõudeid on täidetud	Osaliselt. Kõik vajalikud aruanded on koostatud ja esitatud, kuid riske ja esinenud probleeme, näiteks hiline mis, alati (õigel ajal) aruannetes ei kajastatud.					
Aruandluspõhimõtteid on oluliste	Jah. Kõik olulised muudatused ja probleemid on aruannetes kajastatud (kui see on nõutav).	Osaliselt. Kõik olulised muudatused ja probleemid on aruannetes kajastatud, kuid aruannetes puudub teave selle kohta, millistel	Jah. Kõik olulised muudatused ja probleemid on aruannetes kajastatud (kui see on nõutav). Ühe juhtumi puhul ei hõlmanud kuuaruanded õigusteenuste 2. osa ³⁸ tulemustega seotud nõukogu ja juhatuse vahelise konflikti kohta teavet, kuna seda hanget ei rahastatud CEF-rahastuslepe alusel ning kasusaajatelt nõutakse kuuaruannete puhul ainult rahastuslepe tegevusi puudutava teabe lisamist.			

²⁹ Kriteeriumid määrasid riigikontrollid; kriteeriumide täidetuse hindamisel lähtuti sellest, mil määral on järgitud Läti Vabariigi riigihangete seaduses ning RB Ri ja projekti kasusaajate juhistes toodud reegleid.

³⁰ Hindamiskriteeriume on kirjeldatud metoodika osas, mis on toodud lisa B.

³¹ Hange RBR 2017/26 „Rail Baltica taristuhalduse uuring”, avaldatud 08.11.2017 (lisaks eelnenud hange RBR 2917/18, avaldatud 07.07.2017, luhtunud 31.10.2017).

³² Hange RBR 2017/22 „Teostatavus- ja tehnilise raamistiku uuring raudteega seotud (kergraudtee või trammiliin) ühenduse kohta, mis kulgeb RB Ülemiste reisiraili terminalist TEN-T-põhivõrgu Tallinna reisisadamasse (Old City Harbour / Vanasadam)”, avaldatud 21.08.2017.

³³ Hange RBR 2018/9 „Õigusteenused”, avaldatud 26.02.2018 (lisaks kaks eelnenud luhtunud hanget – RBR 2017/20 „Õigusteenused”, avaldatud 09.07.2017 ja RBR 2017/25 „Õigusteenused”, avaldatud 15.11.2017 – ja hanke P/2016-2, avaldatud 14.01.2016, tulemusel sõlmitud raamleping).

³⁴ Hange RBR 2017/9 „Äriplaani koostamine”, avaldatud 07.04.2017.

³⁵ Hange RBR 2017/2 „Raudteelõigu Poola/Leedu piir – Kaunas – PRT Palemonas uuendamise uuring”, avaldatud 01.02.2017.

³⁶ Hange RBR 2017/19 „Raudtee käitusplaani ettevalmistamine”, avaldatud 23.08.2017.

³⁷ Õigusteenuste (RBR 2017/20) juhtumiuuringu puhul olid tellitud ja dokumenteeritud turgu puudutavad eelkonsultatsioonid. RB Ri andmetel telliti eelnevalt turgu puudutavad konsultatsioonid hangetele RBR 2016/2 ja RBR 2017/20, mis tuleneb hangetest RBR 2017/25 ja RBR 2018/9.

³⁸ Hange RBR 2017/20, avaldatud 09.07.2017.

muutuste puhul järgitud		alustel hange osadeks jagati ja kuidas vastav otsus tehti.				
Muudatuste juhtimise juhendeid ja aruandlus-põhimõtteid on riskide realiseerumise puhul järgitud	Jah. Riske arutatakse regulaarselt laiendatud juhatuse koosolekutel ja riskide realiseerimise korral rakendati sobivaid meetmeid.	Pole kohaldatav. Olulisi riske ei realiseerunud.	Jah. Riske arutatakse regulaarselt juhatuse koosolekutel ja riskide realiseerimise korral rakendati sobivaid meetmeid.	Pole kohaldatav. Olulisi riske ei realiseerunud.	Pole kohaldatav. Olulisi riske ei realiseerunud. Lepingu täitmisel tuli ette hiline mis, kuid RBRI hinnangul olid need seotud RBRI tegevustega ja sellega, et nõukogult ei saadud heakskiitu.	Jah. RBRI juhatuse koosoleku protokollis kohaselt teavitatakse nõukogu regulaarselt projektiga seonduvatest riskidest ja probleemidest ning juhatuse on rakendanud viivituste minimeerimiseks vajalikke meetmeid.
Kvaliteedi-kontrolli-meetmeid on rakendatud	Jah. Sõlmiti kõik vajalikud teenuste üleandmise ja vastuvõtu lepingud. Nõukogu on lõpparuande kinnitanud. Hankekomisjoni kaasati ettevõttesisene tehniline ekspert.		Osaliselt. Kehtivaid eeskirju enamasti järgiti. Sõlmiti kõik vajalikud teenuste üleandmise ja vastuvõtu lepingud. Kõigil vajalikel juhtudel on nõukogu lõpparuande kinnitanud. Mõnel juhul olid kaasatud sisemised eksperdid, kuid väliseksperthe hoolimata CPSG soovitusel hankedokumentide koostamisse ei kaasatud.			
	Tulemuste hindamise protsessi kaasati kasusaajad ja välise eksperdina kaasati hankedokumentide ettevalmistamisel advokaadibüroo Sorainen, väliseid eksperte kaasati ka tulemuste hindamisel.		Hankeprotsess lõpetati ³⁹ , kuna Läti hangete järelevalve büroo sai kaks kaebust, mille puhul pakkujad tõid välja, et tingimustega võidakse konkurentsi piirata. Kaebus kinnitati põhjendatuks, kuid kuna hanke-dokumentide parandamise võimalust polnud, hankeprotsess lõpetati.	Hilinemiste eest on määratud karistused.		Töö tulemuste hindamisel kaasati tehnilisse töörühma olulised sidusrühmad ja kasusaajad.

³⁹ Hange RBR 2017/25, avaldatud 15.11.2017.

Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?

58. Riigikontrollid leidsid, et hangete korraldamise ja lepingute haldamise korrad olid RBRis enamasti olemas. Samuti on kordi aja jooksul põhjalikumaks muudetud. Juhtumiuuringute hangete ja lepingute puhul neid kordi enamasti ka järgiti. Mõne juhtumi puhul polnud aga võimalik kindlaks teha, kas kordades kehtestatud reegleid järgiti täielikult või mitte, kuna kaalutlusi, kas kaasata väliseid eksperte ja korraldada enne hanke väljakuulutamist turu-uuring, ei dokumenteeritud. Seega – kuigi CPSG kohaselt tuleks teha mõlemat igas asjakohases olukorras ja nii palju kui võimalik, ei ole riigikontrollidel võimalik puuduliku dokumenteerimise tõttu hinnata, kas ekspertide mittekaasamine ja turu-uuringute tegemata jätmine oli õigustatud või mitte. Sellest tulenevalt aitaks riigikontrollide hinnangul nendel juhtudel otsuste dokumenteerimine suurendada tehtavate otsuste läbipaistvust. Sama kehtib hankekomisjoni liikmete määramisel. Ühel juhul tuvastasid riigikontrollid lepingu haldamise etapis eksimise riigihangete seaduse nõude vastu.

59. Soovitus:

- RBR peaks hankeprotsessi ja selle ettevalmistamise läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks põhjendama vastavates dokumentides hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuseid.

4. Riskid on tuvastatud, hinnatud ja prioriseeritud, kuid riskijuhtimissüsteem, sealhulgas üleilmse projekti oma, on väljaarendamisel

Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et projekti elluviimiseks on loodud riskijuhtimissüsteem, mis võimaldab projekti elluviimisega seotud riske tuvastada, hinnata, prioriseerida ja maandada.

Miks on riskide hindamine oluline?

60. Riskijuhtimine projektijuhtimise osana tagab projekti tõhusa elluviimise ja tulemusi ohustada võivatest riskidest ülevaate olemasolu. Tõhusa otsustusprotsessi ja projekti eduka elluviimise tagamiseks peaksid kõik projekti osapooled riskidest teadlikud olema ning neid võimaluse korral maandada püüdma.

61. Projekti elluviimisel võib esineda ootamatuid olukordi ja sündmusi, mis võivad teatud juhtudel põhjustada näiteks hilinemisi ja kulude suurenemist. Riigikontrollide läbiviidud projekti ajakava ja eelarve analüüs näitas, et hilinemiste ja kulude suurenemise risk on juba realiseerunud. Juhtimisriskid võivad realiseeruda olukorras, kus RBR ja teised kasusaajad ei suuda otsustes õigel ajal kokkuleppele jõuda.

Kas riskid on tuvastatud, hinnatud ja prioriseeritud ning riskide maandamise meetmed välja töötatud?

62. Üleilmse projekti riskid on tuvastatud mitmes uuringus. Riski- ja tundlikkusanalüüs tehti 2017. aastal tasuvusanalüüsi raames. Peamised riskid ja nende maandamise võimalikud meetmed on välja toodud ka analüüsi „Riskijuhtimise raamistik, riskiregister“ lõpparuandes, mille RBR kinnitas 2019. aasta jaanuaris. Raamistiku aruandes koostati riskiregister ja esitati riskijuhtimise protsessi puudutavad soovitusel. RBRi sõnul 2019. aasta kevadel riskiregistrit ka uuendati ning tuvastatud riskide materjalid talletati ajutisse andmebaasi ja riskidele määrati haldajad.

63. Üldine ülevaade tegevustega seotud riskidest on toodud ka vaheeesmärkide aruandes, kust saavad riskide kohta infot ka RBRi nõukogu,

kasusaajad ja Euroopa Komisjon. 2018. aasta vahe-eesmärkide aruanne⁴⁰ hõlmab RBRI ja teiste kasusaajate hallatavate peamiste riskide ja nende maandamise võimalike meetmete kirjeldust.

64. Kuigi RBRI andmetel toimub peamine aruandlus juhatuse vahendusel ning teavet riskide ja nende maandamise meetmete kohta esitatakse regulaarselt nõukogule, peaks kõigi rahastusleppetegevustega seotud riskide kohta teavet uuendatama ka kuuaruannetes. Paljude tegevuste puhul puuduvad aga kuuaruannetes riskide kirjeldused. Teistel juhtudel on riske kirjeldatud üldiselt või on riskide asemel kirjeldatud esinenud probleeme. Näiteks tuli kõigi juhtumiuuringus vaadeldud hangete puhul ette hiline misi ning taristuhalduse uuringu ja õigusteenuste algsed hanked ka luhtusid, kuid kuuaruannetes hangetega seotud riskide ei mainitud.

65. Hankelepingute puhul on riigikontrollide hinnangul riskide maandamise meetmed paika pandud. Nimelt on hankelepingutes asjakohased klauslid lepingu täitmise hiline misi või lepingu rikkumise puhuks. Lepinguriske käsitletakse lepingutingimustes ning need puudutavad aruandlusnõudeid, kindlustusnõudeid, kohustusi, trahve jm.

66. RBRI andmetel leevendavad riske ka töörühmad, kuhu kuuluvad riiklike elluvijate ja kasusaajate esindajad. Töörühmades vahetatakse teavet, tuvastatakse probleeme ja mureküsimeisi ning tehakse RBRI juhatusele soovitusi riskide maandamise edasiste meetmete kohta.

67. Samas ei ole riskijuhtimissüsteem veel täielikult välja arendatud. Pärast eelnimetatud riskijuhtimisraamistiku lõpparuande kinnitamist kuulutas RBR välja riskijuhtimise tarkvara hanke. Hanke eesmärk on saada tarkvaralahendus, mis võimaldaks ühtaegu nii planeerimist, ajakavastamist, kulude juhtimist, riskianalüüsi, muudatuste juhtimist kui ka aruandlust. Tarkvaralahendus peaks võimaldama muudatuste, võimalike probleemide ja riskide kiiret prognoosimist, aitama neid hõlpsasti mõista ja tõhusamalt hallata. Kui riskijuhtimissüsteem täielikult välja arendatakse, peaks kõik mainitud riskijuhtimise tööriistad integreeritama ühte riskijuhtimissüsteemi.

Kas juhtkonna vastutus on kindlaks määratud?

68. Riskijuhtimise käsiraamat pakub välja menetluspõhimõtteid, mille järgi otsustada, kuidas ja kellele riske puudutavat teavet edastama peaks, puudutades ka seda, millistest riskidest, millistel juhtimistasanditel ja kui sageli aru anda tuleb. Riskijuhtimisega seotud aruandlusliine ja vastutuse jagunemist aga RBRI sisekordadesse veel üle kantud pole. Samuti on 2019. aasta lõpu seisuga RBRI riskijuhi ametikoht täitmata, kuid RBR plaanib riskijuhi ametisse määrata 2020. aasta alguses.

69. Väljatöötatud riskiregister hõlmab teavet ka selle kohta, kes peaks iga tuvastatud riski juhtimise eest vastutama ja välja toodud riskide maandamise meetmed ellu viima. Registris on välja toodud ka see, millistel projekti tasanditel mingit riski juhtima peaks.

70. Kuigi mõnel juhul saab riske juhtida RBR, peavad teatud olukordades riske maandama teised kasusaajad või riiklikud elluvijad. Näiteks saab maade omandamisega seotud riske juhtida ja seotud otsuseid vastu võtta riigi tasandil, kuid organisatsioonilisi riske (nt ebaselged menetlus-

⁴⁰ Rail Balticu aastapõhine vahe-eesmärkide täitmise aruanne, mille RB Raili juhatuse kinnitas 29.04.2019.

põhimõtted projekti elluviimisel) peab juhtima RBRI juhatus koos kasusaajatega.

71. Riigikontrollid leidsid, et kolme tasandi – riiklikud elluviijad, RBR ja teised kasusaajad – riskijuhtimise põhimõtted ei ole kooskõlas. RBR on küll loonud üleilmse projekti jaoks üldise riskiregistri ja riskijuhtimise käsiraamatu, kuid ühtset riskijuhtimissüsteemi pole. Käsiraamatus on rõhutatud, et RBRI ja ka riiklikes elluviijates on riskijuhtimine kõigi otsustajate vältimatu kohustus.

72. RBRI riskijuhtimissüsteem ei saa toimida eraldiseisvalt. Näiteks hankis Eesti elluviija riskianalüüsi, mille eesmärk on tuua välja planeerimise, projekteerimise ja ehitamise etapi riskid Eestis. Eesti riikliku elluviija sõnul plaanivad nad oma süsteemi RBRI omaga vastavusse viia, kui RBRI oma valmis saab. Süsteem on loodud ka Leedu riiklikus elluviijas ning see on Lietuvos Geležinkeliai sõnul osaliselt juba RBRI süsteemiga integreeritud ning integreeritakse täielikult siis, kui RBRI riskijuhtimissüsteem valmib. RBRI sõnul aga ei ole nad Leedu elluviija süsteemiga tutvunud.

73. Lisaks on RBRI nõukogu eeskirjadest lähtudes asutatud auditi- ja riskitöörühm. 2019. aasta lõpu seisuga on auditi- ja riskitöörühm kogunenud aga vaid eelarveküsimuste arutamiseks. Riskiküsimustega tegeletud veel pole. Selleks et mõista, mis projekti edenemist ohustada võib, tuleks riske käsitleda ka nõukogu tasandil.

74. Riigikontrollide hinnangul on projekti elluviimise riskid tuvastatud, kuid riskijuhtimissüsteem on endiselt arendamisjärgus ja riskijuhtimise tarkvara ei ole 2019. aasta oktoobri seisuga kasutusele võetud. RBRI ja riiklikel elluviijatel on riskijuhtimissüsteemid välja töötatud või väljaarendamisel, kuid üleilmse projekti tasemel riske kogu projekti ulatuses ei juhita.

75. Kuigi riske hinnatakse ja hinnangud viitavad, et suured riskid on seotud projekti ajakava ja eelarve ületamisega, võib jätkuv ebapiisav riskijuhtimine põhjustada projekti tegevuste hilinemisi ja eelarve ületamisi või tööde kehva kvaliteeti.

76. Soovitused:

- RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Projekti eesmärke ohustavate riskide vähendamiseks peaks riskijuhtimissüsteem kätkema vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning see süsteem tuleks siduda ettevõtte igapäevategevustega.
- Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskijuhtimissüsteem tugineb samadele põhimõtetele.
- Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse.

Milliste järeldusteni
riigikontrollid jõudsid?

5. AS RB Rail on juurutanud kvaliteedikontrollisüsteemi, mis hõlmab hangete korraldamise ja lepingute haldamise järelevalvet ja aruandlust, kuid aruannete kvaliteedile tuleb pöörata suuremat tähelepanu

Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et juurutatud on järelevalvet ja aruandlust hõlmav kvaliteedikontrollisüsteem, mis võimaldab RBRil tõhusalt hangete läbiviimist ja lepingute haldamist jälgida, ning et seda süsteemi rakendatakse.

Miks on hangete ja lepingute tõhus järelevalve oluline?

77. Standardi ISO 9001:2015 kohaselt määrab organisatsioon kvaliteedijuhtimissüsteemi jaoks vajalikud protsessid ja nende rakendamise organisatsioonis. Organisatsioon peaks muu hulgas kokku leppima kvaliteedikontrolli meetodid (tulemuste jälgimise), protsesside järgnevuse ja vastutuse jagunemise organisatsioonis ning hindama protsessi ja kvaliteedijuhtimissüsteemi toimimist. Kvaliteedi regulaarne ja süsteemne kontrollimine tagab selle, et tegevuste elluviimine toimub nii RBRi kui ka kasusaajate tasandil kokkulepitud kordade ja parima tava kohaselt. Hangete ja lepingute puhul on kvaliteedikontroll vigade vältimiseks ja parendamise võimaldamiseks vältimatu.

78. Järelevalve- ja aruandlussüsteem on projektiosalistele vajalik selleks, et teha hangete korraldamise ja lepingute haldamise protsesside üle tõhusat järelevalvet. See võimaldab projekti kvaliteetsel tasemel ellu viia ja tagab, et kõik tegevused viiakse ellu kooskõlas asjakohaste seaduste ja kordadega ning kokkulepitud ajakavas ja eelarves.

Kas kvaliteedikontrollisüsteem on kehtestatud?

79. Kvaliteedikontrollimeetmed ning hangete ja lepingutega seonduva järelevalve eeskirjad on enamasti kehtestatud. Kvaliteedikontrolli meetmeid ja seotud vastutust reguleerivad korrad kehtestati või olemasolevaid kordasid uuendati suuresti 2017. aastal või hiljem (vt ka joonis 5). Näiteks on hankekorras nõuded, mis kehtivad hanketegevusega seotud RBRi töötajatele, ning reeglid hangete ja pakkumiste menetlusprotsesside kohta. Projekti ühtsed hankestandardid ja -juhendid (CPSG) hõlmavad üleilmse projekti hangete korraldamise olulisemaid põhimõtteid ja reegleid, et võimaldada RB projekti võimalikult tõhus elluviimist.

80. Hangete hea kvaliteedi tagamiseks on RBR näiteks

- määranud hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel kindlaks rollid ja vastutuse ning otsuste tegemise pädevuse;
- kehtestanud töövõtjate kvalifikatsioonile miinimumnõuded;
- kehtestanud nõude viia hankemenetluse väljakuulutamise eel läbi turu-uuring, kui see on teostatav ja/või riiklike hankeseadustega nõutud;
- analüüsinud hangete kvaliteedi hindamiseks töövõtjate tagasisidet;
- kehtestanud nõude kaasata hankedokumentide koostamisse nii palju kui võimalik sõltumatuid eksperte (eriti tehnilisi eksperte).

81. Lisaks on kasusaajate kokkuleppes (IBAs), CEF-rahastuslepetes ja ka RBRi sisemistes dokumentides sätestatud aruandlusnõuded, mis hõlmavad hangete ja lepingutega seotud aruandlust (aruandlussüsteem on toodud lisas A). Nende kokkulepete kohaselt peab RBR tegema järelevalvet riiklike elluvijate üle ning riiklikud kasusaajad teevad järelevalvet selle üle, kuidas RBR Eesti, Läti ja Leedu riigieelarvet kasutades projekti ellu viib.

82. Kehtestatud nõuete kohaselt tuleb kasusaajatel aru anda rahastuslepetes kokku lepitud tegevuste elluviimise, sealhulgas vaheeesmärkide täitmise ning probleemide ja riskide kohta. Samuti tuleb esitada iga tegevuse üksikasjalik rahavoogude prognoos, aruanded sisemise hankeplaani täitmise kohta jm. Aruandeid koostatakse regulaarselt: nädala-, kuu-, kvartali- ja aastapõhiselt.

83. Kuigi RBR asutati 2014. aasta oktoobris, määrati siseaudiitor ametisse alles 2019. aasta oktoobris. Siseaudiitori tegevus aitab tagada sisekontrollisüsteemi kvaliteeti ja tõhustada RBRi tegevust, aidates kaasa riskihaldus-, kontrolli- ja juhtimisprotsessidele süsteemse ja järjepidava lähenemise kujundamisele.

84. Riigikontrollide hinnangul on kehtivaid kvaliteedikontrolli põhimõtteid enamasti järgitud, kuid mõned puudused siiski esinesid. Mõnede analüüsitud juhtumiuuringute puhul polnud võimalik kindlaks teha, kas sisekordi järgiti täielikult, kuna otsuseid väliste ekspertide kaasamise ja eelneva turu-uuringu tegemise kohta ei dokumenteeritud (vt pikemalt peatükis 3 alates punktist 54).

85. Kehtestatud aruandluspõhimõtteid enamasti järgiti, kuid mõnel juhul oli nii riiklike kasusaajate kui ka RBRi aruannetes esitatud teave aegunud või kirjeldati riskide asemel esile kerkinud probleeme (vt pikememalt peatükis 4 alates punktist 64).

86. Riigikontrollide hinnangul polnud tegevus-/lepinguhalduri⁴¹ kohustused ja vastutus RBRi sisemistes kordades piisavalt selgelt kindlaks määratud. GrECo International AG tõi riskiregistris välja, et planeerimisetapis puudub piisav reeglistik otsuste kinnitamise ja kontrollimise kohta, mistõttu võib jääda ebaselgeks, kes, mida, millal ja kuidas täpselt tegema peab. Samuti leidsid riigikontrollid, et puudub selgus, kas ja milliste juhtumite puhul on tegevus-/lepinguhaldur pädev lepingu haldamisega seotud otsuseid ise vastu võtma ja kuidas lepinguhalduri teavet ja/või märkusi lepingu edenemiste kohta edasi kasutatakse. Auditi ajal täiendas RBR projekti juhtimise korda ning alates 2019. aastast kehtivas korras on paika pandud projekti eest vastutaja, projekti juhi, lepinguhaldaja jm ametikohad ning nende kohustused ja vastutus. Samuti on uues korras kirjas aruandlusliinid hilinemisriski tuvastamise puhuks.

87. RBR on juurutanud hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks kvaliteedikontrollisüsteemi ning on auditi ajal kordasid täiendanud. Samuti peeti kehtestatud kordadest suures osas kinni.

Kas kvaliteedikontrolli nõudeid on täidetud?

Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?

⁴¹ RBRi andmetel vastutab tegevusjuht üldiselt ülesande elluviimise/juhtimise eest, lepingujuht aga tegeleb otsesemalt lepinguliste/äriliste küsimustega.

88. Regulaarse aruandluse reeglid olid küll kehtestatud, kuid aruannete kvaliteet oli puudulik. Informeeritumate otsuste tegemiseks ja tõhusama järelevalve võimaldamiseks tuleb aruandlussüsteemi edasi arendada.

89. Soovitus:

- Kasusaajad ja RBR peaksid parandama aruannete kvaliteeti, sest õigeaegne kvaliteetne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.

Täiendavad soovitusel kvaliteedikontrolli parandamiseks on toodud peatükis 3 ja 4.

6. Balti riigid on Rail Balticu projekti rahastamisega arvestanud riigieelarvete ja eelarvestrateegiate väljatöötamisel, kuid kinnitatud pikaajalised prognoosid puuduvad

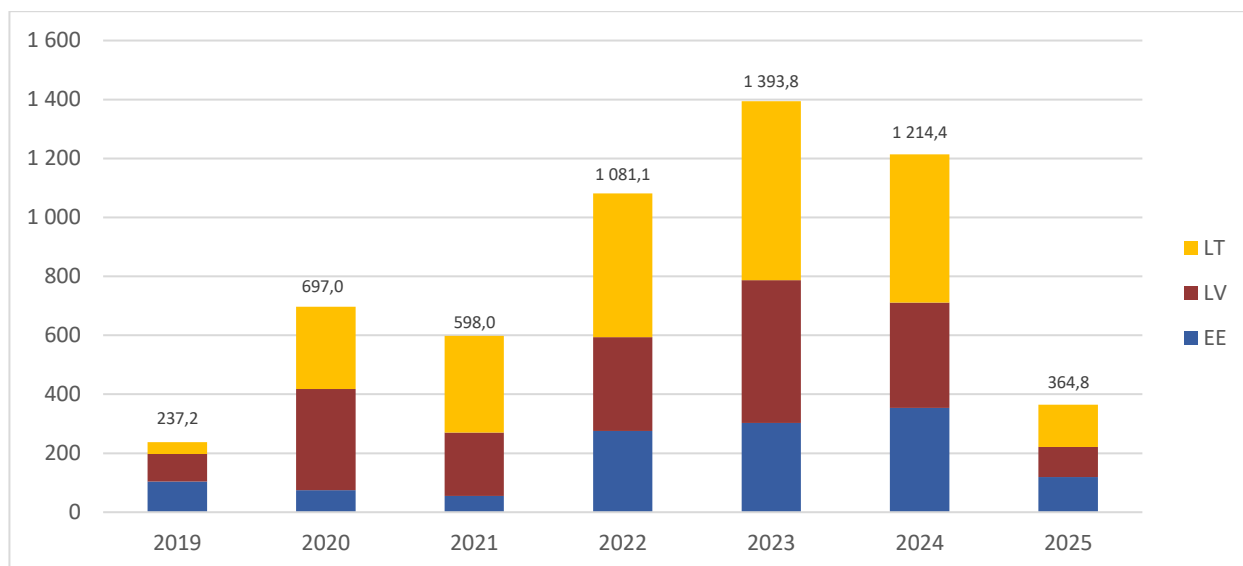
Kriteerium: Riigikontrollid eeldasid, et igal riigil on koostatud pikaajalised prognoosid RB projekti rahastamiseks, sealhulgas stsenaariumid juhuks, kui projekti kulud peaksid osutuma plaanitud suuremaks.

Miks on oluline projekti rahastamist pikaajaliselt planeerida?

90. Kolm Balti riiki võtsid endale mitmepoolsete lepingute sõlmimisega projekti rahastamise kohustuse. Kõige olulisem leping on seejuures IGA, mille ratifitseerisid kolme riigi parlamendid.

91. Enamik projektikulutustest tuleb tasuvusanalüüsi kohaselt teha projekti hilisemates etappides, mil alustatakse ehitustööde tegemist. Tasuvusanalüüsis on RB projekti arendamisel suurimad kulutused ette nähtud aastateks 2023 ja 2024 (vt ka joonis 6).

Joonis 6. Tasuvusanalüüsikohased investeeringud riikide kaupa aastatel 2019–2025 (miljonit eurot)



Allikas: Rail Balticu üleilmse projekti tasuvusanalüüs

Kas riigid on arvestanud Rail Balticu projektiga riiklikes rahandusplaanides?

92. Praegu kehtivate riigieelarve planeerimise seaduste kohaselt koostavad Balti riigid oma rahandusplaanid kolmeks kuni viieks aastaks

ette: Läti ja Leedu 3 aastaks ning Eesti 5 aastaks⁴². Kuigi RB projekti rahastamine (nii ELi kaasrahastus kui ka riiklik omafinantseering) kajastub kehtestatud riigieelarvetes ja eelarvestrateegiates, on seni kinnitatud kavade tagatud vähem kui 20% RB projekti lõpetamiseks vajalikust rahast (vt tabel 6).

Tabel 6. I–III CEF-rahastusleppede tegevuste kulud ja plaanitud rahastus riigi eelarvetes ja eelarvestrateegiates (miljonit eurot)⁴³

	Kulud CEF-rahastuslepete järgi kuni 2018 ⁴⁴	2019	2020	2021	2022	2023	Planeerimist vajavad investeeringud ⁴⁵
Eesti	14,1	28,8	49,0	83,0	141,3	99,7	79,6%
Läti	4,7	32,3	69	95,2	–	–	89,8%
Leedu	21,6	46,6	156,4	56,7	–	–	88,6%

Allikas: Eesti, Läti, Leedu i riigieelarved ja eelarvestrateegiad (2019. aasta seisuga), seisundiaruanded ja tasuvusanalüüs

93. Pikaajaline rahastuse planeerimine ei ole üheski Balti riigis finantsplaneerimist reguleerivate seadustega ette nähtud. Kuigi kolm Balti riiki on võtnud IGAg kohustuse rahastada RB projekti elluviimist, puuduvad projekti rahastamise ametlikud stsenaariumid kulude katmiseks kuni projekti lõpuni ning samuti kogu projekti nn eluea jooksul. Riiklikes rahastamise planeerimise määrustes pole sätestatud RB projekti elluviimisega seotud pikaajalise planeerimise või kogu projekti eluiga hõlmavate hinnangute tegemise nõuet.

Kas riigid on välja töötanud rahastamise stsenaariumid?

94. CEF-rahastusleppede allkirjastamisega võtavad kasusaajad kohustuse kanda rahastusleppes sätestatud eelarve ületamise korral vajalikud täiendavad kulud.

95. Riigikontrollid on juhtinud tähelepanu raha hankimise alternatiivide puudumisele ja sellele, kuidas projekt võib mõjutada riikide eelarveid. 2017. aasta märtsis avaldas Eesti Riigikontroll IGA allkirjastamisega võetud kohustusi puudutava ülevaate, kus tõi välja, et Eesti valitsusel pole pikaajalist plaani RB projekti rahastamiseks ning et omafinantseeringu olemasolu pole projekti lõpuni garanteeritud. Lisaks märkis Riigikontroll, et pole teada, kuidas rahastatakse projekti, kui ELi toetus peaks osutuma väiksemaks ja/või projektikulud suuremaks ja/või projekt vähem kasumlikuks kui algsest oodatud. Sellekohaseid stsenaariume ei ole endiselt kinnitatud.

96. 2017. aasta juunis kirjutas Läti Riigikontroll Läti parlamendi väliskomisjonile, et riigikontrolli arvates peaksid seadusandlik ja täidesaatev võim uuesti kontrollima, kas projekti elluviijatel on konkreetsed tegevusplaanid riskide maandamiseks, näiteks juhuks, kui ELi kaasrahastus jääb plaanitust väiksemaks.

⁴² Eesti riigieelarve on koostatud üheks aastaks ja riigi eelarvestrateegia järgnevas neljaks aastaks.

⁴³ Kõik kulutused hõlmavad riiklikku omarahastust ja ELi kaasrahastust.

⁴⁴ Tegelikud kulud perioodil 2015–2018 (kaasa arvatud) 2019. aasta kevadel avaldatud 2018. aasta seisundiaruannete andmetel.

⁴⁵ See osa (protsent) kõigist tasuvusanalüüsis prognoositavatest investeeringutest, mida ei kata 2018. aasta tegevusaruannete kohaselt ajavahemikul 2015–2018 tehtud investeeringud ning riigieelarves ja eelarvestrateegias plaanitavad investeeringud.

97. 2018. aasta detsembris avaldas Leedu Riigikontroll auditaruande „Avaliku raudteetaristu haldamine“ ja märkis, et kuni 2017. aastani on riikliku omafinantseeringu RB projekti rahastamiseks peamiselt taganud AB Lietuvos Geležinkeliai. Kuna projekti omafinantseeringu vajadus suureneb oluliselt, on aruandes toodud välja, et Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium peaks projekti kaasrahastamisse rohkem panustama.

98. IGA kohaselt taotlevad projekti osapooled Euroopa Liidu toetust kõrgeima võimaliku kaasrahastusmääraga, ning kui tulevane ELi rahastus jääb alla 85%, on kokkuleppe kohaselt riikidel õigus oma kohustused projekti rahastamise ja õigeaegse elluviimise tagamisel ümber hinnata. Kuna ELi rahastus pole projekti lõpuni ega 85% ulatuses tagatud, on oluline, et Balti riigid koostaksid konkreetsed tegevuskavad juhaks, kui ELi toetusmäär pole kuni projekti lõpetamiseni 85%.

99. RB projekti tasuvusanalüüsis on analüüsitud erinevaid omafinantseeringu määrasid. Tasuvusanalüüsis on toodud välja riikliku omafinantseeringu summad, kui ELi kaasrahastusmäär väheneb 80, 60, 40, 20 või isegi 0%-ni. Sellele vaatamata pole kolmel Balti riigil ühepoolseid ega eraldi kokkulepitud stsenaariume RB projekti elluviimiseks juhul, kui ELi kaasrahastus jääb alla oodatud 85%.

Milliste järeldusteni riigikontrollid jõudsid?

100. Kuna Rail Balticu projekti elluviimist rahastatakse CEF-rahastu kaudu tegevuste kaupa taotluste alusel ELi eri eelarveperioodidel, ei ole kindlust, millises mahus ja millise toetusmääraga on võimalik saada ELi kaasfinantseering raudtee lõpuni ehitamiseks. Kõik kolm Balti riiki on riigi finantsplaneerimisel RB projektiga arvestanud, kuid pole teinud projekti rahastamiseks pikaajalisi prognoose. Kui toetusmäär on väiksem kui oodatud, kätkeb see endas olulist lisakoormust riikide eelarvetele. Sellele vaatamata pole riikidel stsenaariume, mis võimaldaks projekti ellu viia juhul, kui projekti elluviimise kulud osutuvad prognoositust suuremaks ja/või Euroopa Liidu kaasrahastus prognoositust väiksemaks. Prognooside puudumine võib viia riigikontrollide hinnangul olukorrani, kus projekti elluviimine takerdub rahastamise taha. See omakorda võib põhjustada projekti ajakava nihkumist ning seeläbi ka projekti maksumuse suurenemist.

101. Soovitus:

- Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pikaajalist võimekust rahastada projekti ka juhul, kui projektikulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutuma plaanitust väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile.

Lisa A. Rail Balticu projekti aruandlussüsteem



– aruanne



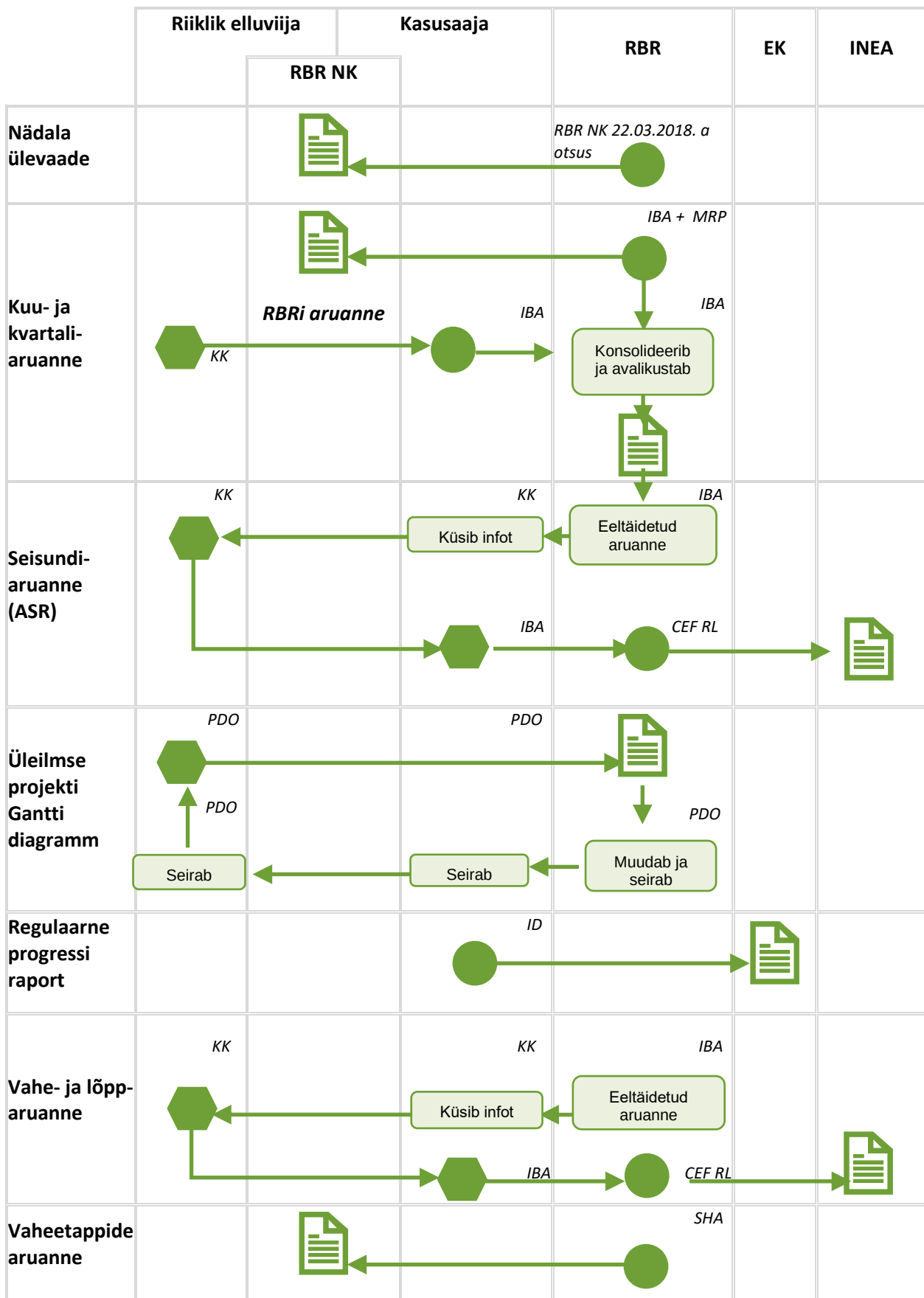
– sisendi andmine



– teabe esitamine

Lühendid:

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



Lisa B. Auditi metoodika

Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused analüüsisid Rail Baltica projekti elluviimist nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Selleks koostasid kõrgeimad auditiasutused küsimustiku, mida kasutati nii riikliku elluviija kui ka projekti koordineeriva RB Rail ASi tegevuse analüüsimiseks.

Auditiküsimused:

1. Kas RB hankemudel on tõhus ning võimaldab RB projekti tõhusalt ja säästlikult ellu viia?
 - 1.1. Kas RB projekti hangete korraldamiseks on kehtestatud rollide ja kohustuste jaotus ning määratud olulised tegevused projekti tõhusaks ja säästlikuks elluviimiseks?
 - 1.2. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted järgivad RB hankemudelit tõhusalt?
 - 1.3. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted haldavad hankimisega seotud riske tõhusalt?
 - 1.4. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted jälgivad oma hankeid tõhusalt?
 - 1.5. Kas RB Rail ASi ja valdusettevõtete hanked tekitavad konkurentsi RB üleilmse projekti säästlikuks arendamiseks?⁴⁶
2. Kas RB lepingute mudel on tõhus ja võimaldab RB projekti tõhusalt ja säästlikult arendada?
 - 2.1. Kas RB projekti lepingute haldamiseks on kehtestatud rollide ja kohustuste jaotus ning määratud olulised tegevused projekti tõhusaks ja säästlikuks elluviimiseks?
 - 2.2. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted järgivad RB lepingute mudelit tõhusalt?
 - 2.3. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted haldavad lepingutega seotud riske tõhusalt?
 - 2.4. Kas RB Rail AS ja valdusettevõtted jälgivad lepingute sõlmimist ja täitmist tõhusalt?
3. Kas RB üleilmse projekti rahastamise on Balti riikide valitsused tõhusalt taganud?
 - 3.1. Kas Balti riigid on taganud RB üleilmse projekti rahastamise?
 - 3.2. Kas risk, et RB projekti elluviimine läheb oodatust kallimaks või Euroopa Liidu toetus RB projektile väheneb, on Balti riikidel maandatud?

Nendele küsimustele vastuse saamiseks kontrollisid kõrgeimad auditiasutused järgmist:

- esiteks – kas RB üleilmse projekti rollid ja vastutus on selgelt kindlaks määratud ning võimaldavad projekti tähtaegset ja säästlikku elluviimist; seejuures hinnati, kas projektiga on püsitud ajakavas ja eelarves;
- teiseks – kas RBR on kehtestanud hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks sisemised korrad ja neid järginud;

⁴⁶ Arvestades seda, kui keeruline on saada teavet RBRi korraldatud hangete kõigi etappide pakkumiste arvu kohta, otsustasid riigikontrollid selle alaküsimuse auditiaruandest välja jätta.

- kolmandaks – kas kõigil Balti riikidel on finantsplaanid kogu projekti lõpuni viimiseks, sealhulgas stsenaariumid juhuks, kui projekt peaks kulukamaks või pikemaks kujunema või kui ELi toetus peaks oodatust väiksemaks osutama.

Kõige olulisem hinnatud kriteerium on toodud välja iga põhisõnumi alguses.

Projekti elluviimist igas riigis eraldi auditeeris vastava riigi kõrgeim auditiasutus. Eesti Riigikontroll avaldas aruande Rail Balticu projekti elluviimise kohta Eestis 2019. aasta 5. detsembril. Läti Vabariigi Riigikontroll hõlmas Rail Balticu projekti oma suurte raudteeprojektide auditisse „Kas raudteesektori investeerimisprojektide plaanimine ja elluviimine ning rakendatavad meetmed on tõhusad ning keskenduvad raudteesektori arengule?“, mis avaldatakse 2020. aasta jaanuaris. Leedu Riigikontroll avaldas 2018. aasta detsembris auditiaruande „Avaliku raudtee taristu haldamine“.

Samuti viisid kõrgeimad auditiasutused sisekontrollisüsteemi toimimise testimiseks läbi RB Rail ASi hangete ja lepingute juhtumiuuringud. Juhtumiuuringuks koostasid kõrgeimad auditiasutused nimekirja kriteeriumidest, mida hangete ja lepingute puhul Läti riigihangete seaduse, projektiosaliste mitmepoolsete kokkulepete, RB Rail ASi sisemiste kordade ning kõrgeimate auditiasutuste koostatud riigihangete parima tava juhendi järgi täitma peaks.

Riigikontrollid valisid kuus hanget, mille lepinguväärtus oli suurim või mille puhul esialgseid plaane muudeti ning mille RB Rail AS viis lõpule ajavahemikul 2015. aastast kuni 2018. aasta juunini. Analüüsiti järgmisi hankeid:

- hange RBR 2017/2 „Raudteelõigu Poola-Leedu piir – Kaunas – PRT Palemonas uuendamise uuring“, avaldatud 01.02.2017;
- hange RBR 2017/9 „Äriplaani ettevalmistus“, avaldatud 07.04.2017;
- hange RBR 2017/19 „Raudtee käitusplaani ettevalmistus“, avaldatud 23.08.2017;
- hange RBR 2017/22 „Teostatavus- ja tehnilise raamistiku uuring raudteega seotud (kergraudtee või trammiliin) ühenduse kohta, mis kulgeb RB Ülemiste reisiterminalist TEN-T-põhivõrgu Tallinna reisisadamasse (Old City Harbour / Vanasadam)“, avaldatud 21.08.2017;
- hange RBR 2017/26 „Rail Balticu taristuhalduse uuring“, avaldatud 08.11.2017 (lisaks eelnev pakumuse RBR 2017/18, avaldatud 07.07.2017, lõpetatud 31.10.2017);
- hange RBR 2018/9 „Õigusteenused“, avaldatud 26.02.2018 (lisaks analüüsiti kaht eelnevalt luhtunud hanget – RBR 2017/20 „Õigusteenused“, avaldatud 09.07.2017 ja RBR 2017/25 „Õigusteenused“, avaldatud 15.11.2017 – ja ka raamlepingut, mis tuleneb hankest P/2016-2, avaldatud 14.01.2016).

Lisaks tellisid kõrgeimad auditiasutused õigusliku analüüsi, millega hinnati Rail Balticu projekti organisatsioonilise ülesehituse ja elluviimisstruktuuri seaduslikkust. Õigusliku analüüsi eesmärk oli määrata kindlaks, kas ja kuidas võib Rail Balticu projekti keerukas elluviimisstruktuur Balti riikide kehtiva õigusliku raamistiku puhul takistada projekti õigeaegset ja tõhusat elluviimist. Õigusliku analüüsiga ei hinnatud Rail Balticu projekti elluviimise struktuuri tõhusust projektijuhtimise parima tava kriteeriumide alusel, samuti ei hinnatud, kas elluviimisraamistik on parim võimalik raamistik. Õigusliku analüüsi viis läbi õigusbüroo NOVE. Õigusliku analüüsi tulemusi võeti auditiaruande kirjutamisel arvesse.

Auditi käigus korraldatud intervjuud

Intervjueeritu	Kuupäev
RB Rail AS	09.10.2018
RB Rail AS	12.04.2019
RB Rail AS	27.08.2019
Eesti Riigikontrolli läbiviidud intervjuud⁴⁷	
Rail Baltic Estonia OÜ	09.08.2018
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sealhulgas RB Ri nõukogu Eesti liige	14.08.2018
Rahandusministeerium	06.09.2018
Rail Baltic Estonia OÜ	15.01.2019
Rail Baltic Estonia OÜ, sealhulgas RB Ri nõukogu Eesti liige	20.02.2019
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	28.03.2019
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium	15.08.2019
Rail Baltic Estonia OÜ, sh RB Ri nõukogu Eesti liige	16.08.2019
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sealhulgas RB Ri nõukogu Eesti liige	22.10.2019
Läti Riigikontrolli läbiviidud intervjuud	
Transpordiministeerium	22.02.2019
Transpordiministeerium	12.09.2019
Leedu Riigikontrolli läbiviidud intervjuud	
AB Lietuvos Geležinkeliai	30.01.2019
Leedu Vabariigi Rahandusministeerium	27.02.2019
Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium	25.06.2019
AB Lietuvos Geležinkeliai ja RB Ri nõukogu Leedu liikmed	17.10.2019
Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium	30.10.2019

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- komisjoni rakendusotsus Rail Baltica piiriülese projekti kohta Põhja- ja Läänemere põhivõrgukoridori puudutavas;
- kasusaajate leping, mille sõlmisid Rail AS, Eesti Vabariigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Läti Vabariigi Transpordiministeerium ning Leedu Vabariigi Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium (16.06.2016);
- Rail Baltica projekti ühtsed hankestandardid ja -juhendid, 21.04.2017 ja 03.08.2018;
- CEF-rahastuslepped;
- RB Rail ASi aktsionäride leping;
- Rail Baltica hanke- ja lepingumudeli kokkulepe;
- RB Rail ASi põhikiri;
- RB Rail ASi hankepõhimõtted;

⁴⁷ Intervjuud viidi läbi RB projekti riikliku auditi käigus ühisauditi küsimuste arutamisega samal ajal.

- projekti elluviimise organisatsiooni meetmestik ja projekti elluviimise organisatsiooni meetmestiku rakendamise plaan;
- hangete korraldamist reguleerivad dokumendid;
- esindusõigust reguleerivad dokumendid;
- juhtrühma töökord;
- hangete töögrupi tööeeskirjad;
- Rail Balticu üleilmse projekti tasuvusanalüüsi lõpparuanne, 30.04.2017;
- riskijuhtimisraamistik, riskiregister, lõpparuanne, 22.01.2019, GrECo International AG;
- lisas A toodud aruanded;
- Balti riikide riigieelarved ja eelarvestrateegiad;
- valitud kuut juhtumiuuringut puudutavad dokumendid;
- RBRi juhatuse ja nõukogu istungi protokollid;
- muud RBRi tööd reguleerivad sisemised dokumendid.

Auditi juhtkomitee ja meeskonna liikmed

Juhtkomitee liikmed	
Eesti Riigikontroll	Ines Metsalu-Nurminen, auditiosakonna peakontrolör
Läti Riigikontroll	Inese Kalvāne, I auditiosakonna direktor
Leedu Riigikontroll	Julius Lukošius, majandusauditi osakonna direktor
Meeskonna liikmed	
Eesti Riigikontroll	Kaire Kuldpere, auditijuht ja ühisauditi koordinaator Silja Einberg, audiitor Merje Kurm, audiitor Kristiina Visnapuu, audiitor
Läti Riigikontroll	Larisa Reine, sektorijuht Laila Kikuste, audiitor ja auditimeeskonna juht Karina Baranovska, audiitor
Leedu Riigikontroll	Vaida Barizienė, majandusauditi osakonna vanemnõunik Arūnas Zabulionis, juhtivaudiitor ja auditimeeskonna juht Rimantė Sabutytė, vanemaudiitor

Varasemad teemakohased aruanded

Riigikontroll	Pealkiri	Avaldamise kuupäev
Eesti Riigikontroll	„Riigikontrolli ülevaade Eesti, Läti ja Leedu valitsuse vahel sõlmitud Rail Baltica / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise lepingust“	24.05.2017
Leedu Riigikontroll	„Avaliku raudteetaristu haldamine“	12.12.2018

Kõik riigikontrollide auditid on kättesaadavad järgmistel veebilehtedel:

- www.riigikontroll.ee (Eesti Riigikontrolli audit);
- www.lrvk.gov.lv (Läti Riigikontrolli audit);
- www.vkontrole.lt (Leedu Riigikontrolli audit).

Lisa C. Auditeeritu vastus: RB Rail AS

	RB Rail ASi vastus
Üldised kommentaarid	Soovime rõhutada, et nii nagu kõrgeimatel auditasutustel on ka RB Rail ASi kui projekti juhtiva elluvijja, koordinaatori ja kasusaaja eesmärk jõuda aruandeni, mis peegeldab tõetruult Rail Balticu suurprojekti elluviimise kitsaskohti. Me usume, et selle aruande tulemusena tehtavad soovitusel aitavad rahvusvahelist projekti edasi arendada, nii et see looks Euroopa jaoks väärtust ja tooks olulist sotsiaal-majanduslikku kasu Eesti, Läti ja Leedu, aga ka ülejäänud Euroopa Liidu inimestele. Auditiaruande pealkiri on „Rail Balticu projekti elluviimine“. Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimate auditasutuste vahelise Rail Balticu projekti ühise auditeerimise lepingu eesmärk oli aga hinnata Rail Balticu projekti sisekontrollisüsteemide toimimist ja riigihangete läbiviimist. Märkida tuleb, et kuigi aruanne käsitleb mitmeid teemasid, ei käsitle see kõiki Rail Balticu projekti tõhusa ja jätkusuutliku elluviimise ning raudtee hilisema tööhoidmise tagamiseks olulisi aspekte. Aruande pealkiri võib luua ootuse, et aruanne annab laiemale üldsusele ülevaate projekti elluviimise tegelikust seisust. Soovime märkida ka seda, et aruanne ei keskendu projekti hetkeseisule, vaid vaatab pigem selle ajalugu, hinnates muu hulgas hankeprotsesside, aruandluse ja riskijuhtimise otsustusmehhanisme ning juhtimissüsteemi. Seega soovib RB Rail AS kõrgeimatel auditasutustel aruande pealkiri üle vaadata ja valida selle asemel sobilikum pealkiri, mis aruande sisu täpsemini kajastaks ega looks alusetuid ootusi. Kuigi need jäävad pealtnäha selle auditi vaatlusulatusest välja, soovime suunata teie tähelepanu teistele projekti arendamise olulistele prioriteetidele, mis meie arvates väärivad teie edasist järelevalvet ja hindamist. Nende seas on Rail Balticu transpordiliigiülene tõhus integreerimine laiemate transpordi ja ruumiliste ökosüsteemidega nutikate ideelahenduste abil, mis põhinevad parimal taval ja innovatsioonil/digitaliseerimisel ning võimaldavad tulevikus kasutada veo- ja reisiteenuste jaoks vajalikke funktsioone ja pakkuda sujuvat teenindust. Sellega omistatakse piisavalt tähtsust kogu taristu elutsükli perspektiivile. RB Rail ASi juhatus soovib rõhutada ka seda, et auditiaruande eelnõus on endiselt mitmeid eksitavaid fakte ning et aruande lugemine ei anna üldsusele ega otsustajatele olukorrast täielikku ülevaadet ja jätab ebaselgeks kõrgeimate auditasutuste seisukoha selle suhtes, kas kehtestatud on toimiv sisekontrollisüsteem, mis tagab Rail Balticu projekti tõhusa ja ökonoomse elluviimise. Kõrgeimad auditasutused on väitnud, et see audit puudutab kõiki organisatsioone, kes Rail Balticu projekti elluviimise eest vastutavad, kuid aruanne keskendub tegelikult peamiselt RB Rail ASi kordade analüüsimisele ega pööra tähelepanu riiklike kasusaajate ja elluvijate reeglitele ja rollidele tervikuna. Samas mõjutab nende roll ja tegevus otseselt Rail Balticu projekti elluviimist, sealhulgas Rail Balticu muutustloova olemuse ja selle uue majandusliku rahvusvahelise koridori loomise potentsiaali nägemist. Aruanne ei analüüsi ega selgita põhjalikult praeguste organisatsiooniliste aspektidega seotud probleeme ja huvide konflikti küsimust: RB Rail ASil kui projekti koordinaatoril on ühelt poolt ülesanne teha riiklike kasusaajate ja elluvijate üle järelevalvet, teisalt koosneb nõukogu, mis RB Rail ASi juhib ja muu hulgas RB Rail ASi eelarvet kinnitab, eri juhtudel samadest isikutest, kes on ka RB Rail ASi aktsiate omaniku ja riikliku elluvijja eesotsas. Selles küsimuses soovime asjaolusid täpsemalt uurida ja võtta arvesse ka tunnustatud juhtimiseksperptide, näiteks Balti Ühingujuhtimise Instituudi spetsialistide asjatundlikke hinnanguid. RB Rail AS arvab ka seda, et aruandes võinuks pöörata rohkem tähelepanu kogu taristu elutsükli keskenduvale olulisele lähenemisviisile. Aruanne räägib sellest, et riiklikud kasusaajad peavad jälgima ja kavandama kapitalikulud (CAPEX), kuid ei pööra tähelepanu võimalikele eelarvemõjudele, mis on seotud Rail Balticu tulevaste tegevuskuludega (OPEX; nt hooldus- ja uuendamiskulud), ja nõutavatele riiklikele toetustele, mille tõenäosus ja maht on otseselt seotud Rail Balticu taristu hooldatavuse, tulevikku vaatava turustamise ja sektoriülese sünergiaga. Soovime

		taristu projekteerida selliselt, et oleks tagatud ressursside (sealhulgas raha) tõhus kasutamine ka pärast taristu kasutuselevõttu, muu hulgas seetõttu, et käituskulusid ELi vahendid ei kata. Ja veel – aruanne analüüsib ühe juhtumi vaatluse raames taristuhaldusuuringut, kuid ainult menetluslikust vaatepunktist, pööramata tähelepanu olulisele mõjule, mida taristuhaldusmudeliga seotud valikud tulevikus vastava turu toimimisele avaldavad (ja seeläbi kas vähendavad või suurendavad vajadust riigieelarveraha järele). Samuti on võimalik, et auditi piiratud ulatuse tõttu pole võetud asjakohaselt arvesse riiklike kasusaajate jätkuvaid läbirääkimisi taristuhalduse mudeli üle, sealhulgas võimalikku kõrvalekallet iseseisva taristu haldamise uuringu soovistest ja ka seda, et protsessi pole piisavalt kaasatud olulisi logistika ja investeerimisega seotud erasektori sidusrühmi. Ja lõpetuseks, aruanne jätab peaaegu täielikult tähelepanuta RB Rail ASi – ühe peamise projekti vedava ühingu – pideva tööjõu ja vahendite vähesuse olulise pärssiva mõju. Näiteks: kuigi aruandes on tõdetud, et riiklikud kasusaajad pole suutnud kokku leppida RB Rail ASi rahastusmudel (kõrgeima auditisutuse aruande punkt nr 43), ei paku see hinnanguid olukorra mõju kohta ühissetevõtte tegevusele ega mingeid soovitusi (kõrgeima auditisutuse aruande punkt nr 46) probleemi lahendamiseks. Mis puudutab auditi aruandes esitatud hankemenetluste ülevaateid, arvab RB Rail ASi juhatus alljärgnevaid asjaolusid silmas pidades, et RB Rail AS on üldiselt suutnud tagada rahvusvaheliselt väga kõrgel tasemel ja väga kvaliteetsed hanke-protsessid, mille menetlustoimingutega seoses probleeme ei esine või esineb minimaalselt. ▪ RB Rail AS on asutatud suhteliselt hiljuti. ▪ RB Rail AS tegutseb väga keerulises keskkonnas, kui pidada silmas kõiki projekti mõjutavaid õiguslike tingimusi, mis puudutavad mitmeid riike ja sidusrühmi, ning ka tehnilisi nõudeid ja kitsaskohti, kuna Rail Baltica projekti jaoks ettenähtud taristut Balti riikides veel ei eksisteeri. ▪ Ressursside piiratud ja projekti dünaamika pidevat muutumist (kuna projekt areneb, liikudes kavandamise, uuringute ja projekteerimise etapist ehitusetapi poole) silmas pidades on RB Rail AS kehtestanud ja juurutanud ettevõttes korrad, protsessid ja tegutsemistavad ning neid arendanud. Ülaltoodule tähelepanu pöörates soovib RB Rail AS tänada kõrgeimaid auditisutusi avatud suhtluse eest ja võimaluse eest väljendada oma vaateid Rail Baltica rahvusvahelise projekti huvides. RB Rail ASi juhtkond kinnitab, et võtab kõrgeima auditisutuste praktilisi soovitusi rahvusvahelise projekti edasiarendamise ja tõhusama elluviimise tagamiseks arvesse. Soovime jätkata meie ühiseid jõupingutusi selle nimel, et tagada Rail Baltica projekti elluviimine läbipaistval, asjatundlikul ja tõhusalt moel, mis tooks kasu inimestele Balti riikides ja ka mujal.	
Nr	Riigikontrollide soovitus	RB Rail ASi vastused	
		Tegevus	Tähtaeg
1.	Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sealhulgas selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.	RB Rail AS teeb kokkuvõtte kõigist olemasolevatest õiguslikest aktidest, selgitades välja määratud otsustusrollid ja vastutuse, sealhulgas valitsuste rolli ja vastutuse (olukordades, kui neid tuleb kaasata), ja teemad, milles nende otsused on vajalikud. See kokkuvõtte toob välja ka võimalikud lüngad. Kõik 4 osapoolt otsustavad ühiselt, kuidas jätkata. Seni peavad kõik osapooled järgima praegu kehtivat muudatuste juhtimise korda.	15.12.2020

2.	Kasusaajad peaksid töötama välja selge muudatuste juhtimise strateegia. Selleks et tagada õigeaegne probleemide reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.	Kõik seotud osapooled peaksid esmalt kokku leppima rahvusvahelise projekti kõigi aspektide lähtealustes: ajakava (Gantt diagramm), eelarve, tehnilised standardid ja elluviimistegevused. Muudatuste juhtimise kava peaks puudutama kõiki ülaltoodud aspekte. Tegevus: Lähtealustes kokkuleppele jõudmine. Muudatuste juhtimise kava ettevalmistamine. Tulemus: Töörühm kinnitab lähtealused. Töörühm kinnitab muudatuste juhtimise kava.	15.12.2020
3.	Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.	Ühtsete hankestandardite ja -juhendite (CPSG) leppe allkirjastamine. Allkirjastamisprotsess on kestnud üle 1,5 aasta. Tegevus: CPSG leppe allkirjastamine. Tulemus: Allkirjastatud CPSG lepe.	31.03.2020
4.	Selleks et projekti elluviimisel hilinemisi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.	RB Rail ASi aktsionäride lepingut ja põhikirja tuleb parandada, sealhulgas seda, milliseid otsused peab langetama nõukogu. Tegevus: RB Rail ASi aktsionäride lepingu ja põhikirja parandamine. Tulemus: Aktsionärid jõuavad aktsionäride lepingu ja põhikirja muudatustes kokkuleppele ja kinnitavad muudetud lepingu.	30.06.2020
5.	RB Rail AS peaks hankeprotsessi ja selle ettevalmistamise läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks põhjendama vastavates dokumentides hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuseid.	RB Rail AS töötab välja sisemised korrad hankekomitee liikmete valimiseks, eelneva turu-uuringu korraldamiseks ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuse tegemiseks. Tegevus: Ettevõttesisese menetluskorra väljatöötamine. CPSG ajakohastamise ettepanekute tegemine. Tulemus: RB Rail ASi juhatus kinnitab ettevõtte sisekorra. CPSG ajakohastatakse.	31.03.2020
6.	RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Projekti eesmärke ohustavate riskide vähendamiseks peaks süsteem kätkeva vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning tuleks siduda ettevõtte igapäeva-tegevustega.	RB Rail AS on hankinud ühtse riskijuhtimissüsteemi, mis hõlmab kõiki sidusrühmi. Hange viidi lõpule 2019. aasta 30. oktoobril. Hange ootab nõukogu kinnitust. Süsteemi kasutuselevõtu ja koolitamise protsessis osaleva Leedu kasusaaja esindaja nimetamine. Tegevus: Nõukogu annab heakskiidu lepingu sõlmimiseks. Sõlmitakse süsteemi arendamise leping. Kõik osapooled (kasusaajate määratud esindajad) lepivad kokku aruandluspõhimõtetes ja süsteemi ülesehituses. Tulemus: Süsteem on juurutatud ja töötab täielikult.	30.06.2020
7.	Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite	Vaadake punkti 6.	30.06.2020

	riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.		
8.	Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse.	Selle soovitus elluviimiseks juurutatakse riskide juhtimise IT-süsteem. Tegevus: Vaadake punkti 6.	30.06.2020
9.	Kasusaajad ja RBR peaksid parandama aruannete kvaliteeti, kuna kvaliteetne ja õigeaegne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.	Kogu aruandlussüsteem tuleb üle vaadata ja parandada ning aruandeid tuleb koostada kvartaalselt, mitte kuiselt. Aruandlus-põhimõtted tuleb kooskõlastada seisundiaruande põhimõtetega. Tegevus: RB Rail AS pakub välja uued aruandluspõhimõtted. Tulemus: Kvaliteetsemad aruanded, mis aitavad paremaid otsuseid teha ja seisundiaruannet koostada.	30.06.2020
10.	Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pika-ajalist võimekust rahastada projekti ka juhul, kui projekti kulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutuma plaanitust väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile.	1. RB Rail AS on teinud ettepaneku töötada välja rahvusvahelise projekti pika perioodi rahastusstsenaariumid, kuid riiklikud kasusaajad pole valmis sellekohast analüüsi tegema. Rahvusvahelise projekti rahastuse tagamine on kõigi 3 Balti riigi vastutavate ministeeriumide, rahandusministeeriumide ja valitsuste ülesanne. Tegevus: RB Rail AS töötab välja üleilmse projekti rahastusstsenaariumid, sõltuvalt RB Rail ASi finantseerimise olemasolust. Tulemus: Väljatöötatud stsenaariumeid esitletakse RB Ri nõukogule. 2. Riikide pikaajalise rahastuse põhimõtted peaks hõlmama ka rahastuspõhimõtteid projekti koordinaatori, RB Rail ASi rahastamiseks. Need põhimõtted ei tohi suurendada RB Rail ASi halduskoormust. See on kõigi 3 Balti riigi vastutavate ministeeriumide, rahandusministeeriumide ja valitsuste ülesanne. Tegevus: Kinnitada pikaajaline rahastusmudel ja määrata RB Rail ASi rahastamise summad, mis võimaldaks IGA, SHA, CSA ja CEF-rahastuslepete sätetest lähtudes tegevusi ellu viia. Tulemus: Väljatöötatud RB Ri rahastusmudel ja -summad, mis on nelja osapoole vahel kokku lepitud, esitatakse vastutavatele ministeeriumitele valitsuste heakskiidu saamiseks juhtudel, kus see on vajalik.	30.06.2020

Lisa D. Auditeeritu vastus: Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

	Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastus
Üldised kommentaarid	Juhin tähelepanu, et käesolev kirjalik arvamus ei käsitle aruande faktikontrolli staadiumis tekstis leitud asjakohatute väidete korrigeerimise ettepanekuid, millele oleme eelnevalt Riigikontrolli tähelepanu juhtinud. Küll nendin, et mõned sellised eksitused on käesolevas eelnõus jäänud Riigikontrollil korrigeerimata. Lisaks juhin tähelepanu sellele, et viidatud dokumentide hulgast puudub viide Rail Balticu (RB) riikidevahelisele kokkuleppele (Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vahelise Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe; riikidevaheline kokkulepe, IGA), segadust tekitab läbivalt RB ja ühisettevõtte RB Rail AS (RBR) käsitlemine auditi objektina (kas audit on läbi viidud vaid RBR või RB projekti osas). Läbivalt on segi aetud valdusettevõtete kui RBRi osanike rollid ning osanike rollid RB projekti elluvijatena. Võimalik, et viimati nimetatud põhjusele on aruande punktis 23 leitud, et „Riiklike elluvijate puhul on vastutava kasusaaja ülesanne tagada, et tegevused viiakse ellu rahastusleppede ajakavast ja eelarvest kinni pidades, ning otsustada selle üle, kuidas tegutseda muutuste korral. RBRi tegevuste puhul lasub juhatuse otsuste kinnitamise vastutus RBRi nõukogul“. RBRi aktsionäride lepingu (SHA) kohaselt ning head juhtimistava arvestades lasub vastutus operatiivsete otsuste tegemise eest (sealhulgas tegevuste ajakavas ning eelarves püsimise eest) esmalt siiski RBRi juhatusel, mitte vaid nõukogul. Ühtlasi teen aruande loetavuse paremaks tagamiseks ettepaneku aruande sissejuhatavas osas iga Riigikontrolli leiu kokkuvõtte juurde teha kokkuvõtte ka erinevate osapoolte kirjalikest arvamustest.
Kommentaari kokkuvõtte kohta	Aruande lk-l 2 on leitud väide „RB Rail ASi 2019. aasta juuni seisuga koostatud ajakava analüüsi ühe stsenaariumi järgi võib projekti lõpptähtaeg lükkuda edasi kuni 2030. aasta märtsini, kui tuvastatud riskid realiseeruvad“. Juhime tähelepanu, et näiteks nimetatud punktis ei vasta auditi aruande eelnõu kokkuvõttes toodu auditaruande eelnõu sisule. Aruande sisu vastavas osas on viidatud, et nimetatud hinnang on üksnes üks võimalikest stsenaariumidest ning osapooled teevad jätkuvaid pingutusi RB valmimiseks IGA kohaseks tähtajaks. Seetõttu on aruande kokkuvõtte lugejale selgelt eksitav. Eksitav on lk-l 3 lõik „Hangete korraldamise ja lepingute haldamise, samuti järelevalve korrad on RB Rail ASis suures osas kehtestatud ning enamasti neid järgitakse. Siiski täheldati üleilmse projekti tasandil projekti juhtimises – eriti muudatuste ja riskide juhtimises – vajakajäämisi“. Juhime tähelepanu, et RBR koordineerib RB tervikprojekti elluviimist. Arvestades, et RBR on sealjuures vaid üks RB projekti elluvijatest, võib ekslikult jääda mulje, justkui esitatud teesid käiksid ka teiste projekti elluvijate (nt RB Estonia OÜ) kohta. Samal leheküljel toodud lõikude „Lisaks puuduvad Balti riikidel kinnitatud rahastusprognosisid või projekti rahastamise otsused, mis tagaksid projekti rahastamise kuni projekti lõpuni. Sealhulgas puuduvad plaanid juhaks, kui projekt peaks kallinema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutama oodatust väiksemaks“ ning „Balti riigid on Rail Balticu projekti rahastamisega arvestanud riigieelarvete ja eelarvestrateegiate väljatöötamisel, kuid pikaajalised prognoosid puuduvad“ kohta kehtivad meie vastavasisulisel kommentaaril Riigikontrolli kontrolliaruandele „Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019“ eelnõule (esitatud 6.11.2019. a kirjaga nr 1.1-14/2019/8222). Oleme selgitanud, et tegeleme regulaarselt RB projekti pikaajalise eelarveprognoosi uuendamisega. Asjaolu, et prognoosistsenaariume ametlikult ei kinnitata, ei anna alust väita, et pikaajalist prognoosimist ei toimu. Leheküljelt 5 leitava arvamuse „Kõrgeimate auditasutuste hinnangul võib prognoosi puudumine koosmõjus Euroopa Liidu toetuse suuruse suhtes puuduva kindlusega viia olukorrani, kus projekti elluviimine takerdub rahastamise taha“ suhtes kordan oma kirjas nr 1.1-14/2019/8222 toodud seisukohta, et uute, ametlike

		rahastamisalternatiive käsitlevate otsuste tegemine (näiteks Riigikogu poolt) tähendaks CEF toetuse saamise ohtu seadmist. Olukorras, kus kas või varuplaanina oleks RB rahastamiseks kinnitatud dokumendi kohaselt olemas suures osas muud vahendid lisaks CEF toetusele ja sellele lisanduvale kohustuslikule omafinantseeringule, ei oleks INEA-I põhjust toetuse taotlusi rahuldada, kuna CEF toetuse väliste finantsvahendite olemasolu muudaks põhjendamatuks projektile taotletavas mahus ja toetusmääraga ELi toetuse eraldamise. ELi toetuse mõte on finantseerida selliste projektide ELi ühishuvi seisukohalt vajalike tulemuste saavutamist, mis muidu finantsvahendite/rahastamisvõimaluste puudumise tõttu ellu viimata jääks.
Nr	Riigikontrollide soovitus	Eesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastused
1.	Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sealhulgas selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.	RB CEF-rahastamislepete kohase tegevuse eest vastutaja on iga rahastusleppe tegevuse juures määratud, seetõttu ei ole vajalik vastutajate täiendav otsustamine mõnes muus dokumendis, näiteks kontrolliasutuste soovitatud otsustusmehhanismis. Juhul kui rahastusleppe (GA) kohane vastutaja delegeerib mingi osa tegevuse elluviimise eest, määratletakse vastutus sellekohases kokkuleppes. Täiendavalt reguleerib osapoolte vastutust projekti tegevuste elluviimise eest CSA. Nõustume, et ehkki RB rajamise, sh RB projekti elluviimisega seotud eesmärged, osapoolte ülesandeid jm reguleerivad kokkulepped on erineval tasemel sõlmitud (sh IGA), ei ole eraldiseisvat vastutuse ja otsuste maatriksit seni välja töötatud. Küll on selge, et konkreetsete GA-kohaste tegevuste tähtaegade ja eelarve muutmise otsuseid saab teha selle tegevuse eest vastutaja, juhul kui ei ole kokku lepitud teisiti.
2.	Kasusaajad peaksid töötama välja selge muudatuste juhtimise strateegia. Selleks et tagada õigeaegne probleemidele reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.	Oleme põhimõtteliselt nõus, et projekti elluviimise edasise parema sujuvuse huvides on otstarbekas olemasolevates lepetes olevad otsused ja vastutust määravad sätted ülevaatlilikult koondada ning vajaduse korral lisada selgitused, milliste (missuguse ulatuse ja mõjuga) otsuste eel ja järel projekti teisi osapooli teavitada või otsuste ettepanekuid läbi arutada ja kokku leppida tuleb. Nt IGAs kokku lepitud RB põhiparameetrite muutmiseks tuleks muuta IGAd, see on valitsuste ja parlamentide pädevuses. RB trassiplaneeringut – Eesti näitel RB Eesti maakonnaplaneeringuid – mõjutavate muudatustettepanekute korral ei tohiks muudatusi otsustada ilma Eesti asjakohaste asutuste otsusteta, vastasel korral on tõenäoline, et edasise (kehtestatud planeeringut mitte arvestava) protsessi tulemuste alusel ei pruugita anda välja ehitusluba. Selleks et RB rajamiseks vajalikke ehituslube saaks anda, peab otsustaja (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA)) RB maakonna-planeeringuga kehtestatud trassikoridoris tehtavate muudatuste ettevalmistamisel ja nende kohta tehtavate otsuste vältimatu eeldusena konsulteerima asjassepuutuvate isikutega (nt kohalike omavalitsuste üksused, Keskkonnamet jt pädevad ametkonnad) ja vajaduse korral saama kooskõlastused. Oleme põhimõtteliselt päri, et RB rahastuslepete tegevuste elluviimise käigus vastavate elluviijate ja/või toetuse saajate tehtavaid muudatusi käsitlevaid otsuseid on otstarbekas projekti elluviimise aruannetes senisest paremini dokumenteerida. Samuti on asjakohane nende muudatuste arutamisel hinnata eelnevalt võimalike lahenduste mõju projekti tulemuste saavutamisele seotud riskide seisukohast. Peame otstarbekaks seostada muudatuste heakskiitmise nende läbirääkimise ja teiste projekti osapoolte / neist teavitamise tase jm muudatuse mõjuga (sh kas avaldab mõju projekti koondtulemustele (sh raudtee edasise kasutatavuse ja sellega seotud piirangute, nende vältimise ja/või leevendamise võimaluste) saavutamisele, teiste osapoolte vastutada olevate tegevuste tulemustele, tähtaegadele ja/või maksumuse suurenemisele). Muudatuste juhtimisel tuleb teha vahet muudatustel projekti ja tegevuse tasanditel. Projekti tasandi muudatuste juhtimine on viidud rahvusvahelisele tasandile ministeeriumidevahelise juhtrühma ehk Task Force'i raamistikku. Tegevuste tasandil kaalutakse ja otsustatakse võimalikke muudatusi Eesti-sisest lahendatava küsimuse keerukuse astmest lähtudes kas projekti juhtrühma tasandil või konkreetsete hangete puhul ellu viivate asutuste juhatuse tasandil.

3.	Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.	RBRI nõukogu toimimise tõhususele aitaks kaasa, kui aktsionärid lepiks kokku praegu kehtivatest hangete piirmääradest kõrgemad maksumuse määrad, milleni otsuseid RBRI tegevuste ja hangitavate teenuste ning tööde kohta teeb ja nende eest vastutab RBRI juhatus. Juhul kui algatatakse SHA muutmine, on otstarbekas kokku leppida ja otsustada nõukogu pädevuses olevate otsuste loendi vähendamine, andes osa pädevust nõukogult juhatusele ning säilitades nõukogu järelevalvefunktsiooni n-ö äriühingu nõukogu klassikalises mõistes. Samas on oluline silmas pidada, et aktsionäri nimetatud nõukogu liige on oma otsustes sõltumatu. Soovitus nimetatud otsuste tegemise maatriks võimaldab otsustusprotsessi paremini kirjeldada, aga mis tahes maatriks iseenesest RB raudtee valmishitamist ja kaiku andmist otseselt ei mõjuta.
4.	Selleks et projekti elluviimisel hilinemisi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.	RB projekti raames läbi viidavate hangete vastutuse jaotus on räägitud läbi ja lepitud kokku RB lepingute ja hangete kokkuleppes (CSA). Sama peatüki punktis 45 toodud järelduse osas juhime tähelepanu, et kolme riigi avaliku sektori osalusega äriühingu tegevuse kohta ei ole asjakohane viidata, justkui probleeme põhjustaks omanike äriühingu juhatuse omast erinev visioon. Osanike kokkulepe äriühingu ülesannetest on lepitud kokku ja sätestatud SHAs ning juhatuse ülesanne on korraldada SHAs sätestatu täitmine. Selle otsuse ülevaatamise eelduseks on SHA muutmine, mille ettepanekuid võivad osapooled teha.
5.	RB Rail AS peaks hankeprotsessi ja selle ettevalmistamise läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks põhjendama vastavates dokumentides hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuseid.	Lätis kehtiv riigihangete seadus on meie hinnangul piiravam kui Eesti riigihangete seadus. Muu hulgas ei ole selle kohaselt MKM-il kui CEF GAd kohasel toetuse saajal ja kasusaajal (<i>beneficiary</i>) ega RBRI nõukogul võimalust RBRI hanket seirata, sh enne hanke väljakuulutamist (arvestades konfidentsiaalsusnõudeid) hankega seonduvast dokumentatsioonist selget ülevaadet saada. See loob olukorra, kus RBRIle delegeeritud, kuid Eesti vastutada olevate tegevuste puhul – nt RB Eesti trassiosa projekteerimine – ei ole Eesti toetuse saajal ega elluviijal (RBE, kelle vastutada on RB ehituse korraldamine) võimalik anda piisavat ja aja- ja asjakohast panust hanke objekti konkreetsete parameetrite määramisel ning muude asjakohaste hanke tingimuste (sh kvalifitseerimisnõuded ja pakkumuste hindamiskriteeriumid) arutelul ja määramisel. Läti seaduse kohaselt läbi viidavad RBRI vastutada olevad hankeprotsessid ei ole läbipaistvad ka RBRI juhatusele ega nõukogule; ent RBRI juhatus esitab hanke lõpptulemused kinnitamiseks nõukogule. Sellest tulenevalt ning võimaldamaks Eesti vastutada olevate tegevustega seotud hangete edaspidist sujuvat menetlemist ning tõhusamat vastutava toetuse saaja poolset kontrolli, on mõistlik korraldada Eesti vastutada olevate tegevuste elluviimiseks vajalikud hanked Eesti riigihangete seaduse alusel ja Eesti riigihangete registri kaudu.
6.	RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi välja-töötamist. Projekti eesmärke ohustavate riskide vähendamiseks peaks süsteem kätkeva vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning tuleks siduda ettevõtte igapäeva-tegevustega.	Põhimõtteliselt oleme soovistega päri, ühtlasi juhime tähelepanu, et Eesti RB projekti riskijuhtimise süsteem on varasema RB projekti tegevuse tulemusel juba kujundatud ning otstarbekas oleks arvestada seda RB projekti ülese süsteemi ühe alusena. Riskidega seotud asjaolude senisest järjekindlam kajastamine projekti elluviimise aruannetes on otstarbekas.
7.	Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.	

8.	Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse. Kasusaajad ja RBR peaksid parandama aruannete kvaliteeti, kuna kvaliteetne ja õigeaegne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.	
9.	Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pikaajalist võimekust rahastada projekti ka juhul, kui projektikulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutuma plaanitud väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile	Eesti RB projekti toetuse saajana on MKM RB eelarveprognoosi uuendanud regulaarselt vähemalt kaks korda aastas (riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis). Seejuures on MKM RB prognoosi eeldusi viimastel aastatel ka ennetavalt teistele RB projekti toetuse saajatele (sh RBR) saatnud ning tagasisidet küsinud. Eesti-poolse RB projekti toetuse saajana informeerime Riigikogu muu hulgas, lähtudes Eesti Vabariigi valitsuse, Leedu Vabariigi valitsuse ja Läti Vabariigi valitsuse vahelise Rail Balticu / Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkuleppe ratifitseerimise seadusest (vastu võetud 19.06.2017), regulaarselt Rail Balticu rajamisega seonduvast ja esitame igal aastal Riigikogu majanduskomisjonile projekti vahearuande RB projekti elluviimisest, sh rahastusest. Ühtlasi kehtivad meie kirjalikus arvamuses Riigikontrolli kontrolliaruande „Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019” eelnõule (oma 06.11.2019 kirjas nr 1.1-14/2019/8222) samal teemal esitatud seisukohad, mille ülekordamine käesolevas kirjalikus vastuses ei ole otstarbekas.

Lisa E. Auditeeritu vastus: Läti Transpordiministeerium

		Läti Transpordiministeeriumi vastus	
Üldised kommentaarid		Vastused Läti Riigikontrolli kaaskirjas tõstatatud küsimusele. <i>Esitati küsimus, kas auditi aruande eelnõus toodud faktid vastavad tõele ja kas on olulisi fakte, mida auditis pole arvesse võetud.</i> Ministeerium kinnitab, et auditi aruande eelnõus esitatud faktid vastavad tõele ja auditi aruande eelnõu konsultatsiooniprotsessis antud Läti kommentaare on arvesse võetud. <i>Auditi järeldusi puudutav kommentaar, mis võtab kokku Transpordiministeeriumi arvamuse Läti Riigikontrolli määratud probleemide põhjuste kohta.</i> Ministeerium tunnistab, et RB projekti elluviimine on keeruline mitmeid osapooli hõlmav protsess. Seega on ruumi koostöö arendamiseks ja sünergia loomiseks. Lisaks on raskused seotud sellega, et projekti juhtimise probleeme pole lahendatud piisavalt kiiresti ja Rail ASI sisekorda pole kehtestatud õigel ajal. Üldiselt kajastab aruande eelnõu olukorda nii, nagu see tegelikult on, soovitusel on piisavalt selged. Ministeerium viib ettenähtud tegevused auditi soovitusel elluviimise ajakava järgi ellu ning teavitab aegsasti soovitusel elluviimise edenemisest. Ministeerium tänab Läti Riigikontrolli panuse ja soovitusel eest, mida võetakse hea juhtimistava tagamise nimel kuulda.	
Nr	Riigikontrollide soovitusel	Läti Transpordiministeeriumi vastused	
		Tegevus	Tähtaeg
1.	Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sh selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.	Kuigi vastutavad üksused ja ülesanded Rail Balticu projekti õiguslikus raamistikus on selgelt määratud, puudub RB Raili tegevusi puudutav otsustusmehhanism või pole kasusaajad sellest teadlikud. Nõustume täielikult, et RB Rail peab koostöös kasusaajatega välja töötama otsustusmehhanismi. Tegevus: Otsustusmehhanismi väljatöötamine. Tulemus: Kasusaajad kinnitavad otsustusmehhanismi.	15.12.2020
2.	Kasusaajad peaksid töötama välja selge muudatuste juhtimise strateegia. Et tagada õigeaegne probleemidele reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.	Muudatuste juhtimise plaan peab võtma arvesse kõiki sidusrühmi: 4 kasusaajat, 4 elluviijat ja koordinaator. Sellel peab olema vähemalt 4 osa: ajalised kõrvalekalded, tehnilised kõrvalekalded, rahalised kõrvalekalded ja vähemalt 2 allosa, üks üleilmset projekti mõjutavate kõrvalekallete ja teine riiklike tegevusi mõjutavate kõrvalekallete kohta. Tegevus: Muudatuste juhtimise plaani ettevalmistamine. Tulemus: Juhtrühm kinnitab muudatuste juhtimise plaani.	15.12.2020
3.	Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.	Hangete (konsolideeritud/riiklikud) tüübid on selgelt määratletud hanke- ja lepingumudeli kokkuleppes, tegevuseeskirjad on kirjeldatud ühtsetes hankestandardites ja -juhendites (CPSG), mida on soovitatud ajakohastada. Tegevus: CPSG ajakohastamine paralleelselt PPRG (Rail Balticu hangete tööühma eeskirjade) ajakohastamisega. Tulemus: Kasusaajad kinnitavad uuendatud CPSG ja PPRG.	30.06.2020
4.	Selleks et projekti elluviimisel hilinemisi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.	Nõukogu töö tõhustamiseks uuendavad aktsionärid RB Rail ASI põhikirja, sealhulgas uuendatakse seda, millist tüüpi ja millist summast alates võtab otsuseid vastu nõukogu. Tegevus: RB Rail ASI sisemiste kordade ettevalmistamine. Tulemus: Kasusaajad lepivad sisemistes kordades kokku ja kinnitavad need.	30.09.2020

5.	RB Rail AS peaks hankeprotsessi ja selle ettevalmistamise läbipaistvuse ja kvaliteedi tagamiseks põhjendama vastavates dokumentides hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning ekspertide kaasamise või mittekaasamise otsuseid.	Uuendatud ühtsed hankestandardid ja -juhendid (CPSG) hõlmavad hankekomisjoni liikmete valimise, eelneva turu-uuringu korraldamise ning dokumenteerimise eeskirjade jaotist. Tegevus: CPSG ajakohastamine. Tulemus: Kasusaajad kinnitavad uuendatud CPSG.	30.06.2020
6.	RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Projekti eesmärgi ohustavate riskide vähendamiseks peaks süsteem kättema vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning tuleks siduda ettevõtte igapäevategevustega.	RBR on hankimas ühtsed riskijuhtimise tarkvara, mis hõlmab kõiki osapooli. Tegevus: Ühtse riskijuhtimise tarkvara hankimine. Tulemus: Tarkvara on täielikult kasutusvalmis.	15.12.2020
7.	Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.	Vaadake ülaltoodud (punkti 6) tegevusi ja tulemusi.	15.12.2020
8.	Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse. Kasusaajad ja RBR peaksid parandama aruannete kvaliteeti, kuna kvaliteetne ja õigeaegne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.	Aruandlussüsteem tuleb üle vaadata ja ajakohastada. Kõigil aruandlusega seotud osapooltel peab olema õigus näha kogu pilti, mitte ainult neid puudutavaid osi. Aruandlusjuhend tuleb ajakohastada. Tegevus: Aruandlussüsteem vaadatakse üle ja aruandlusjuhend ajakohastatakse. Tulemus: Kasusaajad kinnitavad aruandlusmallid ja aruandlusjuhendi.	30.06.2020
9.	Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pikaajalist rahastamisvõimekust projektile, ka juhul, kui projektikulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutama plaanitud väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile.	Läti hõlmab nõutavad kaasrahastussummad riigieelarvesse kohe pärast järgmise rahastuslepingu allkirjastamist. Juba esimesed uuringud näitasid, et projekt on teostatav ainult siis, kui EL tagab maksimaalses ulatuses rahalise toetuse, mis tähendab sõltuvalt tegevuse iseloomust 85 või 81% rahastusmäära. Transpordiministeerium teavitab ministrite kabinetti teabearuannetes ja parlamenti esitlustes vähemalt üks kord aastas projekti viimastest rahanduslikest muudatustest ja edenemisest. Sel aastal on teavitatud ministrite kabinetti juba neli korda, parlamenti kaks korda. Põhiprojektide valmides uuendatakse projekti kulude prognoosi ja eelarvet ning esitatakse need parlamendile.	15.12.2022.

Lisa F. Auditeeritu vastus: Leedu Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium

Nr	Riigikontrollide soovitus	Leedu Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastused	
		Tegevus	Tähtaeg
1.	Kasusaajad peaksid kokku leppima üleilmse projekti otsustusmehhanismis, sealhulgas selles, kes ja millistel juhtudel otsustab üleilmse projekti ajakava ja eelarvet puudutavaid küsimusi.	Rail Balticu projekti elluviimiseks koostatud dokumendid sätestavad praegu selgelt projektiga seotud eri osapoolte rollid ja vastutuse. Selle teabe struktureerimiseks ja otsustuskohustusega üksuste selgemaks väljatoomiseks on otstarbekas töötada välja Rail Balticu projekti otsustusmehhanism. Tulemus: Rail Balticu projekti otsustusmehhanism.	Kuni 30.09.2020
2.	Kasusaajad peaksid töötama välja selge muudatuste juhtimise strateegia. Selleks et tagada õigeaegne probleemidele reageerimine, tuleks strateegia siduda üleilmse projekti riskijuhtimissüsteemiga. Muudatuste juhtimiseks tehtavad otsused ja riskide maandamiseks rakendatavad meetmed tuleks dokumenteerida.	Praegu on Rail Balticu projekti parameetrite muudatustega seotud menetluskord määratletud Rail Balticu projekti juhendis. Rail Balticu projekti arendamise rahvusvahelises lepingus on Rail Balticu projekti lõpule viimise kuupäevaks määratud 2017. aasta 31. jaanuar. Kui projekti lõpuleviimise kuupäev muutub, tuleb ka rahvusvahelist lepingut seaduses ettenähtud korra järgi muuta. Protsesside struktureerimiseks ja nende ettenähtud moel elluviimise tagamiseks on asjakohane töötada välja kasusaajate (täitevkomitee) tegevusraamistik, mis sätestaks projekti elluviimisega seotud oluliste otsuste, sealhulgas projekti parameetrite, eelarve ja tähtaegade muudatuste juhtimisega seotud otsuste tegemise põhimõtted. Tulemus: Kasusaajate (täitevkomitee) tegevusraamistiku loomine projekti elluviimisega seotud oluliste otsuste tegemiseks.	Kuni 30.09.2020
3.	Tulevikus projekti tõhusa ja tähtaegse elluviimise tagamiseks peavad kasusaajad leppima kokku hangetega seotud vastutuse jagamise põhimõtetes.	Rail Balticu projekti elluvijate rolli- ja vastutuse jaotus projekti hangete läbiviimisel on kindlaks määratud Rail Balticu / Rail Baltica hanke- ja lepingumudeli kokkuleppes. Kui projekti elluvijate vahel peaks tekkima nende ülesannete/ kohustuste asjus vaidlusi, peaksid otsuse langetama projekti korrektse elluviimise eest vastutavad kasusaajad. Seetõttu on asjakohane töötada välja kasusaajate (täitevkomitee) tegevusraamistik, mis sätestaks projekti elluviimisega seotud oluliste otsuste tegemise põhimõtted, sealhulgas elluvijate ülesannete jagunemise projektiga seotud hangete läbiviimisel. Tulemus: Kasusaajate (täitevkomitee) tegevusraamistiku loomine projekti elluviimisega seotud oluliste otsuste tegemiseks.	Kuni 30.09.2020
4.	Selleks et projekti elluviimisel hilinemisi vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.	Vaadake soovitusi 1 ja 2	Vaata soovitusi 1 ja 2 juures
6.	RB Rail AS peaks koos teiste kasusaajatega jätkama üleilmse projekti ühtse riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Projekti eesmäärke ohustavate riskide	1. RB Rail AS sõlmib lepingu, et võtta kasutusele integreeritud projektitarkvara, mis võimaldab projekti kavandamist, aruandlust ja riskijuhtimist.	Kuni 30.10.2020

	vähendamiseks peaks süsteem kätkeva vastutuse jaotust, aruandluspõhimõtteid ja riskide maandamise meetmeid ning see süsteem tuleks siduda ettevõtte igapäevategevustega.	2. Juurutada planeerimiseks, aruandluseks ja riskide juhtimiseks integreeritud projektitarkvara, mis võimaldab integreeritud riskijuhtimissüsteemi väljatöötamist. Tulemus: Integreeritud riskijuhtimissüsteem on kasutusele võetud.	
7.	Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.		
8.	Selleks et otsustajatel oleks võimalik tuvastatud riske analüüsida ja nende maandamise meetmete üle otsustada, peavad aruandluse eest vastutavad kasusaajad tagama projekti elluviimise aruannetes riskide ja nende maandamise meetmete põhjalikuma kirjelduse. Kasusaajad ja RBR peaksid parandama aruannete kvaliteeti, kuna kvaliteetne ja õigeaegne teave on teadlike otsuste tegemiseks ülioluline.	1. RB Rail AS sõlmib lepingu, et võtta kasutusele integreeritud projektitarkvara, mis võimaldab projekti kavandamist, aruandlust ja riskijuhtimist. 2. Juurutada planeerimiseks, aruandluseks ja riskide juhtimiseks integreeritud projektitarkvara, mis tagab parema kvaliteediga aruanded. Tulemus: Täiendatud aruandlussüsteem.	Kuni 30.10.2020
9.	Kasusaajad peaksid prognoosima riikide pikaajalist võimekust projekti rahastada ka juhul, kui projektikulud peaksid suurenema või kui Euroopa Liidu kaasrahastus peaks osutama plaanitud väiksemaks. Neid prognoose tuleks tutvustada regulaarselt kõigi kolme riigi parlamendile.	Riigi raha paigutamist Rail Balticu projekti elluviimisse kavandatakse Leedu Vabariigi eelarvestruktuuri seaduses sätestatud korrast lähtudes. Riikidevahelise lepingu järgi on Rail Balticu projekti riikidel, kes on pühendunud projekti lõpuni viimisele, õigus oma rahanduslikud ja projekti tähtaegse lõpetamise kohustused (millele viidatakse artiklis nr 3) üle vaadata ja neid kohandada, kui pikaajalist rahastust projekti üldistes huvides oluliselt vähendatakse ja kui sellel on projekti elujõulisusele oluline mõju.	

Lisa G. Auditeeritu vastus: Rail Baltic Estonia OÜ

Nr	Riigikontrollide soovitus	Rail Baltic Estonia OÜ vastus
4.	Selleks et projekti elluviimisel hilineb vältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmehhanismis, mis võimaldaks tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu töö ja otsustele jõudmise tõhustamiseks.	Soovitus on asjakohane. RB Rail AS nõukogu tööd on otstarbekas tõhustada. Aktsionärid saavad püüda leida viise, kuidas RB Rail ASi nõukogu tööd tõhustada. Sisuliselt on see võimalik järgmiselt: 1. riikliku otsustusõiguse vähendamisega. Tõhustamise põhilahendus oleks piirata nõukogu pädevust, jättes mitmed praegu nõukogu kinnitust vajavad otsused RB Rail ASi juhatuse pädevusse. Kuigi Läti äriseadustik võimaldab aktsionäridel vastava otsuse vastu võtta, on küsimus, kas aktsionäridel on vastav soov ning mandaat otsustada riikliku kontrolli üle RB Rail ASi tegevuses. Rail Baltic Estonia OÜ-l on formaalselt selline otsustusvabadus olemas (saaks piirata riigivaraseaduse § 88 lg 1 p 5 alusel), kuid sisuliselt (kuna selline muudatus mõjutaks oluliselt riigipoolset kontrolli projekti üle) on Rail Baltic Estonia OÜ hinnangul vajalik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kooskõlastus; 2. nõukogu otsustuskvoorumi muutmisega. RB Rail ASi aktsionäride leping näeb ette nõukogu otsuse langetamise, kui on nõukogu liikmete lihthäälteenamus ning igast riigist peab üks poolt hääl olema. See muudab iga otsuse sisuliselt riiklikku konsensust nõudvaks, mille saavutamine on aega ja kompromisse nõudev. See on peamine nõukogu tööd mõjutav tegur. Muudatus saaks tulla aktsionäride lepingu muutmisega, mis jällegi formaalselt saaks aktsionäride tasemel toimuda, aga eeldab Rail Baltic Estonia OÜ hinnangul riiklikku soovi ehk Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kooskõlastust. Seega võiks see soovitus olla suunatud ka ministeeriumidele. Mõlema lahenduse puhul on vajalik ka Läti ja Leedu osapoolte heakskiit muudatusele.

Lisa H. Auditeeritu vastus: AB Lietuvos Geležinkeliai

Nr	Riigikontrollide soovitus	AB Lietuvos Geležinkeliai vastused	
		Tegevus	Tähtaeg
4.	Selleks et projekti elluviimisel hiline mis viältida, peavad kasusaajad leppima kokku otsustusmaatriksis, mis võimaldab tõhusamalt otsusteni jõuda, ning aktsionärid peavad leidma viisi nõukogu tõhusama töö tagamiseks.	Vaadata üle / kohandada RB Rail ASi nõukogu töökord, võttes kasutusele standardseid mallid nõukogule probleemide (küsimuste) esitamiseks ja hõlmates ka nõude leppida kasusaajate/elluvijate esitatud teabe suhtes kokku, kui vastav kokkulepe on nõutav.	Kuni 30.06.2020
7.	Kasusaajad peaksid eelnevat soovitus arvesse võttes tagama, et kõigi tasandite riskihaldussüsteem tugineb samadele põhimõtetele.	1. RB Rail AS viib lõpule plaanimis-, ajakavastamis-, aruandlus- ja riskihaldustarkvara tarnimise, juurutamise ja hooldamise teenuste ostmise protsessi. 2. Juurutatakse plaanimis-, ajakavastamis-, aruandlus- ja riskihaldustarkvara, mis võimaldab luua integreeritud riskihaldussüsteemi.	1. RB Rail ASi tegevus 2. Kuni 30.10.2020