

Vahekokkuvõte Rail Balticu elluviimise kohta

*Kuidas on korraldatud kinnisasjade omandamine?
Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
on projekti ajakava ja eelarvet ajakohasena
hoidnud?*

Vahekokkuvõte Rail Balticu elluviimise kohta

Kuidas on korraldatud kinnisasjade omandamine? Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on projekti ajakava ja eelarvet ajakohasena hoidnud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ei ole lõplikku teadmist, kui palju ning milliseid kinnisasju tuleb Rail Balticu ehitamiseks omandada

Kinnisasi – maatükk ning sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata villi. Selles auditiaruandes on kasutatud mõistet eelkõige katastriüksuse (maatüki) tähenduses.

Allikas: tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 50 lg 1, § 54 lg 1

Planeerimisdokumentide all mõtleb Riigikontroll planeeringuid, s.o maakonnaplaneeringuid, detailplaneeringuid (nt Ülemiste terminali ja Pärnu terminali puhul), ja ehitusprojekte, sh eel- ja põhiprojekte.

Maakonnaplaneeringud on aluseks raudteetrassi asukoha eelvalikule. 2018. aastal valminud eelprojekt täpsustab maakonnaplaneeringuid ja põhiprojektide projekteerimine täpsustab eelprojekti.

Rail Balticu ajakava ja eelarve vajavad ajakohastamist

TEN-T määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1315/2013/EL üle-euroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta, ja CEF-määrus ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1316/2013/EL, millega loodi Euroopa ühendamise rahastu.

Rail Balticu projekti elluviimisel ei ole raudtee ehitamiseks vajalike kinnisasjade omandamine kulgenud plaanitud tempos. Mahajäämus algsest kokkulepitud tähtajast on ligi 5 aastat. Praeguse ni pole selge, kui palju ja milliseid kinnisasju on vaja omandada, sest projekti planeerimisdokumentide koostamine venib. Samuti ei ole teada kinnisasjade omandamise maksumus, sest näiteks kallimad kinnisasjad Harjumaal on suures osas omandamata, kinnisasjade vajadus (asukoht ja suurus) on muutumises ning kinnisasjade hüvitusväärtuse määramise praktika on alles väljakujundamisel ja vajab õigusselgust.

- Pärnu maakonnaplaneering loodetakse kehtetuks tunnistatud osas vastu võtta alles 2022. aastal. Põhiprojektid pidid Eestis kogu trassi ulatuses valmima 2018. aastal. Praegu prognoositakse, et kõik põhiprojektid on valmis alles 2023. aastal.
- Peale planeerimisdokumentide valmimise on oodatust kauem aega võtnud uue kinnisasjade avalikes huvides omandamise seaduse rakendamine praktikas, menetlusprotsessi pikenedes on põhjustanud maakorraldustööd, sh piirivaidluste lahendamised ja hinnavaidlused, varasemates menetlustes ka maakorraldustööde tegijate puudus. 2021. aasta teise kvartali andmete järgi on omandatud kõigist teadaolevatest kinnisasjadest 28%. Praeguses tempos jätkates lõppeb kinnisasjade omandamine tõenäoliselt alles 2024. aastal.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ei ole projekti ajakava muutnud, kuigi on ilmne, et raudteed ei ole tõenäoliselt võimalik kogu trassi ulatuses 2026. aastaks kasutusele võtta. Ajakava ületamisele viitasid juba 2019. aasta auditis välja toodud probleemid. Pärnu maakonnaplaneeringu osaline kehtetuks tunnistamine, põhiprojektide valmimise hilinemine ja kinnisasjade omandamise protsessi pikenedes tugevdavad veelgi veendumust, et ajakava tuleb üle vaadata.

- Rail Balticu valmimise lõpptähtaega ei ole muudetud, kuigi tegevuste elluviimise aeg on pikenenud. Seetõttu on projekti tegevused koondumas lühikese perioodi peale. Lühikese aja jooksul tehtavad ehitushanked võivad viia ehitusturu ülekuumenemiseni, mis toob kaasa ehitushindade tõusu. Euroopa Liidu TEN-T määruse järgi ei pea olema Rail Balticu raudtee valmis enne aastat 2030.

- Rail Baltic Estonia OÜ (RBE) on Riigikontrolli 2019. aasta auditi soovitusetega arvestanud ja MKM on osaliselt soovitusetega arvestanud ning protsesse täiendanud, kuid mitmed olulised teemad on siiani veel arendamisel või peatatud.

MKMil ei ole teada, kui palju Rail Balticu projekti Eesti osa kinnisasjade omandamine ja raudtee ehitamine tegelikult maksta võiks. Viimati 2018. aastal ajakohastatud kogu Eesti osa projekti eelarve ei pea enam paika, sest muutunud on projekti tegevuste ulatus ja maksumus, sh kinnisasjade hind.

CEF (Connecting Europe Facility)

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

Number rahastuslepe taga tähistab seda, mitmenda rahastusvooru tulemusel on sõlmitud rahastuslepe. Kokku on CEFist 2021. aasta seisuga korraldatud kuus rahastusvooru. Viimase vooru tulemusel sõlmiti rahastuslepe 2020. aastal.

Peamised soovitused

Õiglane tasu – kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 11 lõike 2 kohaselt koosneb tasu kinnisasja väärtusest ja hüvitisest. Rahvusvaheliste hindamisstandardite kohaselt tuleb õiglane kinnisasja väärtus välja selgitada kinnisasja turuväärtusest lähtudes.

- Projekti täpsustumisega on muutunud projekti koosseisus tehtavate tööde maht ja vajadus, näiteks ei pea praegu enam paika 2014. aastal **rahastuslepp**ega CEF 1 kokku lepitud tegevuste ulatus ja maksumuse prognoosid.
- Kinnisasjade omandamise maksumust mõjutab omandatavate kinnisasjade arv, asukoht ja nendele määratav hüvitisväärtus. Seni pole veel kõigi kinnisasjade puhul selgust, kuidas nende väärtust hinnata.
- MKM ei ole projekti eelarvet uuendanud, kuid RBE prognoosid näitavad, et projekt läheb plaanitust kallimaks. Näiteks Ülemiste ja Pärnu reisiterminali ehituse projektide koosseis ja maksumus on võrreldes varasemaga muutunud ligi kaks korda suuremaks.
- Projekti lisandunud ja kallinenud tegevuste rahastamiseks on vaja leida täiendavalt raha ka teistest Euroopa Liidu fondidest. See omakorda tähendab, et Rail Balticu projekt konkureerib ka sellisele rahale, millega saaks rahastada Eesti teisi taristuprojekte.

Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministrile:

- vaadata üle kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduses (KAHOS) menetlustoimingute tähtsajad ning algatada koostöös Keskkonnaministeeriumiga KAHOSse muutmise, et reguleerida hüvitisväärtuse hindamise meetodika viisil, mis tagaks maaomanikele **õiglase tasu** maksmise läbipaistvatel ja ühtsetel alustel;
- uuendada kogu projekti ajakava ja viia tegelikkusega vastavusse kinnisasjade omandamise ajakava, arvestades riske, mis võivad ajakava edasi lükata;
- ajakohastada projekti Eesti osa terviklik eelarve riigi järgmise eelarvestrateegia koostamise käigus, eelarve muutumisel põhjendada maksumuste muutusi, tagades seeläbi projekti eelarve ja selle muudatuste läbipaistvus.

Majandus- ja taristuministri vastus: ministri sõnul on praegu Riigikogu menetluse esitatud KAHOSse muudatus, millega soovitakse anda menetluse läbiviijale õigus määrata menetlustähtaegu. Minister selgitas, et senised pikad menetlusajad on suuresti põhjustatud sellest, et menetluse läbiviija on püüdnud tulla maaomanikele võimalikult palju vastu ja omandada vajalikud kinnisasjad kokkuleppel. Metsamaade hindamisprobleemide lahendamiseks on koostamisel ka meetodika, mille põhjal hinnata kasvava metsa väärtust maadel, mida on vaja omandada

Rail Balticu projekti tarbeks. Riigikontrolli märkused selle kohta, et hindamismetoodikad ei taga õiglast tasu, on ministri arvates üldsõnalised.

Majandus- ja taristuminister märkis oma vastuses, et projekti prognoosmaksumuse ja ajakava uuendamine on MKMi ja RBE koostöös käimas. Maksumuse ja ajakava uuendamisel võetakse arvesse iga konkreetse objekti või lõigu puhul kõige uuemat asjakohast infot. Minister lubas, et uus täpsustatud maksumuse prognoos ja ajakava kuni aastani 2026 valmistatakse ette hiljemalt riigi eelarvestrateegia 2023–2026 koostamisel.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Rail Balticu raudtee jaoks kinnisasjade omandamise või tasuta üleandmise korraldus Eestis	5
Riigil ei ole täit ülevaadet, kui palju ning milliseid kinnisasju tuleb Rail Balticu ehitamiseks omandada	7
Planeerimisdokumendid, millega selgitatakse välja raudtee jaoks vajalikud maad, ei ole terve trassi ulatuses veel valminud	8
Põhiprojektide valmimise viibimise tõttu ei ole veel kogu trassi ulatuses teada, kui palju kinnisasju ja kus on vaja tegelikult omandada	9
Raudtee tarvis kinnisasjade omandamine võtab planeeritust rohkem aega, see omakorda nihutab kogu projekti lõpptähtaega	10
Kinnisasjade omandamine ei kulge planeeritud ajakavas	10
Kinnisasjade omandamise menetlusprotsess võtab oodatust kauem aega	11
Põhiprojektide valmimine ja kinnisasjade omandamine on võtnud oodatust kauem aega, kuid Rail Balticu valmimise lõpptähtaega ei ole muudetud	14
Kinnisasjade omandamiseks kulub tõenäoliselt rohkem raha, kui praeguseks planeeritud	16
Kinnisasjade omandamise lõplik eelarve ei ole teada	17
Rail Balticu projekti eelarvet ei ole uuendatud ja tõenäoliselt ületab tegevuste maksumus esialgseid prognoose	19
Riigikontrolli eelmise auditi soovitusi on osaliselt täidetud, kuid muudatuste ja riskide juhtimise süsteemid on veel arendamisel	25
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	28
Auditi iseloomustus	33
Auditi eesmärk	33
Hinnangu andmise kriteeriumid	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid raudtee valdkonnas	36
Lisa A. Rail Balticu projekti elluviimiseks kasutatud riigieelarveraha perioodil 2010–2020	37
Lisa B. 2019. aastal tehtud auditi soovitused ja nende elluviimine	40

Valdkonna ülevaade

Teadmiseks, et

Rail Baltic on elektrifitseeritud 1435 mm rööpmelaiusega raudteeliin reisijate ja kauba veoks Tallinnast Leedu-Poola piirini.

Reisijateveo kiiruseks on planeeritud 249 km/h ja kaubaveo kiiruseks 120 km/h.

Allikas: Rail Baltic Estonia OÜ koduleht

1. Riigikontroll on varem teinud Rail Balticu projekti teemal mitu auditit.¹ Nende audititega on Riigikontroll juhtinud projekti elluviijate ja avalikkuse tähelepanu sellele, et projekt ei pruugi saada plaanitud ajaks valmis ja tõenäoliselt ületab tegevuste maksumus esialgseid prognoose.
2. 2019. aasta auditi käigus soovitas Riigikontroll MKMil analüüsida võimalikke stsenaariumeid, kuidas projekti rahastamise riske vähendada, ning töötada projekti elluviimise tõhustamiseks välja projekti järelevalve- ja muudatuste juhtimise süsteem (vt p-d 89–99).
3. Kui varasemad auditid keskendusid projekti organisatsioonilisele ülesehitusele ning rahastamise ja ajakava analüüsile, siis selle auditi käigus analüüsiti peamiselt, kuidas toimub kinnisasjade² omandamine Rail Balticu raudtee ehitamiseks. Lisaks hinnati, kuidas on Rail Balticu projekti elluviijad arvesse võtnud Riigikontrolli varasemaid soovitusi.

Rail Balticu raudtee jaoks kinnisasjade omandamise või tasuta üleandmise korraldus Eestis

4. Rail Balticu raudtee ehitamiseks vajalikud kinnisasjad selgitatakse välja planeerimisdokumentide koostamise käigus (vt joonis 1). Eestis on koostatud 2018. aastal raudtee lõikude ja rajatiste eelprojekt, mille koostamist korraldas Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA). Eesti osas tegelevad põhiprojektide koostamisega kolme riigi ühissettevõtte RB Rail AS (RBR) ja Rail Baltic Estonia OÜ (RBE). RBR vastutab raudteetrassi ja trassikoridori kuuluvate ökoduktide, sildade, viaduktide projekteerimise eest ning RBE vastutab kohtobjektide, st kauba- ja reisiterminalide, hoolduspunktide ja kohalike peatuste projekteerimise eest.
5. MKMi ülesanne on pärast RBRilt või RBE-lt põhiprojektides toodud [krundijaotuskavade](#) saamist edastada Maa-ametile nimekirja kinnisasjadest, mida amet peab riigile omandama hakkama. Lisaks vastutab MKM projekti realiseerimiseks vajaliku raha taotlemise korraldamise, projekti rahastamise ning kinnisasjade omandamise eest.
6. Kinnisasjade omandamine Rail Balticu raudtee tarvis sai alguse 2016. aastal, kui Keskkonnaministeerium, MKM ja Maa-amet sõlmisid koostöökokkuleppe, mille kohaselt on Maa-ameti ülesanne omandamised ette valmistada. Muu hulgas tuleb Maa-ametil teavitada maaomanikku, määrata hüvitisväärtus ja selgitada välja, millist hüvitismeedet senine omanik eelistab.

Krundijaotuskava on ehitusprojekti realiseerimiseks vajaliku kinnisasja omandamise või piiratud asjaõiguse seadmise plaan.

Allikas: majandus- ja taristuministri määrus nr 2 „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“

¹ Riigikontrolli ülevaade Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta (2017); Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019 (2019); Rail Balticu projekti elluviimine. Eesti Riigikontrolli, Läti Riigikontrolli ja Leedu Riigikontrolli ühisaudit (2019).

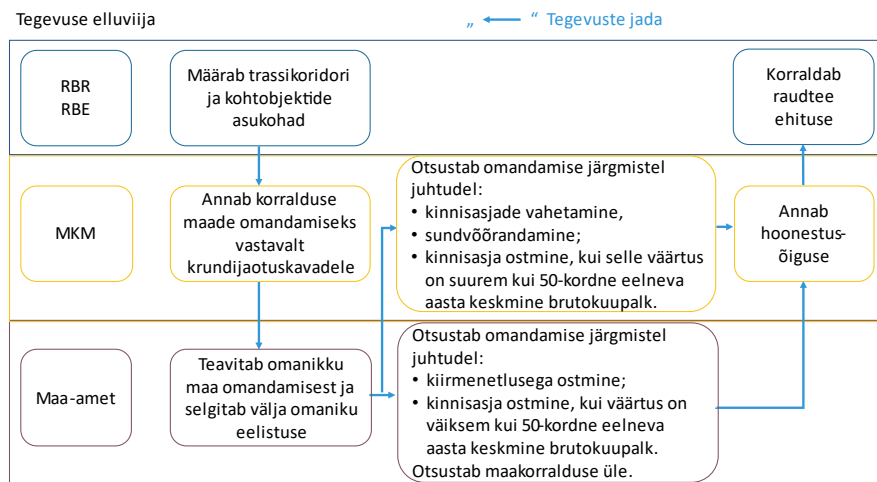
² Edaspidi võib tekstis olla kasutatud sõna „maa“ ka juhul, kui tegemist on lisaks maatükile sellega püsivalt ühendatud asjade omandamisega, nagu näiteks ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili. Siinsel juhul on maatükkide arv sama, mis kinnisasjade arv.

Äralõige – osa maatükist, mis jääb raudtee ja selle rajatiste alla. Näiteks kattub ainult 4% kõigi maatükkide pindalast, kust rong hakkab läbi sõitma, Rail Balticu raudtee trassiga. Raudteeprojekti võib trass ka diagonaalis maatükke poolitada.

Allikas: Maa-amet (2021. a I kv)

7. Maa omandamise otsuse teeb kas majandus- ja taristuminister või Maa-amet menetluse läbiviijana, näiteks väiksemate **äralõigete** puhul. Lisaks otsustab Maa-amet maakorralduse³ üle.

8. Raudteealused maad tuleb riigile omandada enne, kui alustatakse konkreetse silla, viadukti, ökodukti või raudteetrassi lõigu ehitamist. Eesti territooriumil korraldab raudtee ehitamist RBE. Raudteetrassi lõikude ja trassikoridori kuuluvate ökoduktide, sildade, viaduktide ehitusloa taotlusi menetleb TTJA ja kohalike peatuste juurdepääsuteede, parklate ja ootepaviljonide puhul, mille ehitusõigus tuleneb omavalitsuse detailplaneeringust, omavalitsused.



* RBR – RB Rail AS; RBE – Rail Baltic Estonia OÜ; MKM – Majandus- ja -Kommunikatsiooniministeerium

** Kinnisasjade omandamise skeem kirjeldab eraomanikelt kinnisasjade omandamist. Riigimaid ei omandata, vaid antakse üle Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Allikas: Riigikontroll

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS) – KAHOS jõustus 01.07.2018 ja see asendab seni kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadust.

KAHOSe kontseptsiooni järgi on sundvõõrandamine kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse osa ja mitte ainus omandamise võimalus.

9. Rail Balticu jaoks eraomandis olevate kinnisasjade omandamise menetlemine käib **kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS)** alusel, riigiomandis kinnisasjade puhul antakse valitsemine üle, lähtudes riigivaraseadusest. Juhul, kui tegemist on juba MKMi valitsemisel oleva kinnisasjaga, siis muudetakse maakorraldust, mh muudetakse vajaduse korral maa sihtotstarvet. Munitsipaalomandis kinnisasjade omandamine on seni toimunud tasuta omandamise lepingu alusel.

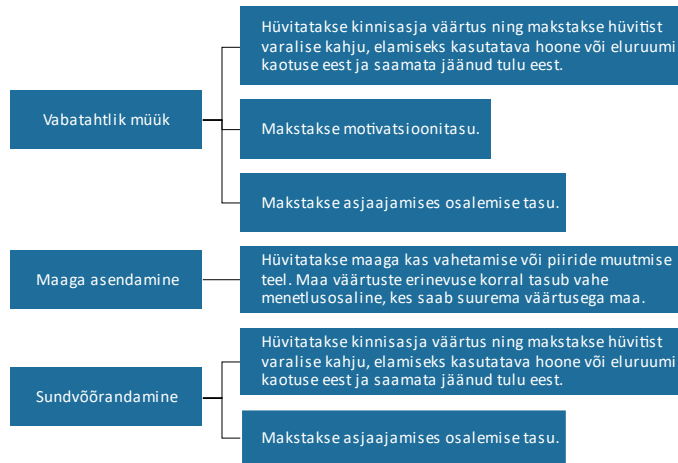
10. Kuna sundvõõrandamine on kõige ajamahukam kinnisasja omandamise viis, on selle vältimiseks KAHOSe järgi nüüd võimalik pakkuda kinnisasja omanikule mitmeid võimalusi: osta omanikult maa välja ja maksta lisaks motivatsioonitasu; anda omanikule asemele maa kuskil mujal jm võimalused maakorraldust⁴ muuta (vt joonis 2).

³ Rail Balticu projektis kasutatud maakorraldustoimingud on maakorraldusseaduse järgi (§ 2 lg 2) järgmised: 1) kinnisasja või selle osa ümberkruntimine; 2) kinnisasjade osade vahetamine; 3) kinnisasja piiri muutmine; 4) kinnisasja jagamine; 5) kinnisasjade liitmine; 6) kinnisasja piiri kindlakstegemine ja 7) kinnisomandi kitsenduste selgitamine.

⁴ Kinnisasja võib vahetada kinnisasja omandajale kuuluva teise kinnisasja vastu.

Teadmiseks, et

enne kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) jõustumist kehtinud olukorra puudused on suuresti likvideeritud: loodud on võimalus maksta vabatahtliku müügi korral motivatsioonitasu, laiendatud on võimalust kasutada riigimaid vahetuseks (enne võis väärtuste vahe olla 10%, nüüd 30%), vähendatud on menetlusosalejate arvu, Maa-ametile on antud suuremad õigused teha maakorraldustoiminguid.



Allikas: Riigikontroll kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse alusel

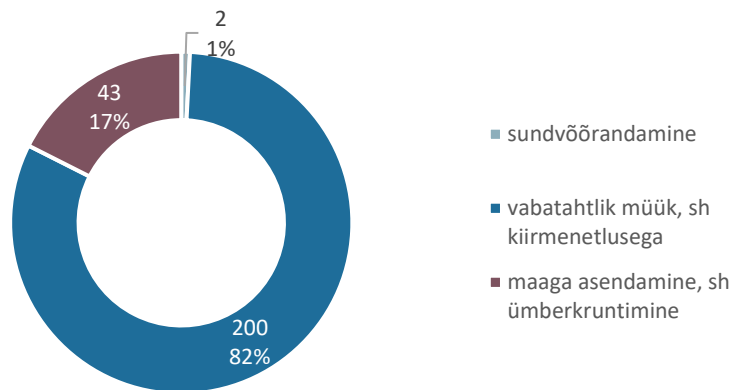
11. Enne KAHOSe jõustumist eelistasid maaomanikud riigile vajaliku maa asendamist teise maaga. Ajaliselt on see pikem protsess kui riigile maa vabatahtlikult müümine (vt erinevate menetluste keskmist kestust jooniselt 5). Pärast KAHOSe jõustumist on Rail Balticu projektis maaga asendamist rakendatud 17% omandamiste puhul (vt joonis 3). Maaomanikud on enamasti (82%) eelistanud kinnisasja riigile müümist.

Teadmiseks, et

riigiomandis kinnisasju on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisele üle antud 18, veel jääb eraomandis kinnisasjade omandamise kõrval anda ministeeriumile üle 89 kinnisasja.

Allikas: Maa-ameti omandamise statistika (2021. a II kvartali seisuga)

Joonis 3. Rail Balticu trassi tarbeks omandatud kinnisasjad omandamise menetluste kaupa (2021. a II kv seisuga)



Allikas: Riigikontroll Maa-ameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi omandamisotsuste andmete põhjal

Riigil ei ole täit ülevaadet, kui palju ning milliseid kinnisasju tuleb Rail Balticu ehitamiseks omandada

12. Enne kui kinnisasjade omandamisega saab alustada, peab olema selge, milliseid maid riik vajab. Riigikontroll eeldas, et vajalikud planeerimisdokumendid ei takista kinnisasjade omandamise tähtaegset lõpetamist. Riigil peab olema parim teadmine raudtee tarvis vajalikest kinnisasjadest, et neid ei omandataks liiga palju või liiga vähe. Maid ei saa tegelikult vajadusest rohkem osta, sest KAHOSe järgi võib omandada vaid riigile vajaliku maa, v.a juhul, kui eelmisele omanikule järele jäävat maad ei ole võimalik majanduslikult otstarbekalt enam edasi kasutada.

Samuti ei ole võimalik Euroopa Liidu toetusfondi raha eest omandada maad, mida projekti elluviimiseks tarvis ei lähe.

Planeerimisdokumendid, millega selgitatakse välja raudtee jaoks vajalikud maad, ei ole terve trassi ulatuses veel valminud

13. Raudtee ehitamiseks omandatavad maad ning nende arv ja asukoht selguvad projekteerimise käigus. Selleks et raudtee projektilahendusi saaks koostada, peavad olema eelnevalt valmis ja kehtestatud maakonnaplaneeringud.

14. Maakonnaplaneering „Rail Baltic raudtee trassi koridori asukoha määramine“ on kehtestatud täies ulatuses Raplamaa ja Harjumaa kohta. Kõiki maakondi läbiva trassi kohta on koostatud eelprojekt. Valminud on Pärnu reisiterminali ala detailplaneering. MKMi sõnul oli Ülemiste reisiterminali ala detailplaneeringu kehtestamine kavas 2021. aasta viimases kvartalis. MKMi uuendatud info kohaselt kehtestatakse Ülemiste terminali detailplaneering 2022. aasta teises kvartalis.

15. 2020. aastal tunnistas Riigikohus osaliselt kehtetuks Pärnumaa maakonnaplaneeringu Pärnu linna ning Saarde ja Häädemeeste valdade territooriumil. Maakonnaplaneeringu kehtetuks tunnistatud osa menetlemine on 2021. aasta juuli lõpu seisuga erinevate trassi-alternatiivide võrdlemise etapis. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kehtestatakse Pärnumaa maakonnaplaneering uuendatuna 2022. aasta sügisel.

16. Kinnisasjade omandamisega Pärnumaa kehtetus trassilõigus ei ole võimalik enne planeeringu kehtestamist alustada, sest kuni avalike arutelude lõpuni ei ole võimalik öelda, kas ja mil määral trassi asukoht muutub võrreldes sellega, mis on kajastatud Riigikohtu kehtetuks tunnistatud planeeringus. Maa-ameti andmetel jääb kehtetuks tunnistatud trassikoridori alla ligi 66 kinnisasja, mis võivad osutada riigile vajalikuks.

17. 2015. aastal allkirjastatud esimese CEF-rahastuslepe kohaselt pidid põhiprojektid Eestis kogu trassi ulatuses valmima 30.09.2018. Auditi käigus selgus MKMi ütlustest, et põhiprojekt valmib Pärnumaa kehtetus trassilõigus alles 2023. aastal, teistes lõikudes hiljemalt 2022. aastaks. Praeguseks on nii MKMi kui ka RBRi sõnul juba teada, et põhiprojektide valmimine lõikudes Tallinn-Rapla ja Rapla-Pärnu hilineb vähemalt 5–6 kuud.

18. Nii MKM kui ka RBR töid põhiprojektide koostamise viibimise põhjenduseks eelkõige COVIDi mõjud. Projekteerimislahenduste menetlemine võtab palju aega, sest MKMi sõnul on RBRi kooskõlastamisprotseduurid keerukad ning nende esitatud lahendused ei ole piisava kvaliteediga.

19. RBR omakorda põhjendas, et põhiprojektide valmimist on takistanud mitmed neist mitteolenevad asjaolud. Näiteks tõi RBR üheks põhjuseks TTJA otsuse, mille kohaselt tuleb keskkonnamõju hinnata kõigis Rail Balticu Eesti lõikudes. RBRi sõnul põhjustavad viivitusi ka Riigikohtu otsus, mille järgi tunnistati Pärnumaal osa maakonnaplaneeringust kehtetuks; omavalitsuste aja jooksul muutunud tehnilised tingimused, menetluse aeglus ametkondades, vajadus kindlustada koostalitlusvõime taristuga (nt Ülemiste ja Pärnu reisiterminalid, Muuga terminal, Ülemiste

Teadmiseks, et

RB Rail AS esitles Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollide Rail Balticu auditeerimise rakkerühma 20.05.2021. a virtuaalsel töökoosolekul projekteerimisetappidega lõpule jõudmist protsentuaalselt järgnevalt:

	Eesti	Läti	Leedu
Trassikoridori väärtuse optimeerimine (Value Engineering)	60%	75%	100%
Põhiprojekt	15%	25%	45%
Tehniline tööprojekt	0%	0%	2%

veeremidepoole), mille arendamine on saanud alguse hiljem kui põhitrassi projekteerimine.

20. TTJA sõnul on eelprojekti kohta koostatud keskkonnamõju strateegiline hindamine keskkonnamõtjude hindamise detailsusega, kuid Keskkonnaameti hinnangul ei olnud selles piisava detailsusega hinnatud metsa raadamise mõjusid. Lisaks on eelprojektilahendus põhiprojektide koostamise käigus muutunud. Eelprojekti muutmisest tulenevatest riskidest mõjuhindamisele on TTJA RBRi teavitanud.

Põhiprojektide valmimise viibimise tõttu ei ole veel kogu trassi ulatuses teada, kui palju kinnisasju ja kus on vaja tegelikult omandada

21. Kogu Eesti territooriumil asuva raudtee tarbeks vajaminevate kinnisasjade täpset arvu MKM välja toonud ei ole. Riigikontrollile esitatud andmete järgi on Maa-ametile teada vähemalt 1037 kinnisasja, mida on vaja kas riigile omandada või raudtee jaoks üle anda MKMile. Maa-ameti sõnul on sellest arvust puudu vähemalt Pärnu maakonna-planeeringu kehtetu osa kinnisasjad (ca 66) ja mitme Harjumaa omavalitsuse alalt (sh Jõelähtme vallas, Maardu linnas, Rae vallas) vajaminevad kinnisasjad.

22. Kinnisasjade omandamist alustati eelprojekti alusel, et kiirendada omandamisprotsessi. Maa-ametile teadaolevalt on vaja omandada 1037 kinnisasja. MKMi korralduste järgi on eelprojekti alusel algatatud vajaminevatest kinnisasjadest umbes 32% (333) omandamine. Nendest vähemalt 48 omandamine on 2021. aasta juuni seisuga peatatud, et oodata ära põhiprojektide lahendused ja krundijaotuskavad. MKMi sõnul on juba 9 kinnisasja puhul vaja olnud minna maad teist korda omandama minna, sest põhiprojekti valmimise järel on selgunud, et maad on rohkem vaja, kui eelprojekti ette nähti.

23. Põhiprojektid muudavad osaliselt eelprojekti toodud lahendusi ja kinnisasjade vajadust võrreldes eelprojekti koostamise ajaga, sest

- TTJA sõnul on raudtee tehnilised nõuded oluliselt muutunud. Kasutusele on võetud kolme riigi ühtsed projekteerimisjuhised (*RB Design guidelines*), mis muutsid seniseid projekteerimisetappe ja millest kõik riigid peavad lähtuma;
- trassikoridori on optimeeritud (*Value Engineering*), et vähendada tulevast energia-, materjali- ja hoolduskulu.

24. Maa-ameti sõnul on praegu jõutud arusaamisele, et uutes menetlustes ei ole mõtet enne põhiprojektide valmimist kinnisasju omandada, sest vastasel juhul suureneb risk, et ühest maast peab tegema mitmeid kordi äralõikeid. MKM on Maa-ametiga nõus mõõndusega, et sirgetel lõikudel, kus on vaid raudtee ja puudub muu taristu (sillad/viaduktid) ning on teada, et eelprojekti kohane asukoht ja suurus ei muutu, võib siiski kinnisasju omandada. MKMi sõnul on kõik sellised kinnisasjad tänaseks juba töösse antud.

25. Omandatavate kinnisasjade arv võib muutuda ka ehitusloa taotluse menetlemise käigus, sest kooskõlastus küsitakse erinevatelt asutustelt (nt Transpordiameti nõuded, keskkonnast tulenevad muudatused). Esialgsele maavajadusele on kinnisasju lisandunud näiteks seoses eritasandiliste

Teadmine vajalikest kinnisasjadest täpsustub ja muutub põhiprojektide koostamise käigus

Teadmiseks, et

kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 13 lõike 6 järgi tohib kinnisasju omandada planeeringu ja eelprojekti alusel.

Eelprojekti algne eesmärk oli projekteerida raudtee sellises täpsusastmes, et selle alusel oleks võimalik taotleda ehitusluba.

Et eelprojekti koostamise käigus muutus ühtne arusaam projekteerimisetappidest, ei ole eelprojekti alusel ehituslube taotletud, kuna põhiprojektides tehakse olulisi muudatusi ning see omakorda oleks kaasa toonud vajaduse taotleda uued load. Seetõttu on tulnud sisuliselt uuesti hinnata keskkonnamõju.

ristmike ja juurdepääsuteede projekteerimisega. Seega saab Maa-ameti hinnangul lõplikus maavajaduses kindel olla alles siis, kui väljastatakse ehitisluba. Praeguseks on omandatud kinnisasjadele ehitamiseks ehitusloa menetlus lõpuni jõudnud ühel ökodukti puhul.

26. Riigikontrolli hinnangul pole MKMile enne põhiprojektide valmimist lõplik kinnisasjade vajadus teada ja eelprojekti kasutamine kinnisasjade omandamise alusena ei ole uutes menetlustes enam mõistlik, sest protsessi kiirendamise asemel võib see valedes kinnisasjade või vale suurusega maade omandamise tõttu võtta veelgi enam aega. Samale järeldusele on jõudnud ka Maa-amet. Raudtee tarbeks riigile omandatavate kinnisasjade vajadus on täpsustunud raudtee planeerimise ja projekteerimise täpsemaks muutumise käigus. Kuna kogu raudtee projekteeritakse ühtsetel alustel ja need alused on kinnitatud pärast eelprojekti koostamist, on põhiprojektid osaliselt muutnud omandatavate kinnisasjade suurust ja asukohta.

Raudtee tarvis kinnisasjade omandamine võtab planeeritust rohkem aega, see omakorda nihutab kogu projekti lõpptähtaega

27. Riigikontroll eeldas, et projekti elluviimiseks, sealhulgas kinnisasjade omandamiseks, on seatud tähtajad, arvestades selleks vajalike tegevuste tegelikku kestust, tähtaegu on vajaduse korral õigel ajal uuendatud ning neid on järgitud.

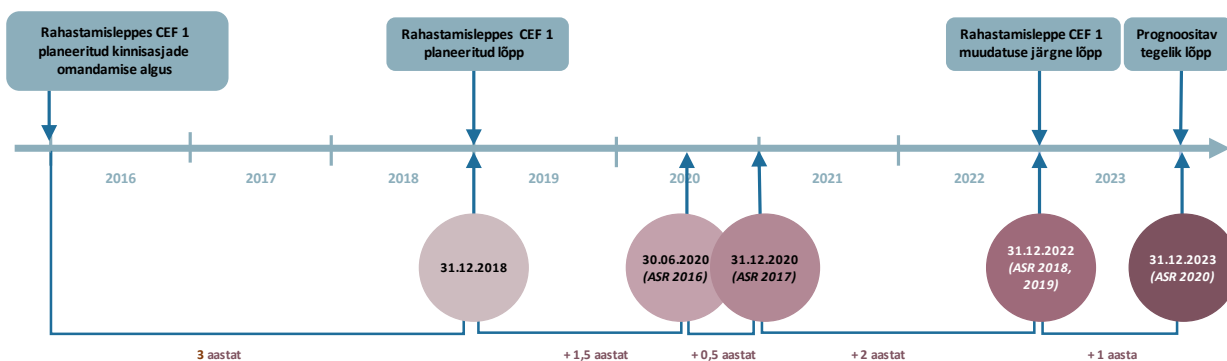
Kinnisasjade omandamine ei kulge planeeritud ajakavas

28. Kinnisasjade omandamiseks on kinnitatud tähtajad rahastuslepetes CEF 1 ja CEF 6. Mõlema rahastuslepe järgi on kinnisasjade omandamise tähtaeg 31.12.2022. Täpsemad tähtajad iga kinnisasja kohta on seadnud Maa-ametile MKM omandamise algatamise korraldustega.

29. Rahastuslepe CEF 1 sõlmimise ajal 2015. aastal oli plaanis raudtee ehitamiseks vajalikud maad omandada hiljemalt 31.12.2018, et CEF 1 rahastuslepplega planeeritud ehitustegevused lõpule viia 2020. aasta lõpuks. MKMi viimases, 2020. aasta rahastuslepe täitmise seisundiaruandes (ASR, *action status report*) on juba prognoositud, et kinnisasjade omandamine kestab kuni 2023. aasta lõpuni (vt joonis 4). Auditi ajal kinnitasid nii MKM kui ka RBE, et kavas on kinnisasjade omandamise tähtaega pikendada kuni 2023. aasta lõpuni. CEF 1-lepe tähtaja muutmist taotletakse siis, kui on selgunud kogu COVIDi mõju ajakavale.

Mahajäämus algsest kokkulepitud tähtajast on ligi viis aastat

Joonis 4. Kinnisasjade omandamise tähtaeg rahastusleppe CEF 1 kohaselt ning tähtaja muutused CEF-rahastuslepete seisundiaruannete (ASR) alusel



Allikas: Riigikontroll ASRi andmete põhjal

Teadmiseks, et

seoses COVIDi pandeemiaga on Euroopa Komisjon teada andnud, et rahastusleppe CEF 1 tegevuste (sh kinnisasjade omandamise) tähtaega, on võimalik põhjendatud juhtudel pikendada ühe aasta võrra, 31. detsembrini 2023.

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

30. Rahastusleppe CEF 1 muudatusega 2019. aastal lepitati kokku, et 50% kinnisasjadest on MKMi omandis/valitsemisel hiljemalt 2020. aasta juuniks – seda eesmärki ei saavutatud. Eesmärki seades võeti MKMi sõnul eeldus, et eelprojekt kajastab konkreetsete objektide või lõikude puhul maade omandamise vajadust korrektselt või põhiprojektid on selleks ajaks piisavalt valmis. 2021. aasta II kvartali lõpu seisuga oli omandatud 245 kinnisasja,⁵ mis moodustasid 28% kõigist teadaolevatest omandamisele kuuluvatest era- ja munitsipaalomandis kinnisasjadest (864). Kokku on raudtee rajamiseks MKMi valitsemisel 265 kinnisasja, mis moodustab 25,6% kõigist teadaolevatest kinnisasjadest (1037).

31. Maa-amet alustas kinnisasjade omandamisega 2016. aastal, kuid omandamismenetlusi ei saanud lõpuni viia kuni 2018. aasta teise pooleni, sest viibisid nii maakonnaplaneeringute kehtestamine kui ka vajalike seadusemuudatuste jõustumine. Praegu põhjendavad MKM ja Maa-amet kinnisasjade omandamise aeglust sellega, et kokku lepitud ajakavaga võrreldes põhiprojektide valmimine hilineb. MKM ja Maa-amet töid intervjuude käigus välja, et tõenäoliselt ei ole võimalik kõiki maid omandada CEF 1-s seatud ametlikuks tähtajaks, kuna praegu puudub teadmine, kui palju on raudtee tarvis täpselt kinnisasju vaja (vt täpsemalt peatükk „Riigil ei ole täit ülevaadet, kui palju ning milliseid kinnisasju tuleb Rail Balticu ehitamiseks omandada“).

Kinnisasjade omandamise menetlusprotsess võtab oodatust kauem aega

32. Selleks et kiirendada kinnisasjade omandamise protsessi, laiendati KAHOSes maaomanikele maa eest pakutavate hüvitusvõimaluste valikut. See on aidanud vältida sundvõõrandamist, aga menetlusprotsessi kiirendanud pole.

33. Maa-ameti maade omandamise statistikast on näha, et pikimad menetlused (kestusega üle 2 aasta) on olnud nii tasu eest maa omandamised kui ka maa vahetamised.

34. Auditi käigus selgus, et kinnisasjade omandamise menetluste tegelik kestus on oodatust pikem, sest KAHOSE rakendamise praktika on

⁵ Sh need kinnisasjad, mida otseselt ei ole raudtee tarvis vaja, kuid mida pärast ärälõiget ei ole enam võimalik iseseisvalt majanduslikult otstarbekalt edasi kasutada. (KAHOS, § 10 lg 1).

kujunemisjärgus ja selles on ebaselgusi nii hindajate kui ka maaomanike jaoks, menetlustes on seisakud, sest maaeraldusi on korduvalt muudetud.

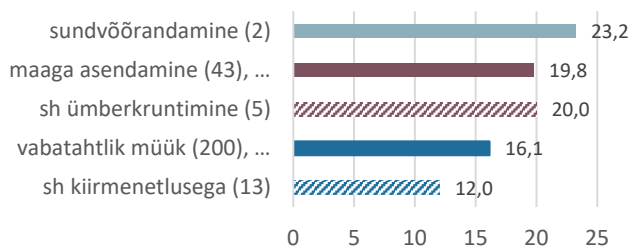
35. Maa-amet ületas 11% kinnisasjade (30) omandamisel MKMi seatud tähtaega, neist 5 puhul üle poole aasta. Kokku oli MKM omandamise algatamise korralduses seadnud Maa-ametile omandamiseks tähtaja 263 kinnisasjale.

36. Maa-amet põhjendas, et MKM ei ole alati ametlikult tähtaegu pikendanud, kuigi menetlused on jäänud pidevalt vaikumise seisma projekti muudatuste ootamise tõttu. Näiteks on MKM peatanud vähemalt korra ligi 20% kinnisasjade (85) omandamise, mis on Maa-ametile omandamiseks antud (kokku 415).

37. KAHOSe järgi ei tohiks ühe kinnisasja hüvitise väärtuse hindamine kesta rohkem kui 2 kuud, läbirääkimised omanikuga ei tohiks kesta alates pakkumisest üle 3 kuu, omandamise otsuse järel tuleb leping sõlmida 2 kuu jooksul.⁶

38. Senine Maa-ameti praktika näitab, et MKMi korraldusest algatada omandamine kuni omandamise otsuseni läheb aega keskmiselt 16,8 kuud (vt täpsemalt omandamisvormide kaupa joonis 5).⁷ Sellele lisandub veel kuni 2 kuud, mis kulub lepingu sõlmimisele.

Joonis 5. Maa-ameti omandamisvormide menetlusprotsessi keskmine pikkus kuudes (2018.–2021. a II kv)*



* Sundvõõrandamise puhul on tehtud otsus, kuid valdust ei ole üle antud ja menetlus veel kestab. Sulgudes on kinnisasjade arv, mille menetluste keskmine välja arvatati.

Allikas: Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kinnisasjade omandamise algatamise korralduste ning ministeeriumi ja Maa-ameti omandamisotsuste andmete põhjal

39. Menetluspraktika analüüsist selgub, et keskmiselt kulub MKMi esimesest omandamise algatamise korraldusest kuni Maa-ameti menetluste omanikule edastamiseni 6 kuud. Maa-amet selgitas, et maaomanike teavitamine võttis kauem aega, sest varem tehti enne teavitamist ära ka kinnisasja hindamine. Osa menetlusi seisis, sest Maa-ametil ega ka kinnisasja hindamise teenuse pakkujatel polnud jõudlust korraga kõiki kinnisasju töösse võtta ning omandamisega polnud kiire (MKMi seatud tähtjad olid tollal keskmiselt 20 kuu kaugusel). Praegu on Maa-ameti sõnul paljudes menetlustes tekkinud seisak projekti pideva muutmise tõttu.

⁶ KAHOS, § 12, § 27 lg 4 ja 6.

⁷ Keskmise kestuse arvutusse on sisse jäetud ka riigimaade menetlused, kuigi nende menetluse pikkusele ei kehti KAHOSest tulenevad kriteeriumid. Keskmise kestuse arvutuse eesmärk oli välja selgitada, kui kaua võtab kinnisasja omandi üleminek MKMile keskmiselt aega, sh ka riigimaade puhul.

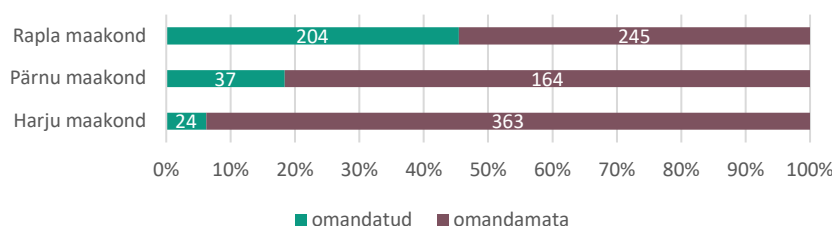
40. Maa-ameti arvestuse andmetel ei tehtud perioodil oktoobrist 2018 kuni jaanuarini 2021 kinnisasjade hindamistoiminguid ega maaomanikega läbirääkimisi KAHOSes ette nähtud ajaga. Hindamistoimingud võtsid keskmiselt aega 4,5 kuud ja läbirääkimised maaomanikuga keskmiselt 5,7 kuud.⁸ Maa-ameti sõnul võtavad need tegevused kauem aega eriti kallimate kinnisasjade puhul. Viiel juhul on oodatust rohkem aega võtnud ka lepingute sõlmimine. Näiteks juhul, kui maaomanik on välismaal ja tal ei ole ID-kaarti, tegemist on alaealisega või pooleli on pärandi üleandmise protsess.

Kinnisasjade omandamine lõppeb tõenäoliselt alles 2024. aastal

41. Seniste menetluste kestuse alusel on Maa-amet hinnanud, et olemasolevate ressurssidega on aastaga optimaalne riigile omandada ca 200 kinnisasja. 2021. aasta II kvartali seisuga ei ole omandamist või üleandmist alustatud vähemalt 622 vajaliku kinnisasjaga (vt täpsemalt omandatavate kinnisasjade arvu kohta peatükk „Riigil ei ole täit ülevaadet, kui palju ning milliseid kinnisasju tuleb Rail Balticu ehitamiseks omandada“). Seega läheb omandamiste lõpetamisega aega veel vähemalt 3 aastat. Võttes lisaks arvesse, et keskmine menetlusaeg on senise praktika alusel 16,8 kuud ja põhiprojekt valmib teatud lõigus alles 2023. aastal, võib juba praegu prognoosida, et kinnisasjade omandamist ei lõpetata enne 2024. aastat.

42. Lisaks on praegu omandatud pigem need kinnisasjad, mis on lihtsamad, sest töösse on alles tulemas suurem osa keerulisest piirkonnast – Harjumaalt (vt joonis 6). Teadaolevate kinnisasjade nimekirja on projekti täpsustumise käigus lisandunud ligi 200⁹ kinnisasja ning Jõelähtme valla, Maardu linna, Rae valla alalt vajaminevad kinnisasjad pole veel teada. Teadmata on, kui kaua võivad sundvõõrandamise kohtuvaidlused aega võtta ja kui palju tuleb omandada kinnisasju Pärnumaal veel kehtestamata maakonnaplaneeringu piirkonnas.

Joonis 6. Omandatud ja omandamata kinnisasjade arv maakondade kaupa (2021. a II kv)



Allikas: Riigikontroll Maa-ameti andmete päringu ja omandamisotsuste andmete põhjal

Menetlusprotsessi on pikendanud KAHOSe rakendamise praktika, maakorraldustööde tegijate nappus ja piirivaidluste lahendamised

43. Samas tuleks MKMi arvates menetlusaegade analüüsimisel arvesse võtta ka asjaolu, et uue seaduse rakendamisega kaasneb õpiaeg – alguses kulubki menetlustele aega rohkem. Riigikontrolli tehtud analüüs omandamise praktika kohta näitab, et omandamiste tempo on kasvanud. Perioodil 2018–2019 algatatud omandamised kestsid keskmiselt 18,9 kuud ja perioodil 2020–2021 (II kv) algatatud omandamised keskmiselt 13,2 kuud.

⁸ Keskmiste arvutamisel ei arvestata riigimaadega, kuna nende üleandmisel pole vaja maa väärtust hinnata ega läbirääkimisi pidada.

⁹ Maa-ameti sõnul oli 2016. aasta analüüsi põhjal trassiga kattuvaid kinnisasju 804.

Teadmiseks, et

kinnisasjade omandamise otsuseid analüüsid selgus, et pikemaid selgitusi maaomanikele on Maa-amet andnud järgmiste asjaolude kohta:

- kinnisasja edaspidine iseseisvalt otstarbekas kasutatavus;
- õiglane hüvitis (nt metsaga maa hüvitamisel);
- juurdepääsutee pikenedamine;
- otseselt kaasnev kahju (nt püsililleda hävimine);
- trassi kõrvale jäävad kinnisasjad;
- saamata jääv tulu.

Allikas: Maa-ameti omandamisotsused aastatel 2018–2021 (II kv)

Maa-amet on loonud tingimused menetluste kiirendamiseks

44. Auditi käigus töi Maa-amet välja mitmeid KAHOSE rakendamise asjaolusid, kus varasema praktika puudumise tõttu oli menetlusprotsess aeglustunud. Näiteks on olnud juhtumeid, kus hindamine läheb üle tähtaja, kuna hindamisülesanne on liiga keeruline või omanikud ei ole nõus esialgse pakkumisega ning see toob kaasa pikemad läbirääkimised.

45. KAHOSE kehtestamise üks eesmärk oli, et kui omandamisotsus vaidlustatakse hinna tõttu, siis maaomand antakse riigile üle ikkagi enne vaidluse lõppu. Praeguseks on selgunud, et esimese sundvõõrandamise otsuse vaidlustamisel on halduskohus kohaldanud esialgset õiguskaitset ning omandi ülevõtmine on takistatud. Vaidlus käib nii hindamis- metoodika kui ka kinnisasja edaspidise iseseisva otstarbeka kasutatavuse üle.

46. Lisaks aeglustasid alguses menetlusprotsessi maareformi käigus maakatastrisse kantud kinnisasjade ebatäpsed piirandmed, maamõõtjate kutsesüsteemile üleminek ja sellega seoses tekkinud probleem maakorraldustööde tegijate leidmisega.

47. Maa-ameti hinnangul ei ole praeguseks maakorraldustööde tegija leidmine enam probleem ja tööde tegijad on nüüd pädevad ka piiri- küsimusi lahendada. Lootuses lühendada menetluse kogukestust on Maa-amet näiteks pärast omandamisteate väljasaatmist kohe alustanud maakorraldustöödega. Jõudluse parandamiseks on Maa-amet 2020. aasta lõpus juurde võtnud kaks inimest. Nüüd ollakse aga ootel, et tuleks rohkem kinnisasju töösse.

48. Samas mõnab Maa-amet, et seni, kui ei ole kinnitatud põhiprojekte, võib näiteks maakorraldustööde läbiviimine enne maaomaniku eelistuse väljaselgitamist muutuda kasutuks. Maa-ameti sõnul võiks omandamise protsess muutuda kiiremaks, kui projekteerija lahendaks maaomanikega kõik tehnilised küsimused projekteerimise etapis ning projektid oleks enne omandama asumist läbinud ekspertiisid ja kooskõlastused.

49. Muu hulgas on Maa-amet koostanud hüvitisväärtuse hindamise juhendi, et ühtlustada KAHOSE rakendamise praktikat (vt täpsemalt p-d 67–76).

Põhiprojektide valmimine ja kinnisasjade omandamine on võtnud oodatust kauem aega, kuid Rail Balticu valmimise lõpptähtaega ei ole muudetud

50. Kinnisasjade omandamine ei ole kulgenud seni oodatud tempos ja suur osa ehitamiseks vajalikku maad on riigile omandamata. See omakorda mõjutab raudtee valmimise lõpptähtaega.

51. Kuigi projekti Eesti tegevused ei ole lisaks varasematele aastatele ka aastatel 2019–2020 ajakavas püsinud, ei ole kogu projekti ajakava uuendatud. Ametlikuks Rail Balticu projekti valmimise tähtajaks on siiani aasta 2026, milles kolm Balti riiki 2017. aastal kokku leppisid.¹⁰

¹⁰ Projekti lõpptähtaja on varem kahtluse alla seadnud nii Riigikontroll oma 2019. aasta auditaruandes „Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019“ kui ka Euroopa Kontrollikoda 2020. aastal eriaruandes „EU transport infrastructures: more speed needed in megaproject implementation to deliver network effects on time“.

52. MKMi sõnul oleks lõpptähtaeg Tallinna-Pärnu lõikudel veel saavutatav, kui lõigu põhiprojekt valmiks senisest praktikast kiiremini. Üks lahendus, kuidas jõuda 2026. aastal raudtee osalise avamiseni, on võtta raudtee kasutusele etappide kaupa, näiteks lõigul Tallinn-Pärnu. Etapiviisilise kasutuselevõtmise puhul peab raudtee valmima terviklikult hiljemalt 2030. aastaks, mil vastavalt TEN-T-määrusele peab olema valmis ehitatud üleeuroopaline TEN-T-põhivõrk. MKMi sõnul on konkreetsed etapid ja nende sisu raudtee kasutuselevõtmiseks väljatöötamisel.

53. Riigieelarve 2021. aasta ja 2022. aasta seletuskirja järgi on valdav osa kulutusi plaanis teha aastatel 2023–2024 (vt p 78). Ajakava, mis koondab ehitustööd liiga lühikesele ajale, võib kaasa tuua ehitusturu ülekuumenemise, mis omakorda võib tähendada ehitus- ja materjalihindade kiiret tõusu. Seetõttu märkis MKM 2021. aasta mais Riigikogule esitatud ülevaates, et tegelikkuses võib olla vaja pikendada projekti elluviimise lõpptähtaega.

54. Kuna projekteerimise tähtaegadest kinni ei ole peetud, siis on oht, et osa objekte, mille jaoks on Euroopa Liidust raha juba saadud, ei jõuta praeguseks sõlmitud rahastuslepete kehtivuse ajal valmis ehitada. Sellisel juhul tuleb MKMil nende objektide ehitamiseks raha leida mujalt.

55. Kui see juhtub, tuleb MKMi sõnul kokkuleppel teiste Balti riikide ja Euroopa Komisjoniga püüda juba sõlmitud CEF-lepete tähtaegu pikendada.

56. Selleks et CEF 1-leppe alusel rahastatavad objektid jõutaks valmis ehitada, on RBE valinud välja prioriteetselt arendatavad nn kiire ajakavaga objektid. Kehtiva rahastuslepe CEF 1 kohaselt on nende valmishitamise tähtaeg 31.12.2022. MKM prognoosib, et rahastuslepet CEF 1 pikendatakse COVIDist tulenevate mõjude tõttu, ning eeldab, et võimalik on lükata ka kiire ajakavaga objektide ehitamise tähtaega edasi kuni 31.12.2024.

57. 2021. aasta riigieelarve seletuskirja kohaselt lõppeb mitme kiire ajakavaga objekti ehitus aastal 2023. MKMi sõnul ei ole aga nende objektide jaoks kõiki vajalikke maidki veel omandatud. Samas on MKMi sõnul praegu sõlmitavatesse ehituslepingutesse kirjutatud tingimus, mis lubab kinnisasjade omandamise protsessi hilinemise korral lepingute tähtaegu nihutada.

58. **Riigikontrolli hinnangul** ei ole Rail Balticu raudtee tervikuna valmimine ja kasutuselevõtt enam 2026. aastaks tõenäoline. Kuigi praeguseks on Maa-amet võtnud ette mitmeid tegevusi kinnisasjade omandamise tempo tõstmiseks, näitab praktika, sh ka menetlusele kuluv aeg, et omandamiste ajakavas püsimine ei ole olnud seni võimalik. Rail Balticu projekti ajakavas püsimise probleemidele viitasid juba 2019. aastal valminud auditid. Asjaolud nagu Pärnu maakonnaplaneeringu osaline tühistamine, projektilahenduste valmimise hilinemine ja kinnisasjade omandamise protsessi pikenemine tugevdavad veendumust veelgi. Projekti ajakava uuendamata jätmise seab projekti elluviijad surve alla kiirustada praeguseks ebarealistliku tähtaja saavutamiseks. Liiga lühikese aja jooksul tehtavad ehitushanked võivad viia ehitusturu ülekuumenemiseni, mis toob kaasa ehitushindade tõusu.

On oht, et osa rahastuse saanud objekte ei jõuta tähtaegselt valmis ehitada

Teadmiseks, et

kiire ajakavaga objektid on järgmised:

- 7 metsloomade ülepääsusilda ehk ökodukti;
- 23 viadukti (7 kohalikule teeale, 16 riigimaanteeale);
- ristmäväljad (3 gaasitoru, 10 kõrgepingeliini).

Allikas: 2021. aasta riigieelarve seletuskiri

59. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja taristuministrile:

- uuendada kogu projekti ajakava ja sellega seonduvalt kinnisasjade omandamise ajakava, arvestades riske, mis võivad takistada ajakavast kinnipidamist;
- algatada vajaduse korral kinnisasjade avalikes huvides omandamise seaduse muutmise, et menetlustoiminguteks antud tähtajad oleksid realistlikud ka Rail Balticu jaoks maade omandamiseks.

Majandus- ja taristuministri vastus:

- Projekti ajakava uuendamine koostööna MKMi ja RBE vahel on käimas, samuti tehakse sel teemal koostööd teiste Balti riikide transpordivaldkonna eest vastutavate ministriumide ja projekti elluvijatega ning ühisettevõttega RB Rail AS. Projekti ajakava uuendamisel võetakse iga konkreetse objekti või lõigu puhul muuhulgas arvesse ka maade omandamisele kuluvat aega, kuna maade omandamise protsessi tulemus mõjutab järgmisi tegevusi RB rajamisel. Uuendatav ajakava tuleb ka edaspidi üle vaadata ja seda vajadusel täpsustada, sealhulgas kindlasti põhiprojektide täielikul valmimisel Eestis ja teistes projektis osalevates riikides. Uus täpsustatud ajakava kuni aastani 2026 valmistatakse ette hiljemalt riigi eelarvestrateegia 2023–2026 koostamisel.
- Riigikogu menetlusse esitatud KAHOSE muudatustes soovitakse läbirääkimiste konkreetne 3-kuuline tähtaeg eemaldada ja anda menetluse läbiviijale õigus tähtaegu määrata. See annab õiguse seada ka lühemaid tähtaegu, et menetlusi kiirendada. Samuti on tehtud väärtuskuupäeva osas muudatusettepanek, et põhjendatud juhul võib väärtuskuupäeva uuendada. Selgitame, et senised pikad menetlusajad on suuresti olnud põhjustatud omandamise praktika väljakujunemisest ning sellest, et menetluse läbiviija on püüdnud tulla võimalikult palju maaomanikele vastu, et oleks võimalik omandada kokkuleppel. Praegu on olnud eesmärgiks omandada maid pigem maaomanikega kokkuleppel, mitte niivõrd omandamise kiire läbiviimine, kuna omandamise tähtajad on seni olnud pikad.

Kinnisasjade omandamiseks kulub tõenäoliselt rohkem raha, kui praeguseks planeeritud

60. Riigikontroll eeldas, et Rail Balticu projekti Eesti osa eelarvet hoitakse ajakohasena, lähtudes projekti edenemisest ja info täpsustumisest, et oleks ülevaade projekti tarbeks vajaminevast rahast, tegelikest kuludest ja maksumuse muutustest. See võimaldab juhtida projekti rahastamisega kaasnevat riske ja vajaduse korral planeerida vajalikke muutusi. Rahastuse planeerimine peab hõlmama kogu projekti, sh kohalike peatuste ja kinnisasjade omandamise eelarveid.

61. Samuti eeldas Riigikontroll, et projekti elluviijad on taganud projekti tegevuste elluviimise nii, et CEF-rahastuslepe raha oleks tähtaegselt kasutatud.

Kinnisasjade omandamisega seotud rahavajadus on etteaimamatu, sest sõltub põhiprojektide valmimisest, omandamise kiirusest ja kinnisasjade väärtuse hindamise tulemustest

Kinnisasjade omandamise lõplik eelarve ei ole teada

62. Kuna projektilahenduste valmimine on viibinud (vt põhjusi p-dest 13–20) ja sõltub suures osas põhiprojektide projekteerijast ja RBRist, on mõneti etteaimamatu, millal ja mis ulatuses tekib tegelikult suurem kinnisasjade omandamisega seotud rahavajadus riigieelarvest.

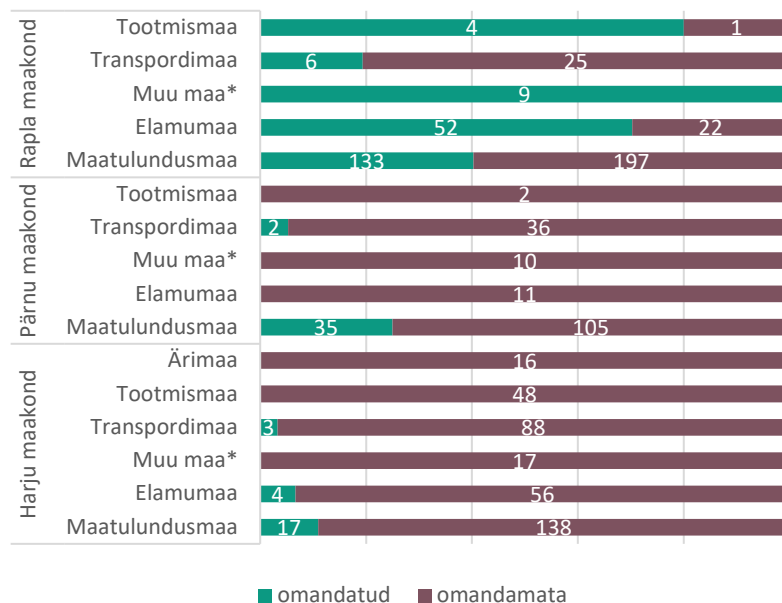
63. Kinnisasjade omandamiseks on rahastuslepete CEF 1 ja CEF 6 eelarve kokku 29,1 miljonit eurot (sh omafinantseering), millest seni on kasutatud 11%, sest maid ei ole plaanitud tempos omandatud.

64. 2020. aasta rahastuslepe CEF 1 seisundiaruandest selgus, et leppega kinnisasjade omandamiseks planeeritud summat on vähendatud ligi 3 miljoni euro võrra, kuid ei selgu, et kinnisasju (ca 700) omandatakse arvuliselt vähem. MKMi sõnul on vajaduse korral kinnisasjade omandamiseks kavas lisaraha taotleda järgmistest CEF-taotlusvoorudest, arvestades samas, et konkreetse CEF-rahastuslepe kogusummast ei tohi maade omandamiseks kasutada rohkem kui 10%.

65. On risk, et kinnisasjade omandamiseks on rohkem raha vaja, kui praeguseks planeeritud, sest täpne vajaminev kinnisasjade arv ja nende kattuvuse ulatus raudteega ei ole teada ning kallimates piirkondades on omandamine veel algusjärgus. Lisaks selgus Maa-ameti tehingute andmebaasi põhjal, et maatehingute maksumus Pärnu-, Rapla- ja Harjumaal on võrreldes 2014. aastaga 2020. aastaks tõusnud üle 50%.

66. Maa-amet on seni maid omandanud eelkõige Rapla ja Pärnu maakonnas, kus trass on enamasti kavandatud läbi metsade ja põldude ning kus pole palju elumumaid (vt joonis 7). Harjumaal on olukord teine. Näiteks Rae vallas on kehtivad äri- ja tootmiskaade planeeringud, millest läheb trass läbi – nende omandamine on Maa-ameti hinnangul kallim.

Joonis 7. Rail Balticu tarvis vajalike kinnisasjade arv ja sihtotstarve maakonnas ning omandamise seis (2021. a II kvartal)



* Muu maa alla on koondatud järgmise sihtotstarbega maad: jäätmehooldla maa, riigikaitsemaa, sihtotstarbeta maa, turbatööstusmaa, veekogude maa, ühiskondlike ehitiste maa, üldkasutatav maa.

Allikas: Riigikontroll Maa-ameti andmete põhjal

KAHOSega sätestatud regulatsioon ei taga ühtsetel alustel ega läbipaistvat hüvitisväärtuse hindamist

Teadmiseks, et

kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) §-i 12 on kritiseerinud ka 2020. aastal Rahandusministeeriumi tellimisel advokaadibüroo LEXTAL. Nende koostatud KAHOSe § 4 lg 1 punkti 10 rakendamise õigusanalüüsi järgi ei ole korterite hindamise protseduur piisavalt selgelt reguleeritud ning rakendamise teeks oluliselt lihtsamaks, kui §-is 12 sätestatud hindamisreeglid annaks ühe ja selge meetoodika.

Allikas: Advokaadibüroo LEXTAL õigusanalüüs „KAHOSe rakendamise analüüs tühjenevate korterelamute suhtes, meetoodika väljatöötamine ja nõustamine seaduse rakendamisel“

67. Kinnisasjade omandamise eelarve sõltub lisaks üldisele kinnisasjade arvu ja turu muutusele ka sellest, milline on kinnisasja hüvitisväärtuse hindamise meetoodika ja millist hüvitist maaomanikud eelistavad. Nii maaomanikele kui ka maksumaksjatele peab olema tagatud, et kinnisasja hüvitisväärtus on määratud ühtsetel alustel ja läbipaistvalt, mis tähendab, et sarnaseid kinnisasju hinnatakse ühtemoodi ning on selge, kuidas valitakse arvutusmeetoodika.

68. Maa-ametil on õigus otsustada, millist meetoodikat ta menetluse läbiviijana hüvitisväärtuse hindamiseks kasutab, kuid puudub kohustus maaomanikule põhjendada oma hindamismetoodika valikut. KAHOSe järgi on meetoodika valikuks sisuliselt kaks¹¹ alternatiivi: tellida hindamine kutsetunnistusega hindajalt või selgitada ise väärtus välja, lähtudes asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetoodikast.

69. Auditi käigus selgus, et kumbki võimalus ei taga ühtsetel alustel hüvitisväärtuse määramist. Maa-amet selgitas, et KAHOSega sätestatud kinnisasjade omandamise üldpõhimõtte on omandada kinnisasi üldistes huvides õiglase ja kohese tasu eest, kuid KAHOSes nimetatud seaduste alusel kinnitatud meetoodikad ei lähtu alati samast põhimõttest.

70. Näiteks ei kasutata meetoodikas, mille Vabariigi Valitsus on looduskaitse seaduse (LKS) alusel¹² määrusega¹³ kehtestanud, kasvava metsa väärtuse määramisel lähteinfona turuväärtust, vaid hindamisele eelnenud kolme kalendriaasta jooksul tehtud vastava metsamaterjali (sortimentide) müügitehingute keskmist hinda. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et LKS-i alusel kehtestatud meetoodika on mõeldud vaid looduskaitse eesmärgil omandiõiguse piirangu hüvitise määramiseks ning mitte KAHOSes sätestatud eesmärgil. KAHOSe eesmärk seevastu on hüvitada omandiõiguse kaotus. Riigikontrolli hinnangul ei saa seetõttu kasutada LKS-i alusel kehtestatud meetoodikat selleks, et KAHOSe põhjal selgitada välja kinnisasja hüvitisväärtus.

71. Lisaks selgus Maa-ameti vastustest, et kõigi hüvitamisele kuuluvate asjaolude väärtuse hindamiseks (nt otseselt kaasnev kahju) ei ole seaduse alusel meetoodikat kinnitatud.

72. Kutseline hindaja peab KAHOSe seletuskirja kohaselt juhinduma standardist EVS 875-12:2016 „Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil.“ Kasvava metsa väärtuse määramisel kaasab kutseline hindaja eksperdihinnangu koostamisse metsaeksperti. Ekspertide kasutatavas hindamismetoodikas ei kasutata lähteandmetena kolme aasta keskmisi metsamaterjalide hindu, vaid hindajad lähtuvad kasvava metsa hinna määramisel just hetke turuolukorrale vastavatest hindadest. Samal ajal ei ole Maa-ameti sõnul metsa väärtuse hindamiseks ei kutselisele hindajale ega ka metsaekspertidele seadusega pädevust antud.

¹¹ KAHOSe § 12 lg 2 järgi on Maa-ametil võimalus määrata hüvitisväärtus ka tehingute andmebaasis sisalduvate tehinguandmete ja turuanalüüsi alusel, kuid kuna tehinguandmed ei pruugi igal puhul sisaldada infot konkreetse maa kohta, näiteks kasvava metsa kohta, siis ei ole Maa ametil endal võimalik metsaga kinnisasja väärtust tehingute andmebaasi andmete alusel hinnata.

¹² LKS, § 20 lg 3.

¹³ Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrus nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“.

Maa-ameti on loonud tingimused, et tagada hüvitisväärtuse hindamise ühetaolisus

73. Lisaks KAHOSE üldpõhimõttele on KAHOSE §-i 12 eesmärk olnud välja kujundada ühtne halduspraktika ja põhimõtted kinnisasja väärtuse hindamiseks. Riigikontrolli hinnangul ei täida § 12 oma praeguses sõnastuses seda eesmärki.

74. Kuna sisuliselt puudub asjakohane seaduse alusel kehtestatud hindamismetoodika, on Maa-amet püüdnud luua olukorra, kus maaomanikke koheldaks võrdselt ja nende maade eest makstakse õiglast hüvitist, ning kehtestanud selleks peadirektori käskkirja alusel hüvitisväärtuse määramise juhendi. Samast juhendist lähtuvad ka kutselised hindajad eksperdihinnangute koostamisel, seega praktikas ei lähtuta hindamisel erinevatest põhimõtetest.

75. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga seadusandja andnud Maa-ameti peadirektorile hindamismetoodika kehtestamise õigust. MKM ja Maa-amet viitasid, et Maa-ameti peadirektoril on õigus juhendit kehtestada, sest peadirektor saab käskkirju anda tulenevalt ameti põhimäärusest, mis omakorda tugineb seadusele. Riigikontroll märgib, et õigus metoodikat kehtestada peab olema sätestatud asjakohases seaduses, Vabariigi Valitsuse seadus ja ameti põhimäärus sellist volitust ei saa anda.

76. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et juhendis ei ole Maa-amet LKSi alusel kehtestatud metoodikat tõlgendanud õiguspäraselt, ning näeb riski, et metoodika ebaõige rakendamine leiab Rail Balticu hilisemates auditites tähelepanu, mille korral ei ole välistatud tagasinõuded riigi ja maaomanike suhtes.

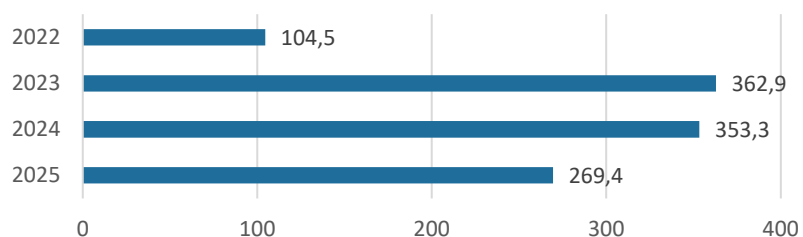
Rail Balticu projekti eelarvet ei ole uuendatud ja tõenäoliselt ületab tegevuste maksumus esialgseid prognoose

Projekti eelarvet ei ole tervikuna uuendatud, kuid Rail Baltic Estonia OÜ prognoosid näitavad, et nende tegevused lähevad plaanitust kallimaks

77. MKM selgitas, et praegu lähtutakse kogu Rail Balticu projekti maksumuse arvestamisel 2018. aastal valminud eelprojekti eelarvest. Kuigi RBE uuendab jooksvalt oma tegevuste kohta eelarvet, ei ole MKM-il teada kogu projekti Eesti osa kohta terviklikku eelarvet. Kogu eelarve sõltub peale RBE tegevuste ka MKMi ja RBR tegevustest. Projekti eelarve muutub järk-järgult täiendava ja täpsema projekteerimise info laekudes.

78. MKMi esitatud andmetel on Rail Balticu projekti Eesti osa prognoositud eelarve aastateks 2022–2025 1,1 miljard eurot. Valdav osa kulutustest on plaanis teha riigieelarvestrateegia 2021–2024 järgi aastatel 2023–2024 (vt joonis 8). Perioodil 2010–2020 on MKMi andmetel projekti arendamiseks kasutatud riigieelarvest 62 miljonit eurot (vt lisa A).

Joonis 8. Rail Balticu projekti Eesti osa eelarve prognoos aastateks 2022–2025, miljonit eurot



Allikas: Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmete põhjal

Teadmiseks, et

kohalike peatuste detailplaneeringute koostamist ning hoonete ja ümbritseva ala projekteerimist rahastatakse Euroopa ühendamise rahastuse leppe CEF 6 alusel. Kohalike peatuste raudteetaristu projekteerimist ja ehitamist rahastatakse leppe CEF 1 alusel ning perioodi 2021–2027 CEF-lepete alusel ja muudest Euroopa Liidu tõukefondidest.

Ülemiste ja Pärnu reisi-terminalide ehitusprojektide maht ja maksumus on võrreldes rahastusleppes planeerituga oluliselt suurenenud

79. Selleks et täpsemalt planeerida oma tegevusi ning neile kuluvaid ressursse kogu projekti jooksul, on RBE koostanud Rail Balticu projekti Eesti osa ehituse investeeringute kava ehk ajakohastatud eelarve enda tegevuste kohta, mida jooksvalt uuendatakse.¹⁴ RBE 2021. aastal ajakohastatud ehituse eelarve järgi on osa rajatise kallinenud võrreldes nii esialgse rahastusleppes eelarvega kui ka hiljem koostatud eelprojektiga ning projekti ulatus on muutunud.

80. Võrreldes 2017. aasta tasuvusanalüüsiga on projekti ulatus muutunud, lisandunud on näiteks kohalike peatuste rajamine. Kohalike peatuste ehitamist on planeeritud rahastada perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu tõukefondidest (maksumus *ca* 16 miljonit eurot).

81. Pärnu ja Ülemiste reisi-terminali ehitamise maht ning eelarve on projekteerimise käigus suurenenud võrreldes CEF 1-s planeerituga. Algselt sõlmitud rahastusleppes CEF 1 kohaselt oli 2014. aasta esialgsele prognoosile tuginedes planeeritud ehitada Ülemiste ja Pärnu reisi-terminal kokku 40 miljoni euro eest. MKMi praeguse hinnangu järgi läheb nende reisi-terminalide ehitamine maksma kokku 89 miljonit eurot. MKMi selgituse järgi on projekteerimise ettevalmistamisel eelarvet suurendatud ja projekti koosseis on muutunud. Näiteks on nüüd Ülemiste projekti hulka arvatud ka selliseid lisandunud töid, mis ei kajastunud CEF 1 esialgses eelarves. Lisandunud on ka töid, mis põhinevad omavalitsuste täiendavatel nõuetel, mida CEF 1 esmase eelarve koostamise ajal ette ei nähtud. 2014. aastal CEF 1-st raha taotlemisel lähtuti investeeringu maksumuse prognoosimisel teada olnud infost ning kuna puudusid alade detailplaneeringud ning projektilahendused, oli projekti kohta infot vähe.

82. Ülemiste ja Pärnu reisi-terminali ehitus, mis oli algselt plaanis ehitada rahastusleppes CEF 1 ette nähtud aja ja eelarvega, on nüüd jaotatud mitmeks etapiks. Ülemiste terminali teise faasi töid, s.t juurdepääsuteede rajamist, muldkeha ehitust ja elektriliinide rajamise töid, rahastatakse ka rahastusleppes CEF 6 alusel.

83. Kuna MKMi selgituste kohaselt ei ole reisi-terminalide hoonete ehitamine CEF-määruse 2021–2027 järgi ehitis, milleks CEF-rahastust raha saab taotleda, siis rahastatakse nende ehitust teistest Euroopa Liidu fondidest ning Eesti nendega seotud omapanusest (vt tabel 1).

84. Vabariigi Valitsus on otsustanud rahastada Ülemiste reisi-terminali ehitust Euroopa Liidu taaste- ja vastupidavusraha (RRF) 31,5 miljoni euroga. Pärnu reisi-terminali hoone rajamist ja terminaliala ning ümbritsevate tänavate ehitust planeeritakse rahastada *ca* 24 miljoni euro ulatuses perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu tõukefondidest. Kokku on Ülemiste kogu sõlme, s.t terminalihoone ja raudteetaristu ehitamiseks, vaja veel juurde taotleda *ca* 13 miljonit eurot.

¹⁴ Jooksvalt uuendatav RBE sisemine töödokument, mida MKM ei ole kinnitanud. RBE investeeringute kava näol ei ole tegemist projekti kogumaksumusega. Investeeringute kavas ei ole arvestatud RBRi tegevusi, RBE projekti juhtimise kulusid, kinnisasjade omandamise kulusid ega muid tegevusi, mida RBE läbi ei vii.

Tabel 1. Ülemiste ja Pärnu reisirterminali eelarve kattevahendid (miljonit eurot)

Projekt	Projekti eeldatav maksumus	Rahastuslepe CEF 1	Rahastuslepe CEF 6	Muud toetusfondid	Selgumata finantseerimisallikas
Ülemiste reisirterminali ehitus	72	26,55	1	31,5	12,95
Pärnu reisirterminali ehitus	17	1,5	–	24	–

Allikas: Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmete põhjal

85. Riigikontroll leiab, et vaatamata sellele, et projekti on arendatud juba pikka aega, ei ole MKMil ülevaadet, kui palju on Rail Balticu projekti Eesti osa kinnisasjade omandamise ja raudtee ehitamise terviklik eelarve. Lisaks on projekti täpsustumisega muutunud projekti koosseisus tehtavate tööde maht ja vajadus. Näiteks ei pea 2014. aastal rahastusleppes CEF 1 kokku lepitud tegevuste ulatuse ja maksumuse prognoosid praegu enam paika. Projekti lisandunud tegevuste rahastamiseks on vaja suunata ja/või taotleda lisaraha ka teistest Euroopa Liidu fondidest. See omakorda tähendab, et Rail Balticu projekt konkureerib ka sellisele rahale, millega saaks Eesti teisi taristuprojekte rahastada.

86. Kinnisasjade omandamise lõplik eelarve ei ole teada. Omandamise eelarvet mõjutab see, kui palju maid ja millisel perioodil tuleb omandada, milline on hüvitisväärtuse hindamise meetoodika ja kui palju hüvitamine maksma läheb. Praegune hüvitisväärtuse väljaselgitamise regulatsioon ei taga, et maaomanikke koheldakse ühetaoliselt ja meetoodikavalik paistaks läbi. Sarnaste kinnisasjade maaomanikud võivad saada olenevalt meetoodika valikust erinevas suuruses hüvitise pakkumise.

87. Riigikontrolli soovitusd majandus- ja taristuministrile:

- ajakohastada Rail Balticu projekti lõpuni Eesti osa eelarve. Põhjendada projekti eelarve muutmise korral maksumuste muutumist, tagades seeläbi projekti eelarve ja selle muudatuste läbipaistvuse;
- algatada koostöös keskkonnaministriga kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse muutmise, et töötada välja meetoodika, mille põhjal hinnata kinnisasjade avalikes huvides omandamisega otseselt kaasnevate kahjude hüvitisväärtust ning kasvava metsa väärtust.

Majandus- ja taristuministri vastus:

- Projekti prognoosmaksumuse uuendamine koostööna MKMi ja RBE vahel on käimas, samuti tehakse sealjuures koostööd teiste Balti riikide transpordivaldkonna eest vastutavate ministeeriumide ja projekti elluviijatega ning ühisettevõttega RB Rail AS. Sealjuures arvestatakse ka Euroopa Liidu 2021–2027 eelarveperioodi erinevate fondide rahastamistingimusi. Projekti prognoosmaksumuse uuendamisel võetakse arvesse iga konkreetse objekti või lõigu viimast saadaolevat maksumuse prognoosi. Uuendatav eelarve tuleb ka edaspidi korduvalt läbi vaadata ja uuendada, sealhulgas nii erinevate rahastamisallikate tingimuste ja taotlusvoorude tulemuste selgumisel kui ka kindlasti põhiprojektide valmimisel Eestis ja teistes projektis osalevates riikides. Uus täpsustatud maksumuse prognoos

kuni aastani 2026 valmistatakse ette hiljemalt riigi eelarvestrateegia 2023–2026 koostamisel.

- Rail Balticu rajamisel, aga ka muul alusel kinnisasju omandades on juhtumid üsna eriliimelised: tegu pole vaid metsamaade ja elamiseks kasutatavate kinnisasjadega. Nt on teatud juhtudel tarvis hinnata hoopis hoonestusõiguste, üürimajade või tootmismaade väärtusi. On selge, et ei saa teha ühte ja ammendavat juhust, mis oleks piisavaks aluseks mis tahes juhtumite lahendamisel. Seda ainuüksi põhjusel, et kõiki potentsiaalselt ette tulevaid juhtumeid ei ole võimalik ammendavalt ette näha. Keerulisematel juhtudel kasutatakse hindamisel kinnisvara kõige kõrgema taseme hindajaid, kes on eksperdid hindamise valdkonnas ja kes valivad ka sobiva meetodika konkreetse objekti hindamiseks. Riigikontroll ütleb osalt aruandes, et tuleb tagada turuväärtuse hüvitamine, kuid jätab tähelepanuta, et kehtiva seaduse alusel võimaldab KAHOSE § 11 lg 2 kinnisasja hüvitamist reeglina märksa suuremas väärtuses kui turuväärtus. Lisaks jääb Riigikontrolli aruandest arusaamatuks, miks ei pea Riigikontroll asjakohaseks 7. taseme hindaja EVS hindamisstandardite alusel teostatud hindamisi. Üldsõnalised on Riigikontrolli märkused, et KAHOSE § 12 lg 2, mis võimaldab kasutada eri meetodikaid, ei taga õiglast tulemust. KAHOSE § 12 lg 2 annab aluse erinevate meetodikate kasutamiseks võimaldamaks valida iga juhtumi tarvis meetodika, mis konkreetset juhul sobitaks hinnatava kinnisasja eripäraga kõige paremini.

Mis puudutab metsamaade hindamist, siis sellekohased probleemid on MKMile teada. Nende lahendamiseks on koostamisel kasvava metsa väärtuse hindamise meetodika ka RB maade omandamise tarbeks.

88. Riigikontrolli soovitus Maa-ameti peadirektorile: koostada hüvitisväärtuse hindamismetoodika valiku läbipaistvuse paremaks tagamiseks juhendmaterjal, millest selgub, mille põhjal hindamismetoodikat valida.

Maa-ameti peadirektori vastus: mööname, et kehtiv õigus hindamise alal ei vasta alati tegeliku elu vajadustele. Seejuures ei ole Maa-ameti hinnangul probleem mitte niivõrd KAHOSE regulatsioonis, vaid hindamist puudutavas seadusandluses üldiselt ning õigusselguse huvides on õigem viia hüvitisväärtuse hindamise regulatsioon maa hindamise seadusesse ja selle rakendusaktidesse. Maa-ametil on kavas teha Keskkonnaministeeriumile ettepanek algatada maa hindamise seaduse rakendusaktide muutmine. Seejuures märgime, et Maa-amet on juba kokku kutsunud töörühma maa erakorralise hindamise korra täiendamiseks ja metsaga kinnisasja hindamise meetodika ühtlustamiseks.

Samas leiame, et Maa-amet on tegutsenud KAHOSes sätestatud hindamise pädevuse raames ning kooskõlas põhiseadusega. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses on Maa-amet üksnes riigivõimu teostav haldusorgan, kes peab oma tegevuses tuginema kehtivale õigusele ning tagama isikute võrdse kohtlemise ning omandatavate kinnisasjade õiglase ja ühetaolise väärtuse hindamise. Selgitame, et ameti peadirektori juhend tugineb KAHOSE §-des 12–15 kehtestatud alustele ja täiendab vara hindamise standardit EVS 875 12 „Hindamine hüvitamise

eesmärgil“. Tegemist ei ole õigusaktiga, vaid juhisega, mida kasutatakse Maa-ameti poolt koostatavate või tellitavate hindamisaruannete koostamisel ja milles sätestatud põhimõtted on soovituslikud. Seetõttu ei nõustu Maa-amet Riigikontrolli hinnanguga, et ameti peadirektoril puudub pädevus säärase soovitusliku juhendi kehtestamiseks.

Samuti ei nõustu Maa-amet Riigikontrolli seisukohaga, et LKSi alusel kehtestatud meetodikat ei või kasutada KAHOSE alusel kinnisasja hüvitisväärtuse väljaselgitamisel. KAHOSE § 12 lõikes 2 on sätestatud, et lisaks kutsetunnistusega hindajale ja Maa ameti läbiviidavale maakatastriseaduse § 9 lõike 21 alusel peetavas tehingute andmebaasis sisalduvate tehinguandmete ja turuanalüüsi alusel hindamisele võib menetluse läbiviija väärtuse määrata, lähtudes maa hindamise seaduse, looduskaitse seaduse, riigivaraseaduse või muu asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetodikast. Kuivõrd Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrusega nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ (edaspidi määrus 242) reguleeritakse kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamist, siis ei ole määrusega 242 kehtestatud regulatsioon osas, mis on seotud üksnes kaitstavate loodusobjektide omandamisega, rakendatav kinnisasja avalikes huvides omandamiseks. Maa-ameti juhendi punktis 3.3 on täpsustatud, millises ulatuses on määrus nr 242 kasutatav avalikes huvides omandamisel kasvava metsa hindamiseks. Meetodika kõige olulisemaks ja sisulisemaks osaks on kasvava metsa hindamise arvutusmudelid määruse lisades 1–6, mida Maa-amet on kasvava metsa hindamisel järginud. Kuivõrd kaitstavat loodusobjekti sisaldava metsaga kinnisasja väärtuse määramisel kasutatakse lähteinformatsioonina kolme aasta keskmisi metsamaterjali hindu, mis ei kajasta hetke turuolukorda, siis ei ole Maa-amet saanud hindamise lähteandmete osas tugineda määruses 242 sätestatule. Kinnisasja avalikes huvides riigile omandamise menetluse läbiviimisel ning omandatava kinnisasja õiglase väärtuse määramiseks tuleb kõikide hindamismetoodikate rakendamisel kasutada turupõhiseid hindu. Seega on LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika kasutamine ulatuses, mis ei ole vastuolus KAHOSE põhimõtetega, õiguslikult lubatud.

Auditi eelnõu punktis 88 on Maa-ameti peadirektorile antud soovitus koostada juhised, milles määratletakse, millal tellib Maa-amet kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses hindamise kutseliselt hindajalt ning millal selgitab Maa-amet väärtuse välja ise. Oleme seisukohal, et kõik kasutatavad meetodikad peavad kasutama turupõhiseid lähteandmeid ja andma võrreldava tulemuse. Ka erinevad kutselised hindajad ei saa tavapraktikas sama objekti hinnates täpselt sama hindamistulemust, kuid hinnangute analüüsimisel võib jõuda sarnase tulemuseni. Erinevate meetodikate samaaegne kasutamine annab tõenäolisema hindamistulemuse, seetõttu kasutab Maa-amet tihti hindamistulemuste võrdlemiseks erinevaid meetodilisi lähenemisi. Maa-amet ise selgitab väärtuse välja eelkõige juhul, kui hinnatavaks kinnisajaks on metsa või põllumaa, mille puhul võib eeldada, et selle parimaks kasutuseks, mille puhul vara omandab kõrgeima väärtuse, on olemasolev kasutus ning kus kahjude käsitlemine on keskmisest lihtsam (nt piirdub kaasnev kahju juurdepääsutee pikenemisega või parima kasutuse muutumisega kinnisasja omanikule allesjääval osal. Kui kinnisasja

omanik ei nõustu hindamistulemusega, siis peab talle jääma võimalus tellida omapoolne võrdlev hindamine kutseliselt hindajalt. Seetõttu ei soovi me piirata erinevate meetodikate kasutamist, vaid pooldame ühtse regulatsiooni kehtestamist.

Riigikontrolli kommentaar majandus- ja taristuministri ning Maa-ameti peadirektori vastuste kohta: Riigikontrolli hinnangul ei ole seadusandja andnud Maa-ameti peadirektorile hindamismetoodika kehtestamise õigust. Nii MKM kui ka Maa-amet vastasid, et ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et ameti peadirektoril puudub soovitusliku juhendi kehtestamise pädevus. Lisaks jäi MKMile arusaamatuks, miks ei pea Riigikontroll asjakohaseks 7. taseme hindaja varahindamise standardite alusel tehtud hindamisi.

Riigikontroll ei sea 7. taseme hindaja pädevust kahtluse alla ega ole väitnud aruandes, et Maa-ameti peadirektoril puudub juhendi andmise pädevus, juhul kui see reguleerib menetluslikke küsimusi, nagu näiteks millistes olukordades lähtutakse maa hindamise seaduse alusel kehtestatud meetodikast jms. Kaheldav on juhendi soovituslikkus, kuna Maa-amet on seadnud hindamisteenuse hangetes juhendist lähtumise kohustuse kutselisele hindajale.

Riigikontroll on aruandes öelnud, et Maa-ametile ei ole seadusega antud hindamismetoodika kehtestamise, sh selle muutmise õigust ja Maa-amet ei saa oma juhendiga minna vastuollu seaduse alusel kehtestatud hindamismetoodikaga. Kasvava metsa väärtuse hindamismetoodika kehtestamise õigus on LKSi alusel antud Vabariigi Valitsusele. Maa-ameti vastusest selgub, et juhendis lähtutakse LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodikast vaid osaliselt, sest meetodikas lähteandmetena kasutatav kolme aasta keskmine hind ei vasta ameti hinnangul KAHOSe põhimõtetele. Riigikontrolli hinnangul ei saa Maa-amet määrust omatahtsi muuta, kombineerides erinevatest seadustest võetud meetodikaid, ega anda hinnangut põhiseadusega kooskõlale. Põhiseaduslikkuse üle teeb järelevalvet Riigikohus.

Keskkonnaministeeriumi (KeM) pädevuses on oma valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevuse ning valitsemisala õigusloome koordineerimine, samuti selgituste andmine tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide kohta (vt metsaga kinnisasjade väärtuste määramise meetodika kohta selgitusi KeMi 26.03.2020. a kiri nr 13-2/20/1342 Maa-ametile, 24.07.2020. a kiri nr 1-17/20/2667-3 õiguskantslerile). KeM on öelnud, et LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika ei ole mõeldud KAHOSes sätestatud eesmärgil kasutamiseks. Lähtudes KeMi tõlgendusest, leiab Riigikontroll, et LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika ei ole tervikuna sobilik, kuid KeMi valitsemisalasse kuuluv Maa-amet on sellest hoolimata otsustanud meetodikat kasutada. Eelneva selgituse tõttu soovitab Riigikontroll majandus- ja taristuministril algatada koostöös keskkonnaministriga kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse muutmine.

Riigikontrolli eelmise auditi soovitusi on osaliselt täidetud, kuid muudatuste ja riskide juhtimise süsteemid on veel arendamisel

89. Riigikontroll eeldas, et MKM ja RBE on asunud lahendama varasemates Riigikontrolli auditites väljatoodud probleeme.
90. Audit näitas, et RBE on Riigikontrolli 2019. aasta auditi soovitustega arvestanud ja protsesse täiendanud. Samuti on MKM mitmeid auditi tähelepanekuid arvestanud, kuid mitmed olulised teemad vajavad veel arendamist (vt kokkuvõttev tabel lisas B).
91. RBE on ajakohastanud aastatel 2020 ja 2021 mitmeid töökordasid ja paika on pandud ettevõttesisene muudatuste juhtimise kord ning eelarvet ja ajakava on pidevalt jälgitud. Projektijuhtimisega seotud otsused on dokumenteeritud. RBE riskide haldamiseks on loodud riskiregister ning tööle võetud riskijuht.
92. MKM on täiendanud Rail Balticu projekti juhtimis- ja kontrolli-süsteemi osapoolte ülesandeid.
93. Endiselt toimub Rail Balticu projekti rahastamise planeerimine riigi tasandil riigi eelarvestrateegia järgi nelja aasta ulatuses. Dokumenti, kus oleks kirjas projekti pikemat aega ettevaatav ja täpsem rahastamis-prognoos, eraldiseisva ametliku dokumendina koostatud ei ole.
94. Siiani ei ole MKM paika pannud, millised on tema ülesanded projekti muudatuste juhtimisel. MKM ei ole välja töötanud muudatuste juhtimiseks korda, kes ja milliste muudatuste üle otsustab, ja seetõttu pole RBE sõnul selge, mis ulatuses võib RBE ise muudatusotsuseid vastu võtta ning millal tuleb need kooskõlastada MKMiga.
95. MKMi järelevalveülesanded on projekti juhtimis- ja kontrolli-süsteemis kirjas ning järelevalve tegemiseks on loodud Rail Balticu töörühm. Samas ei olnud auditi käigus võimalik järelevalve tegemist hinnata, kuna järelevalve eesmärgil kooskäiva töörühma kohtumisi ei protokollita.
96. Lisaks ei hõlma Eesti projekti osa riskide hindamise süsteem kogu projekti riske. Projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemi järgi on MKMi ülesandeks koostada koos RBEga Rail Balticu projekti Eesti-sisene riskijuhtimissüsteem ja hinnata selle põhjal regulaarselt riske. RBE on loonud riskijuhtimissüsteemi ja hindab regulaarselt projektiga seotud riske, sh ka rahastamise ja kinnisasjade omandamisega seotud riske, kuid MKMi sõnul ministeerium riskide juhtimises ei osale. Samas ei ole võimalik RBE-l maandada Maa-ameti, MKMi enda või TTJA riske. Seega, näiteks rahastamise tagamise, kinnisasjade omandamise või siis ehituslubadega seotud riskide juhtimine peaks toimuma MKMis projektiüleselt.
97. Ühine riskijuhtimissüsteem RBRI ja Eesti projekti osapoolte vahel on siiani väljatöötamise järgus. RBR on hankinud kogu projekti riskijuhtimise ühtlustamiseks programmi Primavera, mh on programmi kasutamiseks korraldatud koolitused. RBE on programmi senini veel juurutamas ning riskiregistrit peetakse endiselt MS Exceli formaadis.

Soovitusi riigi tasandil projekti rahastamise pikaajalise planeerimise, projekti muudatuste, järelevalve ja riskide juhtimise kohta pole täielikult ellu viidud

Rahvusvahelise ühisauditi soovitused on enamjaolt täidetud

RBE on võtnud eesmärgiks viia 2021. aastal Eesti riskide hindamine üle Primavera programmi.

98. 2020. aastal avalikustatud kolme Balti riigi riigikontrolli ühisauditis tehti soovitusi, kuidas projekti elluviimist tõhustada. Ühisauditi soovituste elluviimist on riigikontrollid jälginud ning RBRilt on saadud tagasisidet soovituste täitmise kohta. RBR on täiendanud mitmeid kordasid, näiteks on 2021. aastal kinnitatud uus hankejuhend ning koostatud juhtimismaatriks, et panna paika RBRi-sisesed otsustusprotsessid.

99. Ühisauditis tehti soovitus tõhustada projektijuhtimist, et vältida edasist projekti hilinemist. Projekti osapooled, sealhulgas MKM ja RBR, valmistasid ette ettevõtte juhtimise tõhustamiseks RBRi ja riiklike projekti elluviijate ühinemist, kuid riigid ei jõudnud ühisele kokkuleppeni, kuidas projekti elluviimise struktuuri korraldada. MKMi ütluste kohaselt ühinemist ei toimu.

100. **Riigikontrolli hinnangul** on nii 2019. aastal tehtud Eesti-sisese kui ka 2020. aastal avalikustatud rahvusvahelise auditi soovitusi ellu viidud, kuid mitmed olulised teemad on siiani veel arendamisel või on peatatud. Siiani ei toimi veel projektiülene riskide hindamise süsteem, kuigi RBR hankis 2019. aastal riikidele ühise riskide hindamise rakenduse. Eesti-siseses projektis on MKMil paika panemata muudatuste juhtimise põhimõtted, mis tähendab, et pole selge osapoolte vastutus, kui muutub projekti maht, ajakava või projekti elluviimine läheb kallimaks.

101. Riigikontrolli soovitused majandus- ja taristuministrile:

- töötada välja Eesti-sisene Rail Balticu projekti elluviimise riskide hindamise süsteem ja kaasata riskide hindamisse kõik projekti osapooled nii, et riskide maandamise eest oleks määratud vastutajad;
- leppida koostöös Rail Baltic Estonia OÜga kokku muudatuste juhtimise põhimõtted, sh eelarve ja mahu kohta, nii et oleks selge, mis ulatuses saavad projekti osapooled iseseisvalt otsuseid vastu võtta;
- protokollida Rail Balticu tööühma koosolekuid, et tagada töögrupis vastuvõetud otsuste läbipaistvus.

Majandus- ja taristuministri vastus:

- Nõustume ettepanekuga töötada välja ning konkreetselt kirjeldada RB Eesti-sisene riskide hindamise süsteem. Kuigi riskide hindamine ja maandamissettepanekute tegemine on olnud pidev töö kogu RB projekt jooksul (riske on hinnatud ning kirjeldatud nii RB tasuvusanalüüsid kui eraldi tööna¹⁵), võib senisest konkreetsemate protsessikirjelduste väljatöötamine ja kasutusele võtmine riskide identifitseerimist ning hindamist lihtsustada, aidates kaasa nii riskide ennetamisele kui ka nende ilmnemisel õigeaegsele reageerimisele. Samamoodi on otstarbekas täpsemalt kirjeldada muudatuste

¹⁵ Rail Baltica projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüs. Analüüsi lõpparuanne, 2017.

juhtimise põhimõtted, mis lisaks kokkuleppele RBE-ga peavad hõlmama ka ühisettevõtte RB Rail AS Eestiga seonduvaid tegevusi.

- Kuigi RB tööühma koosolekud on peamiselt informatiivse iseloomuga, on otstarbekas nende protokollimine. Sellega on alustatud juba 2021. aasta septembrist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal majandus- ja taristuministrile ning Maa-ameti peadirektorile soovitusi. Minister saatis 28.09.2021 ja Maa-ameti peadirektor 24.09.2021 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Majandus- ja taristuminister: 1. P. 6. Kuigi kokkulepe Rail Balticu (edaspidi RB) maade omandamiseks sõlmiti poolte vahel tõepoolest 2016. aastal, algas maade omandamine siiski pärast kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (edaspidi ka: KAHOS) jõustumist 2018. a. Vastavalt MKMi, Keskkonnaministeeriumi ja Maa-ameti vahel 2016. aastal sõlmitud koostöökokkuleppele sai Maa-amet alustada maade omandamiseks ettevalmistavate tegevustega (nt kõikide Harju-, Rapla- ja Pärnumaa maakonnaplaneeringu järgse RB koridoris asuvate puudutatud maade omanikega kohtumised, huvide kaardistamine, eelprojekti lahenduse tutvustamine ja hangete korraldamine).

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täpsustatud, sest see kordab osaliselt aruande punkti 31.

Majandus- ja taristuminister: 2. Joonis 2. Sundvõõrandamisel ja vahetamisel makstakse samuti asjaajamises osalemise hüvitist.

Riigikontrolli kommentaar: joonist on täiendatud.

Majandus- ja taristuminister: 3. P. 13. Kuigi raudtee ehitamiseks omandatavad maad ning nende täpne arv ja asukoht selguvad lõplikult põhiprojektide koostamise käigus, on trassil omandatud ning omandamisel palju lõike, kus jääb paika eelprojektiga kinnitatud maavajadus ning seadus volitab omandama eelprojekti alusel (vt mh ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus (edaspidi EhSRS) § 13 lg 6).

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on üldistatud nii, et kinnisasjade väljaselgitamise kriteeriumiks sobiks nii põhiprojekt kui ka teatud juhtudel eelprojekt.

Majandus- ja taristuminister: 4. P. 14. Täpsustamist vajab asjaolu, et maakonnaplaneering on kehtestatud ka Pärnumaa põhjapoolsetes planeeringulõikudes. Uuendatud info on, et Ülemiste terminali detailplaneeringu (DP) kehtestamine saab toimuma 2022. a II kvartalis.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täiendatud Ülemiste terminali detailplaneeringu uuendatud infoga. Pärnumaa maakonnaplaneeringu seis on kajastatud punktis 15.

Majandus- ja taristuminister: 5. P. 17. RB põhiprojekt valmib enne 2023. aastat Pärnumaa lõigu selles osas, kus planeeringut vastavalt Riigikohtu otsusele ei uuendatud ehk alal, millel planeering jäi kehtima ka Riigikohtu 2020. a otsuse järel.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täpsustatud.

Majandus- ja taristuminister: 6. P. 20. RB trassiplaneeringuga paralleelselt läbi viidud keskkonnamõtude strateegiline hindamine eelprojekti lahendusele koostati keskkonnamõtude hindamise detailsuses. Palun nimetatu lisada lausele.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täiendatud.

Majandus- ja taristuminister: 7. P. 21. Täpne omandamisele kuuluvate kinnisasjade maht selgub pärast raudtee ja seda teenindavate rajatiste põhiprojektide ja planeeringute valmimist. Täpset arvu „ei osanud“ MKM välja tuua, kuna selle lõplikuks teadmiseks vajalikud menetlused ei ole kõik praeguseks veel tulemusteni jõudnud (põhiprojekt on koostamisel, Pärnu osas on käimas maakonnaplaneeringu uuendamine). Seega oleks korrektne sõnastada, et MKM „ei saanud veel“ raudtee tarbeks vajaminevate kinnisasjade täpset arvu välja tuua.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täpsustatud.

Majandus- ja taristuminister: 8. P. 22. Palume muuta p 22 algust ja lisada esimeseks lause: „KAHOS ning EhSRS lubavad kinnisasju omandada planeeringu ja eelprojekti alusel.“

Riigikontrolli kommentaar: Viide õigusele omandada maid ka eelprojekti järgi on lisatud punkti 22 kõrvale.

Majandus- ja taristuminister: 9. P. 23. Palume muuta p 23 sissejuhatavat lauset: „Paljudel juhtudel (nt raudtee sirgetel lõikudel) ei muuda põhiprojekt eelprojekti. Mõnel juhul muudavad põhiprojektid eelprojekti toodud lahendusi ja kinnisasjade vajadust võrreldes eelprojekti koostamise ajaga, sest: ...“.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täiendatud. Riigikontroll ei ole teinud toiminguid selleks, et teada saada kui paljudel juhtudel muudab põhiprojekt eelprojekti. Kommentaari sisu on osaliselt kajastatud punktis 24.

Majandus- ja taristuminister: 10. P. 24. Palun täiendada kolmanda lause lõppu lauseosaga: „,sest suurte taristuobjektide puhul tuleks vastasel korral väga palju kinnisasju omandada väga lühikese perioodi jooksul ning sellise mahu teenindamiseks on muu hulgas kinnisvarahindajate ressursid ebapiisav.“ Lisaks vajab täiendamist viimane lause allajoonitud tekstiga: „MKMi sõnul on kõik sellised kinnisasjad tänaseks juba töösse antud, välja arvatud uuendamisel oleval Pärnu maakonnaplaneeringu lõigul.“

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täiendatud, sest kommentaari mõte on osaliselt esitatud punktis 22. Riigikontrollile teadaolevalt ei ole uuendamisel oleval Pärnu maakonnaplaneeringu lõigul veel trassialternatiividest valikut tehtud ega välja valitud trassil eelprojekti koostama asutatud või plaanis eelprojekti koostada, seega on küsitav MKMi välja pakutud sõnastuse õigsus.

Majandus- ja taristuminister: 11. P. 25. Ehitusloa menetlemisel küsitava kooskõlastuse järel tehtava võimaliku muudatusena on toodud sulgudes näitena ökoduktide kalde muudatused. Täpsustame, et ökoduktide kallete muudatuse vajadus ilmnes pärast eelprojekti koostamist tulenevalt keskkonnanõuetest ning sellega on juba arvestatud põhiprojekti koostamisel. See, et kalle veel kord muutub, on vähe tõenäoline. Täpsustuseks – 17.09.2021 seisuga on ehitusluba väljastatud 25-le RB objektile, ehitusloa taotlus on esitatud veel täiendavalt 96 objekti osas.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on korrigeeritud.

Majandus- ja taristuminister: 12. P. 26. Tegemist pole vaid Riigikontrolli hinnanguga. Samale seisukohale on enne Riigikontrolli vastavat hinnangut jõudnud juba nii MKM kui Maa-amet, arvestades siiski sellega, et paljudel juhtudel põhiprojekt eelprojekti sellises ulatuses ei muuda, et eelprojekti alusel poleks maade omandamine võimalik. Sellest tulenevalt on ettepanek esimese lause algus ümber sõnastada. Punkti teises osas tooduga ei saa täielikult nõustuda, sest põhiprojektid ei ole muutnud kõikide eelprojekti järgselt omandatavate kinnisasjade suuruseid, vaid see on tulnud ette üksikult nn kiire ajakava rajatistega seotud kinnisasjade puhul. Kiire ajakava rajatised on teeviaduktid ja ökoduktid – teeviaduktide puhul on olulisemad muudatused olnud tingitud Transpordiameti või kohalike omavalitsuste lisatud tingimustest, ökoduktide puhul muudeti pärast eelprojekti valmimist, lähtuvalt KSH-st, servakaldeid. Sirgetel lõikudel, millel puuduvad rajatised või mis pärast eelprojekti koostamist ei ole looduskeskkonna või selle kohta teadaolevate andmete poolest muutunud (nt leitud kaitsealuse liigi pesapaik), on pigem vähetähtseline, et põhiprojekt eelprojekti järgset maavajadust muudab.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on osaliselt täiendatud. Riigikontroll on oma hinnangus toonud välja, et Maa-amet on jõudnud samale järeldusele. Riigikontroll saab muuta sõnastust vaid osas, kus MKM kommenteerib enda seisukohtade kajastamist. MKMi seisukoht on kajastatud punktis 24 ja Riigikontrolli arvates erineb see punktis 26 esitatud hinnangust osas, mis puudutab jätkuvalt eelprojekti alusel maade omandamist. Samas on Riigikontroll muutnud oma hinnangu viimast lauset nii, et lugejale ei jääks mulje, et põhiprojektid on muutnud kõiki eelprojekti järel omandatavate kinnisasjade suurust ja asukohta.

Majandus- ja taristuminister: 13. P. 30. Palun täiendada punkti teist lauset allajoonitud tekstiga: „Eesmärgi seades võeti MKMi sõnul eeldus, et eelprojekt kajastab konkreetsete objektide osas või lõikudes maade omandamise vajadust korrektselt või põhiprojektid on selleks ajaks piisavas valmiduses ...“.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täiendatud.

Majandus- ja taristuminister: 14. P. 31. Viimast lauset tuleks korrektsuse huvides täiendada järgmiselt: „... ning osal RB trassist puudub maakonnaplaneeringu lahendus, mille alusel oleks võimalik kõikides lõikudes maade omandamisega alustada.“.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täpsustatud, sest see kordab aruande punktide 13, 16 ja 21 sisu.

Majandus- ja taristuminister: 15. P. 39. Palume täiendada, et lisaks on probleemiks hindajate töö kvaliteet: kui maaomanik hakkab vaidlema hinna üle, siis 7. taseme hindajad muudavad sageli oma hinnanguid ning sellega kaasnevalt pikeneb ka menetlus.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täiendatud, sest punktis 39 on selgitatud, miks on kinnisasja omandamise algatamise otsusest kuni menetluste edastamiseni kulunud 6 kuud. MKMi kommentaar on sisuliselt kajastatud punktis 44.

Majandus- ja taristuminister: 16. P. 41. Senise praktika põhjal on keskmine menetlusaeg ühe kinnisasja puhul 16,8 kuud. MKMi hinnangul tuleks tuleviku prognooside puhul arvestada seda, et maade omandamisega seotud asutused otsivad pidevalt võimalusi, kuidas menetlusprotsessi parendada ning selle tulemusel menetluse kestust lühendada. Samuti suureneb eelduslikult kutseliste hindajate kogemus ja kompetents maade hindamisel, mistõttu ei vaata nad hinnanguid hiljem ringi.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täiendatud. Maa-ameti tegevused menetlusprotsessi parendamiseks ja menetluste kiirendamiseks on kajastatud punktides 47–49. Riigikontroll ei ole hinnanud kutseliste hindajate kompetentsi paranemist ega selle mõju kinnisasjade omandamise kiirusele, samas näitab Riigikontrolli tehtud analüüs omandamiste tempo kiirenemist viimastel aastatel alustatud menetluste alusel – see on välja toodud punktis 43.

Majandus- ja taristuminister: 17. P. 45. Esialgse õiguskaitsse kohaldamise õigus on kohtul olemas igal üksikjuhul, vaatamata sellele, millist menetlust või seadust kohaldatakse. Kohus otsustab, millal ta seda õigust kasutab. Seega oli väljatoodud risk juba varem teada ning arvesse võetud. Lisaks ei saa Riigikontrolli viidatud kaasuse pealt teha järeldusi tuleviku osas, kuna praegusel juhul oli esialgse õiguskaitsse kohaldamise ning ehitamise planeeritud alguse vahel üsna pikk periood ning kohus on menetluses kogu aeg ka õelnud, et kohe kui olukord muutub, st ehitamise aeg tuleb lähedale, tuleks kohtule esitada taotlus esialgse õiguskaitsse otsuse ümbervaatamiseks.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole täiendatud. Riigikontroll saab muuta sõnastust vaid osas, kus MKM kommenteerib enda seisukohtade kajastamist. Kas kohus ka rahuldab esialgse õiguskaitsse otsuse ümbervaatamise taotluse ja tühistab selle juhul kui ehitamise aeg tuleb lähemale, ei ole praegu teada. Lisaks ei ole Riigikontroll oma järeldust põhistanud ainult punkti 45 sisuga vaid võttes arvesse ka punktides 40, 41 ja 43 välja toodud põhjuseid.

Majandus- ja taristuminister: 21. P. 85. Ei ole asjakohane eeldada, et Rail Balticu ehitamiseks ei peaks kasutama neid rahastusallikaid, mida 2014. aastal veel ei olnud võimalik ette näha. Ka tuleb 2021–2027 eelarveperioodi rahastamisallikate kasutamisel arvestada nende alusaktidega kehtestatud uusi nõudeid, piiranguid ja võimalusi, mis ei olnud 2014. aastal veel teada. Näiteks ei olnud 2014. aastal teada taaste- ja taaskäivitusrahastu (RRF) loomine või 2021–2027 Euroopa Ühendamise Rahastu reeglistik (mida on uuendatud võrreldes perioodi 2014–2020 selle ELi rahastu reeglistikuga). Praegune tegevus RB rahastamisel erinevatest allikatest on igati kooskõlas RB riikidevahelise kokkuleppega aastast 2017. ELi struktuurivahendite ja RRFi kasutus, mh Eesti muude transpordiliikide ja RB ühendamiseks ja eri transpordiliikide kooskasutuse parandamiseks, on Euroopa Komisjoni erinevad peadirektoraadid korduvalt toetanud. Samuti ei ole õige väita, justkui oleks või ei oleks nt ELi struktuurivahendid mingi konkreetse projekti tarvis „ette nähtud“. Nn ühissätete määruse ja fondimäärustega kooskõlas kavandab nende fondide kasutuse iga liikmesriik koostöös Euroopa Komisjoniga ise. Seda on nii Ühtekuuluvusfondi kui RRFi vahendite kasutuse kavandamisel ka tehtud, lähtudes kavandamise ühe alusena mh säästva liikuvuse arengukavast aastani 2035 (ning Eesti 2035 strateegiast). RB trassile nn kohalike peatuste ja raudteele parema ligipääsu võimaluste väljaehitamine on igati säästva liikuvuse arendamise huvides. Vt ka kommentaar p 93 osas.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust on täpsustatud. Riigikontroll tahab oma hinnangus lugeja tähelepanu pöörata mh asjaolule, et lisaks Rail Balticule on Eestis ka teisi projekte, mille rahastus sõltub samadest rahastamisallikatest, mis Rail Balticu projekti puhulgi. Seetõttu on tõsi, et mõni neist võib jääda ellu viimata.

Majandus- ja taristuminister: 22. P. 86. Riigikontroll ütleb: „Kinnisasjade omandamise lõplik eelarve ei ole teada. Omandamise eelarvet mõjutab see, kui palju maid ja millisel perioodil tuleb omandada, milline on hüvitisväärtuse hindamise meetoodika ja kui palju hüvitamine maksma läheb. Praegune hüvitisväärtuse väljaselgitamise regulatsioon ei taga, et maaomanikke koheldakse ühetaoliselt ja meetoodikavalik paistaks läbi. Sarnaste kinnisasjade maaomanikud võivad saada olenevalt meetoodika valikust erinevas suuruses hüvitise pakkumise.“ Nendime, et kinnisasjade omandamise eelarve ei saa teada olla olukorras, kus ei ole teada veel lõplikult täpne kinnisasjade loetelu ega teostatud nende hindamine. MKMil ei ole võimalik konkreetset ette näha hinda, mis selgub reaalse hindamismenetluse käigus. Küll aga on maade omandamisega seotud maksumuse prognoosi uuendamine (uue info või asjaolude selgumisel) osa RB projekti elluviimisest.

Riigikontrolli kommentaar: kommentaar on võetud teadmiseks.

Majandus- ja taristuminister: 23. P. 93. Jääme enda seisukoha juurde, mis on kajastatud meie kirjalikus arvamuses Riigikontrolli koostatud auditiaruandele „Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019“ aruande lk 3 ning p 84 osas. Nimetatud kirjalik arvamus on Teile edastatud meie 06.11.2019. a kirjaga nr 1.1-14/2019/8222.

Riigikontrolli kommentaar: sõnastust ei ole muudetud. Riigikontrolli koostatud auditiaruandes „Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019“ on Riigikontrolli kommentaar sõnastatud järgmiselt: „Riigikontrolli hinnangul ei piira projekti eelarve pikemaajalisem prognoosimine Riigikogu finantspädevust. Riigikontroll tegi oma 2017. aasta ülevaates Eesti, Leedu ja Läti valitsuse Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kokkuleppe kohta Riigikogule järgmise soovitusena: lasta valitsusel esitada analüüs ja tegevuskava Rail Balticu rahastamiseks. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et Riigikogu peab teadma vastuseid vähemalt järgmistele küsimustele: Kui suur rahaline kohustus riigile võetakse? Kuidas projekti rahastatakse? Kas kokku on lepitud selge otsustusmehhanism juhaks, kui projekt läheb kavandatust kallimaks või ei jõua tähtjaks valmis või muutub rahastamine? Valitsuse roll on tagada, et Riigikogul oleks otsuste langetamiseks igakülgne info olemas. Käesolevas auditis soovitatud projekti rahastamise pikemaajaline prognoos ning stsenaariumid võiksid seega olla vajaduse korral sisendiks riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel.“

Üldised kommentaarid kinnisasjade hüvitisväärtuse hindamise meetodika ja Maa-ameti tegevuse kohta:

Majandus- ja taristuminister: 18. P. 70. Riigikontroll ütleb: „70. Näiteks ei kasutata meetodikas, mille Vabariigi Valitsus on looduskaitseaduse (LKS) alusel oma määrusega kehtestanud, kasvava metsa väärtuse määramise turuväärtust, vaid hindamisele eelnenud kolme kalendriaasta jooksul tehtud vastava metsamaterjali (sortimentide) müügittehingu keskmist hinda. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et LKSi alusel kehtestatud meetodika on mõeldud vaid omandiõiguse piirangu hüvitise määramiseks ning mitte KAHOSes sätestatud eesmärgil. Riigikontrolli hinnangul ei saa seetõttu kasutada LKSi alusel kehtestatud meetodikat KAHOSe põhjal kinnisasja hüvitisväärtuse väljaselgitamisel.“ Riigikontrolli järeldus on põhjendamatult ja tuginedes vaid Keskkonnaministeeriumi seisukohale, mida pole rohkem avatud, ning järeldus on meie hinnangul ekslik ja põhjendamatult. LKS on KAHOS suhtes käsitletav eriseadusena, st KAHOS ei sisaldagi alust, et riik võib omandada kinnisasja looduskaitsealises eesmärgil (vt KAHOS, § 4). Looduskaitsealises eesmärgil maade omandamine on reguleeritud LKSis. LKS on mõeldud juhtudeks, mil sisuliselt omandatakse maad, sest toimub *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine, kui ka siis kui hüvitatakse eriti intensiivset looduskaitsealises omandipiirangut. On üheselt selge, et LKS ja selle alusel kehtestatud (punktis 70 nimetatud) meetodika on mõeldud kompenseerima mitte üksnes omandiõiguse piiranguid, vaid ka omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist, sest sageli võivad looduskaitsealised piirangud selle kaasa tuua. Seega on asjakohane ka LKSi alusel kehtestatud hindamismeetodika kasutamine teistel analoogsetel juhtudel ning Riigikontrolli järeldus, et seda ei või kasutada, on ekslik ja põhjendamatult. P 70 järeldust palume kindlasti muuta, vajadusel saame MKMi poolt anda täiendavaid selgitusi.

19. P-d 74 ja 75. Riigikontrolli järeldus, et Maa-ameti peadirektor ei või juhendit kehtestada, on ekslik. Maa-ameti peadirektori juhend on halduse sise-eeskiri ning Maa-ameti peadirektoril on selle kehtestamise pädevus. Võrdlevalt viitame seisukohale Riigikohtu halduskollegiumi praktikast, kus kohus 18.12.2014 ütles: „Hindamismatriks, mille alusel PRIA määrab toetuse vähendamise ulatuse, on halduse sise-eeskiri, mille PRIA võib kehtestada praktika ühtlustamiseks ja kaalutusõiguse ühetaoliseks kohaldamiseks, kuid selle olemasolu ei takista konkreetse otsuse proportsionaalsuse hindamist.“ Asutuse peadirektoril on sisemiste eeskirjade kehtestamise pädevus ning selleks ei ole vaja eraldi volitusnormi seaduses. Riigikontrolli seisukoht võib olla tingitud arusaamisest, et juhendis toodud põhimõtete järgimine on hindajatele kohustuslikuks tehtud ja seda saab vaid õigustloova akti alusel teha. Siinkohal märgib aga MKM, et juhendis toodud põhimõtted on soovituslikud. Seega viib hindaja hindamise läbi ikkagi enda analüüsi ja tõekspidamiste alusel. Juhendi eesmärgiks on praktika ühtlustamine ning juhendi niisugune kasutus ei ole kohtupraktika järgi keelatud tegevus. Palume kindlasti muuta p 74 ja 75 järeldusi, vajadusel selgitame täiendavalt.

20. P. 76. Riigikontroll ütleb „Keskkonnaministeerium on väljendanud seisukohta, et juhendis ei ole Maa-amet LKSi alusel kehtestatud meetodikat tõlgendanud õiguspäraselt ning näeb riski, et meetodika ebaõige rakendamine leiab Rail Balticu hilisemates audites tähelepanu, mille korral ei ole välistatud tagasinõuded riigi ja maaomanike suhtes.“ Et selles osas selgitusi anda, vajaksime täpset teavet, missugust seisukohta ning millise konkreetse küsimuse suhtes KeM on väljendanud (nt viidet KeMi kommentaarile või väljavõtet sellest).

Maa-ameti peadirektor: mööname, et kehtiv õigus hindamise alal ei vasta alati tegeliku elu vajadustele. Seejuures ei ole Maa-ameti hinnangul probleem mitte niivõrd KAHOSe regulatsioonis, vaid hindamist puudutavas seadusandluses üldiselt ning õigusselguse huvides on õigem viia hüvitisväärtuse hindamise regulatsioon maa hindamise seadusesse ja selle rakendusaktidesse. Maa-ametil on kavas teha Keskkonnaministeeriumile ettepanek algatada maa hindamise seaduse rakendusaktide muutmine. Seejuures märgime, et Maa-amet on juba kokku kutsunud töörühma maa erakorralise hindamise korra täiendamiseks ja metsaga kinnisasja hindamise meetodika ühtlustamiseks.

Samas leiame, et Maa-amet on tegutsenud KAHOSes sätestatud hindamise pädevuse raames ning kooskõlas põhiseadusega. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses on Maa-amet üksnes riigivõimu teostav haldusorgan, kes peab oma tegevuses tuginema kehtivale õigusele ning tagama isikute võrdse kohtlemise ning omandatavate kinnisasjade õiglase ja ühetaolise väärtuse hindamise. Selgitame, et ameti peadirektori juhend tugineb KAHOSe §-ide 12–15 kehtestatud alustele ja täiendab vara hindamise standardit EVS 875 12 „Hindamine hüvitamise eesmärgil“. Tegemist ei ole õigusaktiga, vaid juhiseiga, mida kasutatakse Maa-ameti poolt koostatavate või tellitavate hindamisaruannete koostamisel ja milles sätestatud põhimõtted on soovituslikud. Seetõttu ei nõustu Maa-amet Riigikontrolli hinnanguga, et ameti peadirektoril puudub pädevus säärase soovitusliku juhendi kehtestamiseks.

Samuti ei nõustu Maa-amet Riigikontrolli seisukohaga, et LKSi alusel kehtestatud meetodikat ei või kasutada KAHOSel alusel kinnisasja hüvitisväärtuse väljaselgitamisel. KAHOS § 12 lõikes 2 on sätestatud, et lisaks kutsutunnistusega hindajale ja Maa-ameti läbiviidavale maakatastriseaduse § 9 lõike 2¹ alusel peetavas tehingute andmebaasis sisalduvate tehinguandmete ja turuanalüüsi alusel hindamisele võib menetluse läbiviija väärtuse määrata, lähtudes maa hindamise seaduse, looduskaitseaduse, riigivaraseaduse või muu asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetodikast. Kuivõrd Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrusega nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ (edaspidi määrus 242) on reguleeritud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamist, siis ei ole määrusega 242 kehtestatud regulatsioon osas, mis on seotud üksnes kaitstavate loodusobjektide omandamisega, rakendatav kinnisasja avalikes huvides omandamiseks. Maa-ameti juhendi punktis 3.3 on täpsustatud, millises ulatuses on määrus nr 242 kasutatav avalikes huvides omandamisel kasvava metsa hindamiseks. Meetodika kõige olulisemaks ja sisulisemaks osaks on kasvava metsa hindamise arvutusmudelid määruse lisades 1–6, mida

Maa-amet on kasvava metsa hindamisel järginud. Kuivõrd kaitstavat loodusobjekti sisaldava metsaga kinnisasja väärtuse määramisel kasutatakse lähteinformatsioonina kolme aasta keskmisi metsamaterjali hindu, mis ei kajasta hetke turuolukorda, siis ei ole Maa-amet saanud hindamise lähteandmete osas tugineda määruuses 242 sätestatule. Kinnisasja avalikes huvides riigile omandamise menetluse läbiviimisel ning omandatava kinnisasja õiglase väärtuse määramiseks tuleb kõikide hindamismetoodikate rakendamisel kasutada turupõhiseid hindu. Seega on LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika kasutamine ulatuses, mis ei ole vastuolus KAHOSE põhimõtetega, õiguslikult lubatud.

Riigikontrolli kommentaar majandus- ja taristuministri ning Maa-ameti peadirektori vastuste kohta: Riigikontrolli hinnangul ei ole seadusandja andnud Maa-ameti peadirektorile hindamismetoodika kehtestamise õigust. Nii MKM kui ka Maa-amet vastasid, et ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et ameti peadirektoril puudub soovitusliku juhendi kehtestamise pädevus. Lisaks jäi MKMile arusaamatuks, miks ei pea Riigikontroll asjakohaseks 7. taseme hindaja varahindamise standardite alusel tehtud hindamisi.

Riigikontroll ei sea 7. taseme hindaja pädevust kahtluse alla ega ole väitnud aruandes, et Maa-ameti peadirektoril puudub juhendi andmise pädevus, juhul kui see reguleerib menetluslike küsimusi, nagu näiteks millistes olukordades lähtutakse maa hindamise seaduse alusel kehtestatud meetodikast jms. Kaheldav on juhendi soovituslikkus, kuna Maa-amet on seadnud hindamisteenus hanges juhendist lähtumise kohustuse kutselisele hindajale.

Riigikontroll on aruandes öelnud, et Maa-ametile ei ole seadusega antud hindamismetoodika kehtestamise, sh selle muutmise õigust ja Maa-amet ei saa oma juhendiga minna vastuollu seaduse alusel kehtestatud hindamismetoodikaga. Kasvava metsa väärtuse hindamismetoodika kehtestamise õigus on LKSi alusel antud Vabariigi Valitsusele. Maa-ameti vastusest selgub, et juhendis lähtutakse LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodikast vaid osaliselt, sest meetodikas lähteandmetena kasutatav kolme aasta keskmine hind ei vasta ameti hinnangul KAHOSE põhimõtetele. Riigikontrolli hinnangul ei saa Maa-amet määrust omatahtsi muuta, kombineerides erinevatest seadustest võetud meetodikaid, ega anda hinnangut põhiseadusega kooskõlale. Põhiseaduslikkuse üle teeb järelevalvet Riigikohus.

Keskonnaministeeriumi (KeM) pädevuses on oma valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevuse ning valitsemisala õigusloome koordineerimine, samuti selgituste andmine tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide kohta (vt metsaga kinnisasjade väärtuste määramise meetoodika kohta selgitusi KeMi 26.03.2020. a kiri nr 13-2/20/1342 Maa-ametile, 24.07.2020. a kiri nr 1-17/20/2667-3 õiguskantslerile). KeM on öelnud, et LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika ei ole mõeldud KAHOSes sätestatud eesmärgil kasutamiseks. Lähtudes KeMi tõlgendusest, leiab Riigikontroll, et LKSi alusel kehtestatud hindamismetoodika ei ole tervikuna sobilik, kuid KeMi valitsemisalasse kuuluv Maa-amet on sellest hoolimata otsustanud meetodikat kasutada. Eelneva selgituse tõttu soovib Riigikontroll majandus- ja taristuministril algatada koostöö keskonnaministriga kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse muutmise.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Rail Balticu projekti ajakava uuendamine</p> <p>59. Soovitused majandus- ja taristuministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ uuendada kogu projekti ajakava ja sellega seonduvalt kinnisasjade omandamise ajakava, arvestades riske, mis võivad takistada ajakavast kinnipidamist; ▪ algatada vajaduse korral kinnisasjade avalikes huvides omandamise seaduse muutmise, et menetlustoiminguteks antud tähtajad oleksid realistlikud ka Rail Balticu jaoks maade omandamiseks. <p>(p-d 28–58)</p>	<p>Majandus- ja taristuministri vastus: projekti ajakava uuendamine koostööna MKM-i ja RBE vahel on käimas, samuti tehakse sel teemal koostööd teiste Balti riikide transpordivaldkonna eest vastutavate ministeeriumide ja projekti elluviijatega ning ühisettevõttega RB Rail AS. Projekti ajakava uuendamisel võetakse iga konkreetse objekti või lõigu puhul muuhulgas arvesse ka maade omandamisele kuluvat aega, kuna maade omandamise protsessi tulemus mõjutab järgmisi tegevusi RB rajamisel. Uuendatav ajakava tuleb ka edaspidi üle vaadata ja seda vajadusel täpsustada, sealhulgas kindlasti põhiprojektide täielikul valmimisel Eestis ja teistes projektis osalevates riikides. Uus täpsustatud ajakava kuni aastani 2026 valmistatakse ette hiljemalt riigi eelarvestrateegia 2023–2026 koostamisel.</p> <p>Riigikogu menetlusse esitatud KAHOSE muudatustes soovitakse läbirääkimiste konkreetne 3-kuuline tähtaeg eemaldada ja anda menetluse läbiviijale õigus tähtaegu määrata. See annab õiguse seada ka lühemaid tähtaegu, et menetlusi kiirendada. Samuti on tehtud väärtuskuupäeva osas muudatustepanek, et põhjendatud juhul võib väärtuskuupäeva uuendada. Selgitame, et senised pikad menetlusajad on suuresti olnud põhjustatud omandamise praktika väljakujunemisest ning sellest, et menetluse läbiviija on püüdnud tulla võimalikult palju maaomanikele vastu, et oleks võimalik omandada kokkuleppel. Praegu on olnud eesmärgiks omandada maid pigem maaomanikega kokkuleppel, mitte niivõrd omandamise kiire läbiviimine, kuna omandamise tähtajad on seni olnud pikad.</p>
<p>Rail Balticu projekti eelarve uuendamine</p> <p>87. Soovitused majandus- ja taristuministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ajakohastada Rail Balticu projekti lõpuni Eesti osa eelarve. Põhjendada projekti eelarve muutmise korral maksumuste muutumist, tagades seeläbi projekti eelarve ja selle muudatuste läbipaistvuse; ▪ algatada koostöös keskonnaministriga kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse muutmise, et töötada välja meetoodika, mille põhjal hinnata kinnisasjade avalikes huvides omandamisega otseselt 	<p>Majandus- ja taristuministri vastus: projekti prognoosmaksumuse uuendamine koostööna MKM-i ja RBE vahel on käimas, samuti tehakse sealjuures koostööd teiste Balti riikide transpordivaldkonna eest vastutavate ministeeriumide ja projekti elluviijatega ning ühisettevõttega RB Rail AS. Sealjuures arvestatakse ka Euroopa Liidu 2021–2027 eelarveperioodi erinevate fondide rahastamistingimusi. Projekti prognoosmaksumuse uuendamisel võetakse arvesse iga konkreetse objekti või lõigu viimast saadaolevat maksumuse prognoosi. Uuendatav eelarve tuleb ka edaspidi korduvalt läbi vaadata ja uuendada, sealhulgas nii erinevate rahastamisallikate tingimuste ja taotlusvoorude tulemuste selgumisel kui ka kindlasti põhiprojektide valmimisel Eestis ja teistes projektis osalevates riikides. Uus täpsustatud maksumuse prognoos kuni aastani 2026 valmistatakse ette hiljemalt riigi eelarvestrateegia 2023–2026 koostamisel.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>kaasnevate kahjude hüvitisväärtust ning kasvava metsa väärtust.</p> <p>(p-d 60–86)</p>	<p>Rail Balticu rajamisel, aga ka muul alusel kinnisasju omandades on juhtumid üsna erilised: tegu pole vaid metsamaade ja elamiseks kasutatavate kinnisasjadega. Nt on teatud juhtudel tarvis hinnata hoopis hoonestusõiguste, üürimajade või tootmiskaupade väärtusi. On selge, et ei saa teha ühte ja ammendavat juhist, mis oleks piisavaks aluseks mistahes juhtumite lahendamisel. Seda ainuüksi põhjusel, et kõiki potentsiaalselt ette tulevaid juhtumeid ei ole võimalik ammendavalt ette näha. Keerulisematel juhtudel kasutatakse hindamisel kinnisvara kõige kõrgema taseme hindajaid, kes on eksperdid hindamise valdkonnas ja kes valivad ka sobiva meetodika konkreetse objekti hindamiseks. Riigikontroll ütleb osalt aruandes, et tuleb tagada turuväärtuse hüvitamine, kuid jätab tähelepanuta, et kehtiva seaduse alusel võimaldab KAHOSE § 11 lg 2 kinnisasja hüvitamist reeglina märksa suuremas väärtuses, kui turuväärtus. Lisaks jääb Riigikontrolli aruandest arusaamatuks, miks ei pea Riigikontroll asjakohaseks 7. taseme hindaja EVS hindamisstandardite alusel teostatud hindamisi. Üldisemalt on Riigikontrolli märkused, et KAHOSE § 12 lg 2, mis võimaldab kasutada eri meetodikaid, ei taga õiglast tulemust. KAHOSE § 12 lg 2 annab aluse erinevate meetodikate kasutamiseks võimaldamaks valida iga juhtumi tarvis meetodika, mis konkreetset juhul sobituks hinnatava kinnisasja eripäraga kõige paremini.</p> <p>Mis puudutab metsamaade hindamist, siis sellekohased probleemid on MKMile teada. Nende lahendamiseks on koostamisel kasvava metsa väärtuse hindamise meetodika ka RB maade omandamise tarbeks.</p>
<p>Kinnisasja hindamismetoodika valiku juhendi väljatöötamine</p> <p>88. Soovitus Maa-ameti peadirektorile: koostada hüvitisväärtuse hindamise meetodika valiku läbipaistvuse paremaks tagamiseks juhendmaterjal, millest selgub, mille põhjal hindamismetoodikat valida.</p> <p>(p-d 68–75)</p>	<p>Maa-ameti peadirektori vastus: auditi eelnõu punktis 88 on Maa-ameti peadirektorile antud soovitus koostada juhised, milles määratletakse, millal tellib Maa-amet kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses hindamise kutseliselt hindajalt ning millal selgitab Maa-amet väärtuse välja ise. Oleme seisukohal, et kõik kasutatavad meetodikad peavad kasutama turupõhiseid lähteandmeid ja andma võrreldava tulemuse. Ka erinevad kutselised hindajad ei saa tavapraktikas sama objekti hinnates täpselt sama hindamistulemust, kuid hinnangute analüüsimisel võib jõuda sarnase tulemuseni. Erinevate meetodikate samaaegne kasutamine annab tõenäolisema hindamistulemuse, seetõttu kasutab Maa-amet tihti hindamistulemuste võrdlemiseks erinevaid meetodilisi lähenemisi. Maa-amet ise selgitab väärtuse välja eelkõige juhul, kui hinnatavaks kinnisasjaks on metsa või põllumaa, mille puhul võib eeldada, et selle parimaks kasutuseks, mille puhul vara omandab kõrgeima väärtuse, on olemasolev kasutus ning kus kahjude käsitlus on keskmisest lihtsam (nt piirdub kaasnev kahju juurdepääsutee pikenedamisega või parima kasutuse muutumisega kinnisasja omanikule alles jääval osal. Kui kinnisasja omanik ei nõustu hindamistulemusega, siis peab talle jääma võimalus tellida omapoolne võrdlev hindamine kutseliselt hindajalt. Seetõttu ei soovi me piirata erinevate meetodikate kasutamist vaid pooldame ühtse regulatsiooni kehtestamist.</p> <p>(Vt Riigikontrolli kommentaari eelmisest tabelist „Üldised kommentaarid“ (viimane kommentaar).)</p>
<p>Eelmise auditi soovitude täitmine</p> <p>101. Soovitused majandus- ja taristuministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ töötada välja Eesti-sisene Rail Balticu projekti elluviimise riskide hindamise süsteem ja kaasata riskide hindamisse kõik projekti osapooled nii, et riskide maandamise eest oleks määratud vastutajad; ■ leppida koostöös Rail Baltic Estonia OÜga kokku muudatuste juhtimise põhimõtted, sh eelarve ja mahu kohta, nii et oleks selge, mis ulatuses saavad projekti osapooled iseseisvalt otsuseid vastu võtta; ■ protokollida Rail Balticu tööühma koosolekuid, et tagada töögrupis vastuvõetud otsuste läbipaistvus. <p>(p-d 89–100)</p>	<p>Majandus- ja taristuministri vastus: Nõustume ettepanekuga töötada välja ning konkreetset kirjeldada RB Eesti-sisene riskide hindamise süsteem. Kuigi riskide hindamine ja maandamissettepanekute tegemine on olnud pidev töö kogu RB projekt jooksul (riske on hinnatud ning kirjeldatud nii RB tasuvusanalüüsidest kui eraldi tööna¹⁶), võib senisest konkreetsemate protsessikirjelduste väljatöötamine ja kasutusele võtmine riskide identifitseerimist ning hindamist lihtsustada, aidates kaasa nii riskide ennetamisele kui ka nende ilmnemisel õigeaegsele reageerimisele. Samamoodi on otstarbekas täpsemalt kirjeldada muudatuste juhtimise põhimõtteid, mis lisaks kokkuleppele RBE-ga peavad hõlmama ka ühisettevõtte RB Rail AS Eestiga seonduvaid tegevusi.</p> <p>Kuigi RB tööühma koosolekud on peamiselt informatiivse iseloomuga, on otstarbekas nende protokollimine. Sellega on alustatud juba 2021. aasta septembrist.</p>

¹⁶ Rail Baltica projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüs. Analüüsi lõpparuanne, 2017.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riik omandab Rail Balticu projekti jaoks õiged kinnisasjad kokkulepitud tähtajaks, kas kinnisasjade omandamise kulud on välja selgitatud ning kuidas on viimastel aastatel projekti elluviimine püsinud seatud ajakavas ja eelarves. Lisaks oli eesmärk kontrollida, milliseid tegevusi on ette võetud pärast 2019. aasta Riigikontrolli auditaruande avalikustamist.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul toimib kinnisasjade omandamise loodud protsess, kui riigil on selge, milliseid kinnisasju vaja läheb, et maid ei omandataks liiga palju või liiga vähe. Sealhulgas on oluline, et vajalikud planeerimisdokumendid ei takista kinnisasjade omandamise tähtaegset lõpetamist. Lisaks tuleb projekti elluviimiseks (mh hulgas kinnisasjade omandamiseks) seatud tähtaegade puhul arvestada selleks vajalike tegevuste tegelikku kestust.

Riigikontrolli hinnangul on Rail Balticu projekti rahastamine ja ajakava riigi poolt kontrollitud, kui Rail Balticu projekti Eesti osa eelarvet hoitakse projekti edenemisest ja informatsiooni täpsustumisest lähtudes ajakohasena – olemas on ülevaade projekti tarbeks vajaminevast rahast, tegelikest kuludest ja maksumuse muutustest. Lisaks on projekti elluvijad taganud projekti tegevuste elluviimise nii, et CEF-rahastusleppega ette nähtud raha oleks tähtaegselt kasutatud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

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

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- valdkondlikud õigusaktid ja nende seletuskirjad, eelkõige kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS);
- Eesti riigi eelarved ja eelarve strateegiad ning nende seletuskirjad;
- Euroopa Liidu Euroopa ühendamise rahastu (CEF) Rail Balticu ühisprojekti rahastuslepped 1–3 ja 6 ning rahastusleppede 1–2 tähtaja pikendamise taotlused;
- kuni 2021. aastani Euroopa Komisjonile esitatud rahastuslepete täitmise seisundiaruanded (ASR);
- Rail Balticu Euroopa ühendamise rahastu projekti Eesti-sisene juhtimis- ja kontrollisüsteem, kinnitatud majandus- ja taristuministri 05.12.2019. a käskkirjaga nr 24.4-6/19-0100/9093;
- Rail Baltic Estonia OÜ projektide juhtimise kord, kinnitatud Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse 24.03.2020. a otsusega nr 2020.03.24-2;
- Rail Baltic Estonia OÜ hankekord, kinnitatud Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse 11.02.2021. a otsusega nr 2021.02.11-2;
- Rail Baltic Estonia OÜ riskijuhtimise süsteem kirjeldus, kinnitatud Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse 28.02.2020. a otsusega nr 2020.02.28-2;
- Rail Baltic Estonia OÜ riskiregister;
- Rail Balticu projekti Eesti osa planeerimis- ja ehitusfaasi riskianalüüs. Ernst & Young Baltic ASi koostatud tasuvusanalüüsi lõpparuanne, september 2017;

- Rail Baltic Estonia OÜ esitatud nõukogu koosolekute protokollid;
- Eesti projekti ajakava planeerimise tabel 08.02.2021. a seisuga;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) omandamise algatamise korraldused Maa-ametile 2018–2021;
- kinnisasjade omandamise otsused 2018–2021;
- kinnisasjade omandamise tööühma protokollid;
- Maa-ameti MKMile esitatud poolaasta tööplaani täitmise aruanded 2016–2020;
- Maa-ametist kinnisasjade omandamise statistika;
- Maa-ameti, Keskkonnaministeeriumi ja MKMi koostöökokkulepe;
- Maa-ameti peadirektori käskkirja alusel kehtestatud kinnisasja hüvitusväärtuse hindamise juhend;
- [Keskkonnaministeerium ametlik seisukoht metsaga kinnisasjade väärtuste määramise meetodika kohta.](#)

Tabel 1. Audit käigus intervjueeritud inimesed

Asutus	Intervjueeritud	Kohtumise kuupäev
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kristjan Kaunissaare, Rail Balticu koordinaator	26.01.2021
Maa-amet	Merje Krinal, maakorralduse osakonna juhataja; Maarja Virks, maakorralduse osakonna nõunik	28.01.2021
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Triin Orav, transpordi arengu ja investeringute osakonna peaspetsialist	01.02.2021
Rail Baltic Estonia OÜ	Marko Kivila, jurist	08.02.2021
Rail Baltic Estonia OÜ	Marko Kivila, jurist; Vaiko Eggert, riskijuht	12.05.2021
Maa-amet	Merje Krinal, maakorralduse osakonna juhataja; Maarja Virks, maakorralduse osakonna nõunik	18.06.2021
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Kristjan Kaunissaare, Rail Baltica projektijuht; Triin Orav, transpordi arengu ja investeringute osakonna peaspetsialist	21.06.2021

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoiminguid tehti 2021. aasta jaanuarist kuni 2021. aasta juulini.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Kaire Kuldperre ja audiitorid Meeli Saksing ning Silja Einberg.

Kontaktandmed

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

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

Auditariuande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditariuande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80075.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid raudtee valdkonnas

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

04.12.2019 – Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014-2019

17.12.2019 – Rail Balticu projekti elluviimine. Eesti Riigikontrolli, Läti Riigikontrolli ja Leedu Riigikontrolli ühisaudit

07.12.2020 – Ülevaade avaliku raudtee rahastamisest ja arendamisest

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Rail Balticu projekti elluviimiseks kasutatud riigieelarveraha perioodil 2010–2020

Nimetus	2010–2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kokku
Kulud seoses ELi TEN-T-projektide rahastamislepetega¹⁷								
Teostatavuse-tasuvuse analüüs (2011, AECOMi analüüs)	150 351							150 351
Ühisettevõtte loomise analüüs	119 640							119 640
Keskonnamõjude strateegiline hindamine	1 597 500	532 500						2 130 000
Kommunikatsioon	108 415	113 028						221 443
Maakonnaplaneeringute koostamine ning eelprojekteerimine	2 301 232	1 919 011						4 220 243
Arheoloogiuuringu II etapp		900 840						900 840
Kinnisasjade omandamise kompensatsioonimeetmete uuring		67 096						67 096
Maavarade varustuskindluse lähteülesande koostamine		26 304						26 304
Muuga multimodaalse terminali ruumiliste ja tehnoloogiliste vajaduste uuringu lähteülesande koostamine		22 800						22 800
Personalikulud (Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet)	27 589	37 510						65 099
Maavalitsuste kulude korvamine seoses maakonnaplaneeringute koostamisega	12 957							12 957
Kulud seoses ELi TEN-T-rahastamislepetega kokku	4 317 684	3 619 089						7 936 773
Kulud riigieelarvest (ilma toetuseta)								
Maakonnaplaneeringute koostamine ja eelprojekteerimine			2 590 912	537 050	811 000			3 938 962
Sissemaksud Rail Baltic Estonia OÜ osakapitali moodustamiseks ja suurendamiseks (sh maksud RB Rail ASi aktsiakapitali moodustamiseks ja suurendamiseks)	890 000	924 000	650 000	1 650 000	1 740 000	1 740 000	3 000 000	10 594 000
Kulud riigieelarvest (ilma ELi toetuseta) kokku	890 000	924 000	3 240 912	2 187 050	2 551 000	1 740 000	3 000 000	14 532 962

¹⁷ Rahastamislepped nr C(2008)7494 ning nr C(2013)5399. Kulu sisaldab nii ELi toetusraha, omafinantseeringut kui ka abikõlbmatut käibemaksu.

ELi tehniline abi								
Rail Balticu projekti administreerimine ja Eesti Vabariigi osalemine TEN-T põhivõrgustikus		49 540	111 186					160 726
Rail Balticu projekti administreerimine ja Eesti osalemine TEN-T põhivõrgustikus (faas 2)				8 809	155 511	48 065	55 977	268 363
Tehniline abi Rail Balticu projekti elluviimiseks					0	5 340	37 354	42 694
ELi tehniline abi kokku		49 540	111 186	8 809	155 511	53 405	93 331	471 783
I, II, III ja VI CEF-rahastusleppega¹⁸ seotud kulud								
Mineraalsete ehitusmaterjalide uuringud			0	24 580	48 726	138 240	0	211 546
Mitteehituslikud keskkonnamõjude leevendusmeetmed			0	60 000	69 355	86 655	125 403	341 413
Arheoloogilised uuringud			0	2 490	17 954	130 630	21 000	172 074
Rail Balticu taristu hooldusdepo uuringud			0	61 950	23 099	15 088	0	100 136
Rail Balticu põhitrassi ja kohalike objektide projekteerimine			0	232 900	213 122	2 071 044	9 742 476	12 259 542
Rail Balticu põhitrassi ehitamine						1 817 385	4 870 588	6 687 972
Ülemiste reisiterminali ehitamine							45 104	45 104
Kinnisasjade omandamine			46 248	267 697	318 207	1 624 365	895 018	3 151 535
Projektijuhtimine ja kommunikatsioon			164 524	385 459	460 332	816 598	1 131 756	2 958 669
Põhitrassi ja kohalike objektide projektide ekspertis						47 971	57 815	105 786
Pärnu kaubaterminali uuringud						143 176	4 950	148 126
Vanasadama trammiliini uuringud					102 590	70 977		173 568
Elektri varustuskindlustuse uuringud				76 500				76 500
Rail Balticu Ülemiste terminali ja Tallinna lennujaama vahelise trammiliini rajamine			1 605 705	9 362 172	484 210			11 452 087
Rail Balticu Ülemiste terminali ja Tallinna lennujaama vahelise trammiliini rajamise omaniku-järelevalve			11 550	22 350				33 900

¹⁸ Rahastamislepped nr INEA/CEF/TRAN/M2014/1045990; nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1129482; nr INEA/CEF/TRAN/M2016/1360716; nr INEA/CEF/TRAN/M2019/2098073; nr INEA/CEF/TRAN/M2019/2098304

Rail Balticu taristu hooldusdepoos uuringud, etapp 2							80 757	80 757
Soodevahe kuivsadama uuringud							77 400	77 400
Liitumised kõrgepingeliinidega							975 565	975 565
I, II, III ja VI CEF-rahastuslepetega seotud kulud kokku			1 828 027	10 496 098	1 737 595	6 962 129	18 027 831	39 051 681
Rail Balticu projektiga seotud kulud kokku	5 207 684	4 592 629	5 180 125	12 691 957	4 444 106	8 755 534	21 121 162	61 993 198

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Lisa B. 2019. aastal tehtud auditi soovitusid ja nende elluviimine

Riigikontrolli soovitus	Järeldus
Rail Balticu projekti Eesti osa sisekontrollisüsteem	
Kuna Rail Baltic Estonia OÜ-s (RBE) vajasis väljatöötamist mitmed sisemised korrad ja juhendid, siis soovitas Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (MKM) teha vajaduse korral RBEs erikontrolle, et veenduda kas RBE sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt ja aitab kaasa Rail Balticu projekti õigeaegsele valmimisele ja eelarves püsimisele.	Osaliselt täidetud, kuna täiendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemiga (JKS) on ette nähtud, et MKMi ülesanne on teha vajaduse korral tegevuste abikõlblikkuse kontrollimisel erikontrolle. Samas ei ole MKM seni näinud vajadust erikontrolli tegemiseks, kuigi on selgunud, et projekti õigeaegse valmimise ja eelarves püsimisega on probleeme.
Kuna osapoolte ülesanded projektijuhtimiseks olid välja töötamata, siis soovitas Riigikontroll MKMil panna paika, näiteks JKSi projekt osapoolte täpsed rollid ja vastutus, sealhulgas leppida kokku MKMi ülesanded järelevalve tegemisel ja muudatuste juhtimisel.	Osaliselt täidetud, sest JKSi on küll pandud paika MKMi, RBE, Maa-ameti, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) ja RB Rail ASi (RBR) ülesanded, kuid JKSi ei ole kirjeldatud MKMi ülesandeid muudatuste juhtimiseks. MKMi järelevalveülesanded on JKSi pandud MKMile ja TTJA-le. MKMi ülesandeks on teha järelevalvet teostuskokkulepete üle. TTJA ülesandeks on teha eelkontrolli RBE ja teiste Rail Balticu projekti Eesti osapoolte riigihangete üle ning teha järelekontrolli eelkontrolli läbinud riigihangete elluviimise raames tellitud tööde ja teenustega seotud kuludokumentide üle. TTJA teeb järelevalvet TTJA peadirektori 25.05.2020. a käskkirjaga nr 1-2/20-011 kinnitatud toimingute alusel.
Rail Balticu projekti järelevalve tõhustamiseks soovitas Riigikontroll MKMil töötada RBE tegevuse üle järelevalve tegemiseks välja meetmed, mis muu hulgas tagaksid, et Eesti riigi vastutada olevad Rail Balticu projekti tegevused püsiks ettenähtud ajakavas ja eelarves.	Osaliselt täidetud, kuna MKM on järelevalve tegemiseks loonud mitmed meetmed. Näiteks on MKM määranud esindaja RBE nõukogu liikmeks ning loonud juhtkonna esindajate tasemel koguneva Rail Balticu projekti juhtrühma, mis tagab, et projekti käekäiguga on tuttav ka erinevate seotud ministriumide ja ametite juhtkond. Samas selgus, et infovahetuse ja järelevalve eesmärgil kooskäiva Rail Balticu töörühma koosolekuid, mis toimuvad kaks korda kuus ja mida peab JKSi järgi protokollima MKM, tegelikult ei protokollita, mistõttu ei olnud Riigikontrollil võimalik kindlaks teha, kuidas toimub järelevalve tegemine ning kas MKMi loodud meetmed on olnud piisavad selleks, et projekti tegevused püsiks ettenähtud ajakavas ja eelarves.
Riigikontrolli hinnangul on infoliikumine oluline, et probleemid saaksid õigel ajal kajastatud, et neile ka õigel ajal reageerida. Riigikontroll soovitas MKMil välja töötada info liikumise ja vahetamise põhimõtted, et info tegevuste elluviimise seisu kohta liiguks RBEst MKMi, sh vajaduse korral juhtkonnani, ning tegevuste elluviimiseks vajalik info jõuaks MKMist RBEsse. Oluline on ka tagada, et RBRile esitatavates aruannetes oleks korrektne ja ajakohane info.	Täidetud. RBE finantsosakond esitab MKMi teostuskokkuleppe raames aruandluse ASRi jaoks. MKM saadab aruande edasi RBRi, kes omakorda saadab aruande INEA-le. Rohkem aktiivset aruandlust RBE ja MKMi vahel ei ole. MKMi ja Rahandusministeeriumisse saadetakse teadmiseks RBE juhatuse aruanded RBE nõukogule. MKM koostab igakuist aruandlust RBRile ja tagab, et edastatav info oleks korrektne. Aruandlus toimub MS Excelis. Automatiseeritud aruandlust RBRiga ei ole veel välja töötatud. Info liikumise tõhustamisele aitab kaasa loodud projekti juhtrühm, kus osalevad erinevate ametite juhtkonna tasandi liikmed.
Riigikontroll soovitas MKMil välja töötada muudatuste juhtimiseks vajalik otsustusmehhanism, et MKMi juhtkond saaks õigel ajal võtta projekti elluviimiseks vastu vajalikke otsuseid.	Ei ole täidetud, kuna MKM ei ole kehtestanud muudatuste juhtimiseks otsustusmehhanismi, st pole paika pandud, mis juhtudel peab RBE muudatused kooskõlastama MKMiga. MKM selgitas, et kui prognoosmaksumus erineb eelprojekti kehtivast eelarvest, otsustab RBE juhatuse, kas vaja on pöörduda MKMi poole. MKMi sõnul pole RBE selliseid kirjalikke pöördumisi olnud. Küll aga on toimunud RBEga kohtumisi.
Riigikontroll soovitas MKMil kaaluda omaniku esindatuse vajadust RBE nõukogus ja vajaduse korral esitada oma kandidaat riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamiskomitee seoses asjaoluga, et omanik vastutab rahvusvaheliselt äriühingu töö tulemuste eest, lisaks aitaks see lihtsustada järelevalve ja kontrolli tegemist.	Täidetud. MKMi kui RBE ainuosaniku 20.12.2019. a otsusega on omaniku esindaja RBE nõukogusse määratud.
Sisekontrollisüsteemi toimimine Rail Baltic Estonia OÜs	
Riigikontroll soovitas Rail Baltic Estonia OÜ-l (RBE) määrata kindlaks sisekontrollisüsteemi protsesside eest vastutajad ning nende õigused ja kohustused.	Täidetud. RBE on täiendanud <ul style="list-style-type: none"> ■ sisekorda, ■ hankekorda, ■ riskijuhtimissüsteemi kirjeldust ja ■ projektide juhtimise korda.

	<p>Projektjuhtimise korraga on pandud paika osapoolte kohustused ja vastutused, ettevõttesiseste muudatuste juhtimine, eelarve ja ajakava jälgimine.</p> <p>Ülemiste ühisterminali projekti näitel on projektjuhtimisega seotud otsused dokumenteeritud. Muudatuste korral on nt muudatuste vorm, kus on vajalik märkida mh sisu ja eelarve. Juhatuse ja nõukogu otsused on protokollitud.</p>
<p>Kuna riskijuhtimissüsteem ei olnud lõpuni välja töötatud, soovitas Riigikontroll RBE-l täiendada riskijuhtimissüsteemi, sh määrata riskijuhtimise töörühma tööpõhimõtted ning ühitada RBE riskijuhtimissüsteem RBRi süsteemiga.</p>	<p>Osaliselt täidetud, kuna riskide hindamiseks on RBE teinud mitmeid muudatusi. Näiteks loonud riskijuhi ametikoha, koostanud riskide hindamise juhendi, koostanud riskiregistri, mida täiendatakse pidevalt. Lisaks antakse riskide kohta aru RBE juhatusele ja nõukogule, RBRiga toimuvad regulaarsed riskide teemalised töögrupi kohtumised.</p> <p>Samas selgus auditi käigus, et RBRiga riskijuhtimissüsteemi ühildamine ei ole veel täielikult lõpule viidud. RBEs on juurutamisel RBRi poolt kasutusele võetud riskijuhtimise programm Primavera.</p>
<p>Riigikontroll soovitas RBE-l luua reeglid otsuste ja nende aluseks olevate materjalide, hinnangute, arvamuste jms dokumenteerimiseks, et tagada riskide juhtimise, muudatuste tegemise ja otsuste vastuvõtmise senisest parem läbipaistvus.</p>	<p>Täidetud. Sisekontrollisüsteem on RBEs kehtestatud organisatsioonis kehtivate korralduste, protseduuride ja muu sellisega. Sisekontrollisüsteemi dokumente on täiendatud aastal 2020 ja 2021.</p>
<p>Riigikontroll soovitas RBE-l hinnata, kas ettevõttesisene muudatuste juhtimise täiendatud protsess võimaldab tõhusalt juhtida tekkivaid muudatusi hangete korraldamisel ja lepingute haldamisel, ning täiendada vajaduse korral protsesse.</p>	<p>Täidetud. Ülemiste ühisterminali projekti näitel on võimalik väita, et RBE on täiendanud oma muudatuste juhtimise protsesse ning neid ka vastavalt kasutanud. Selgelt on vormistatud juhatusele edastatud muudatuse ettepanek ja juhatuse otsus muudatuse vastuvõtmiseks.</p>
<p>Järjest suureneva ehitushangete mahu ja arvu olulise kasvu ning ettevõtte laienemise tõttu, on vaja kindlust, et sisekontrollisüsteem toimib tõhusalt. Riigikontroll soovitas RBE-l hinnata süsteemselt organisatsiooni sisekontrollisüsteemi toimimist ja hindamise tulemusel tuvastatud puudused kõrvaldada.</p>	<p>Osaliselt täidetud, sest kuigi sisekontrollisüsteemi tervikuna hinnatud ei ole, on uuendatud RBE mitmeid kordasid ja juhendeid. Paika on pandud protsessid nii projektjuhtimises, riskijuhtimises kui ka muudatuste juhtimises.</p>
<p>Hinnata hangete korraldamisel ja lepingute täitmisel tekkinud probleeme ning tehtud analüüside põhjal täiendada asutusesiseseid protsesse.</p>	<p>Täidetud. Asutusesiseseid protsesse on täiendatud aastatel 2019–2021. Probleemide arutamiseks on projektidel projekti juhrühm. Hankekorda on täiendatud 11.02.2021.</p>
<p>Kuna turu-uuringute kirjalik fikseerimata jätmine võib tekitada olukorra, kus puudub kindlus, et kõiki hankes osalejaid koheldakse võrdselt ja tagatud on läbipaistvus, siis soovitas Riigikontroll RBE-l veenduda, et enne hanke väljakuulutamist tehtud turu-uuringud oleksid dokumenteeritud.</p>	<p>Täidetud. Hankekorda on lisatud, et vajaduse korral tehakse turu-uuring ning see dokumenteeritakse.</p>
<p>Riigihanke korraldamisel on tähtis läbipaistvus ja osalejate võrdne kohtlemine, mh on oluline, et hankekomisjoni liikmete valikut on põhjendatud ja dokumenteeritud. Riigikontroll soovitas RBE-l veenduda, et hankekomisjoni liikmete valik oleks põhjendatud ning dokumenteeritud.</p>	<p>Täidetud. RBE hankekord on uuendatud ning lisatud on nõue hankekomisjoni valikut põhjendada. Riigikontroll veendus auditi käigus, et hankekomisjoni liikmete valikut on põhjendatud.</p>
<p>Rail Balticu projekti rahastamine</p>	
<p>Selleks et paremini riigieelarve koostamise ajal arvestada Rail Balticu projekti mõjudega riigieelarvele ning tagada, et projekti elluviimiseks on õigel ajal vajalik raha olemas, soovitas Riigikontroll MKMil ning RaMil töötada 2021.–2024. aasta riigi eelarvestrateegia koostamise käigus välja Rail Balticu lõpuni väljaehitamise kohta aja- ja rahastamisstsenaariumid juhaks, kui Euroopa Liidu kaasrahastuse määr väheneb ning juhaks, kui projekt osutub planeeritust kallimaks.</p>	<p>Ei ole täidetud, sest Rail Balticu projekti rahastamise planeerimine riigi tasandil toimub endiselt riigieelarvestrateegia järgi 4 aasta ulatuses. Pikemale ajale ettevaatavat Rail Balticu projekti täpsemat rahastamisprognoosi ei ole Eestis eraldiseisva ametliku dokumendina koostatud.</p>
<p>Riigikontroll soovitas MKMil ning RaMil tutvustada projekti aja- ja rahastamisstsenaariumeid Vabariigi Valitsusele ning esitada need riigi eelarvestrateegia lisana Riigikogule või leida muu sobiv viis, kuidas neid Riigikogule tutvustada, et Riigikogu saaks neist eelarvepoliitiliste otsuste tegemisel lähtuda.</p>	<p>Täidetud, sest MKM on tutvustanud Riigikogu majanduskomisjonile ja rahanduskomisjonile Rail Balticu projekti elluviimise seisu ja prognoosi, sh väljavaateid taotleda projekti elluviimiseks CEF-rahastu toetust.</p>

Allikas: Riigikontroll