



riigikontroll
National Audit Office of Estonia



Latvijas Republikas
Valsts kontrole



VALSTYBĖS
KONTROLĖ
NAO OF LITHUANIA

Rail Balticu projekti ülevaade

Kolme Balti riigi ühise ülevaate „Review on the Rail Baltica project“ tõlge

Ühine ülevaade
Tallinn, Riia, Vilnius
11. juuni 2024

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
Riigikontrolör
Eesti Riigikontroll

/allkirjastatud digitaalselt/

Edgars Korčagins
Riigikontrolör
Läti Riigikontroll

/allkirjastatud digitaalselt/

Mindaugas Macijauskas
Riigikontrolör
Leedu Riigikontroll

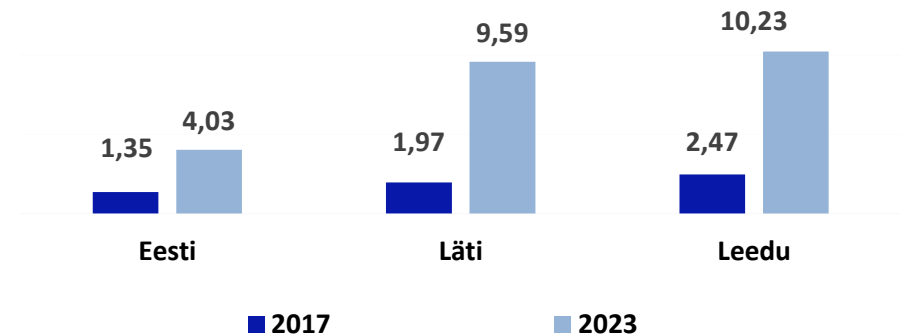
Kokkuvõte

Kuna Rail Balticu projekt on pidevas muutumises,

on oluline tuua välja, et siinne ülevaade põhineb infol, mida kõrgeimad auditasutused kogusid kuni 2024. aasta 7. juunini.

Rail Balticu projekti elluviimise eeldatavad kulud on kasvanud rohkem kui neli korda. Uue tasuvusanalüüsi kavandi kohaselt on Rail Balticu projekti arendamise hinnanguline maksumus alates 2017. aastast kasvanud 5,8 miljardilt 23,8 miljardi euroni 2023. aastal (vt joonis 1).

Joonis 1. Kulude kasv, miljardites eurodes



Allikas: kõrgeimate auditasutuste andmed 2017. aasta tasuvusanalüüsi ja uue tasuvusanalüüsi mustandi põhjal

See on suurendanud riski seoses õigeaegse rahastamise tagamisega ja mitte ainult seetõttu, et hinnangulised kulud on suurenenud, vaid ka sellepärast, et praegune Euroopa Liidu rahastamisperiood lõpeb 2027. aastal. Kuna järgmine rahastamisperiood algab 2028. aastal, tekib tõenäoliselt ajavahemikul 2027–2028 rahastamislünk. Lisaks pole kindel, et Euroopa Ühendamise Rahastuga – projekti peamise rahastamisvahendiga – jätkatakse eelseisval rahastamisperioodil, ega teada, mis võiks olla selle eelarve või kaasrahastamise määr.¹ Võttes arvesse iga riigi uusi projektieelarveid ja juba eraldatud raha, on Eestis vaja projekti lõpetamiseks lisaraha 2,7 miljardit, Lätis 7,6 miljardit ja Leedus 8,7 miljardit eurot.²

Euroopa Liidu määruses³ sätestatud projektitähtajast – 2030 – kinnipidamiseks ja suurenenud kulude haldamiseks on Eesti, Läti ja Leedu otsustanud viia Rail Balticu projekti ellu kahes osas.

Projekti esimene etapp peaks valmima esialgsest tähtajast, mille kohaselt pidi raudtee valmima 2025. aasta lõpuks, vähemalt viis aastat hiljem ehk aastal 2030. Rail Balticu projekti esimene etapp viiakse ellu vähendatud ulatuses, näiteks ehitatakse kohalikud peatused hiljem või

¹ Sidusrühmadega tehtud intervjuudes välja toodud teave ja riskid.

² See hõlmab Euroopa Ühendamise Rahastu toetuslepingutes ja riiklikes eelarvetes juba eraldatud vahendeid, eelarvestrateegiates kavandatud vahendeid ja hinnangulisi vahendeid, mis eraldatakse Euroopa Ühendamise Rahastu tulevaste projektikonkursside käigus mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 kehtimise ajal. Kõigi nende summa arvatakse maha iga riigi viimasest projektieelarvest.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL.

ulatuses, mis tagab minimaalse funktsionaalsuse, rajatakse osaliselt kahe asemel ainult üks rööpapaar jne. See aitab ka vähendada aastani 2030 hinnangulisi kulusid Eestis 4 miljardilt eurolt 3,1 miljardini, Lätis 9,6 miljardilt 6,4 miljardini ja Leedus 10,2 miljardilt 5,4 miljardi euroni. See tähendab ka, et kogu projekti elluviimiseks vajalik lisarahastuse summa väheneb 10,1 miljardini: Eesti osas 1,8, Läti osas 4,4 ning Leedu osas 3,9 miljardi euroni. Projekti elluviimise teine etapp toimub pärast seda, kui rongid on hakanud raudteel sõitma, mis on kavandatud 2031. aastaks. Praegu puudub teise etapi ajakava.

RB Rail ASi ja riiklike rakendusametuste kogu projekti tasemel riskijuhtimine vajab edasiarendamist. 2019. aasta ühisauditi⁴ käigus tuvastati, et kuigi riskid olid kindlaks tehtud, hinnatud ja prioriseeritud, oli kogu projekti siduva riskijuhtimissüsteemi väljatöötamine alles pooleli. Samuti tuvastati 2019. aasta auditi käigus, et kogu projekti tasandil puudusid mehhanismid muutuste haldamiseks. Eespool nimetatud puudused on endiselt olemas, kuigi RB Rail AS on hiljuti välja töötanud uued riskide ja muudatuste juhtimise protsessid olukorra lahendamiseks. Siinsest ülevaatest nähtub, et RB Rail ASi ja riiklike rakendusametuste riskide ja muudatuste juhtimine ei ole alates 2019. aastast märkimisväärselt paranenud, olgugi et tõhus riskide ja muudatuste juhtimise süsteem aitaks hoida kulude kasvu kontrolli all ja võtta vajaduse korral kiiresti parandusmeetmeid. Samuti avastati, et valitsused ja parlamendid ei olnud alati võimalikest probleemidest teadlikud.

Ainus otsus, mille kolm Balti riiki on taristu haldamise kohta teinud, on see, et igas riigis saab olema eraldi sõltumatu haldusamet. Lätis on aga ikka veel ainult ajutine taristu haldusamet. Kuigi RB Rail AS ja riiklikud rakendusametused on välja töötanud plaani, kuidas aastaks 2030 saavutada käitamisvalmidus, puudub mehhanism, mille abil saaks sundida vastutavaid ministereid otsuseid kiiremini tegema. Näiteks tehti kindlaks, et ministriametid ei olnud otsustanud rongide soetamise mudeli ega selle eest vastutava üksuse üle. Kui otsust ei tehta peatselt, võib juhtuda, et rongid ei saa 2030/2031. aastal raudteel sõita. Lisaks ei sisaldu projekti eelarves rongide soetamise ning raudtee hooldamise ja käitamise kulud ning neid ei saa rahastada Euroopa Liidu vahenditest.

⁴ „Rail Balticu projekti elluviimine. Kas riikidel on Rail Balticu projekti arendamiseks olemas rahastusplaan ning kokku lepitud hangete korraldamise ja lepingute haldamise põhimõtted?“. Eesti Riigikontrolli, Läti Riigikontrolli ja Leedu Riigikontrolli ühisaudit, 2019.

Sisukord

Sissejuhatus	4
Rail Balticu projekti eelarvega seoses valitseb endiselt märkimisväärne ebakindlus	5
Eelarveprognoosid ei sisalda kõiki projekti kulusid	7
Projekti peamiseks riskiks on puudulik rahastamine vajalikul ajal	8
Projektiga on ajakavast vähemalt viis aastat maha jäädud	11
Üksikasjalikud tehnilised projektid ja maa omandamine on veel lõpetamata	12
Rail Balticu projekti riskide ja muudatuste juhtimise süsteemi ei ole veel rakendatud	14
RB Rail ASi ja riiklike rakendusametuste riskijuhtimine vajab edasiarendamist	14
Muudatuste juhtimine on ikka veel pooleli	15
Valitsused ja parlamendid ei ole alati tekkivatest probleemidest teadlikud	16
Otsust raudtee käitamis- ja juhtimismudeli kohta pole veel tehtud	17
RB Rail ASi tulevase rolli kohta pole otsust tehtud	18
Lisa A. Varasemad auditid Rail Balticu teemal	19
Lisa B. Metoodika	20

Sissejuhatus

1. Rail Balticu projekt⁵ on Balti riikide iseseisvusajaloo suurim taristuprojekt.
2. Seni on projekti peamine rahastamisallikas olnud Euroopa Liidu (EL) rahastamisvahend Euroopa Ühendamise Rahastu, mille kaasrahastamise määr on kuni 85%. EL rahastab iga üksikut Euroopa Ühendamise Rahastu projektitaotlust vastavalt väljakuulutatud projektikonkurssidele, millele saavad kandideerida nii Rail Balticu projekt kui ka teiste ELi liikmesriikide rakendatavad projektid.
3. Projekti eest vastutavad Eesti Kliimaministeerium, Läti Transpordiministeerium ning Leedu Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium.
4. Projekti elluviimise koordineerimiseks moodustasid kolm Balti riiki RB Rail ASi (RBR), mille peakontor asub Lätis. RBRi eesmärk on koordineerida projekti elluviimist ja läbi viia mõningaid projekti tegevusi, näiteks projekti rakendamiseks vajalike projekteerimistööde, uuringute ja materjalide hankimine.
5. RBR kuulub kolme Balti riigi riigiettevõtetele⁶: Rail Baltic Estonia OÜ, Eiropas dzelzceļa līnijās SIA ja Rail Baltic statyba UAB.
6. Läti ja Eesti puhul on RBRi aktsionärid ühtlasi ka riiklikud projekti rakendajad, kelle ülesanne on raudtee ehitamine. Leedus on projekti riiklik rakendusamet LTG Infra.
7. Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused on Rail Balticu raudteeprojekti edenemist aktiivselt jälginud alates 2014. aastast, mil Balti riikide riigikontrolörid arutasid esimest korda koostöö ja teabevahetuse vajadust.
8. 15. detsembril 2023 allkirjastasid Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolör lepingu Rail Balticu projekti ühise ülevaate korraldamise kohta. Kõik varasemad auditid ja ülevaated, mida kolm kõrgeimat auditiasutust on sel teemal teinud, on esitatud lisas A.
9. Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused püüdsid anda ülevaate projekti hetkeseisust, keskendudes peamiselt projekti eelarvele ja ajakavale ning raudtee haldamist ja käitamist käsitlevatele otsustele. Lisaks vaatasid kõrgeimad auditiasutused 2019. aasta auditit⁷ käigus

⁵ Uus kiire nüüdisaegne ja täielikult koostatilusvõimeline elektrifitseeritud raudteetrass, mis on mõeldud nii reisija- kui ka kaubaveoks maksimaalse projekteeritud kiirusega 249 km/h ja millel on Euroopa standardmõõdus rööpmevahe (1435 mm). Kavandatud liin kulgeb Tallinnast läbi Pärnu – Riia – Panevėžyse – Kaunase – Leedu Poola piirini ning hõlmab ka ühendust Vilniuse ja Kaunase vahel.

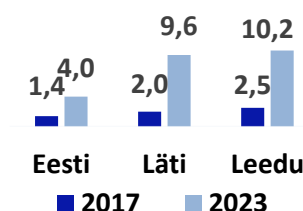
⁶ Leedu puhul on RBRi aktsionäriks riigiettevõtte tütarettevõtte.

⁷ Eesti Riigikontrolli, Läti Riigikontrolli ja Leedu Riigikontrolli ühisaudit, 2019.

lähemalt antud soovitusi riskide ja muudatuste juhtimise kohta ning seda, kas neid on rakendatud. Kuna praegusel juhul on tegu ülevaate, mitte auditiga, ei esita kõrgeimad auditiasutused oma hinnanguid ega soovitusi. Lisateavet siinses ühises ülevaates kasutatud metoodika kohta vt lisa B. Järgnevalt on esitatud kõrgeimate auditiasutuste peamised järeldused.

Rail Balticu projekti eelarvega seoses valitseb endiselt märkimisväärne ebakindlus

Joonis 1. Kulude kasv, miljardites eurodes



Allikas: kõrgeimate auditiasutuste andmed lähtuvalt 2017. aasta tasuvusanalüüsist ja uue tasuvusanalüüsi mustandist

10. 2017. aastal tehtud projekti tasuvusanalüüsis hinnati projekti maksumuseks 5,8 miljardit eurot. Viimases tasuvusanalüüsis, mis on küll valmis, kuid mida pole 2024. aasta 7. juuni seisuga avaldatud, on kogu projekti hinnanguline eelarve 23,8 miljardit eurot⁸ (vt joonis 1). See tähendab, et Rail Balticu projekti eelarve on seitsme aasta jooksul kasvanud rohkem kui neli korda.

11. Sellegipoolest on Eesti riiklik rakendusasutus Rail Baltic Estonia OÜ arvestanud, et projekti eelarve Eesti osa on 4 miljardi euro asemel 3,6 miljardit. Asutus selgitas, et projekti valmidusastmest tulenevalt ei olnud Eestis vaja lisada nii suurt ootamatuteks kuludeks mõeldud reservi kui tasuvusanalüüsi hinnangus ette nähtud. Kogu projekti ja iga riigi eelarvete võrreldavuse huvides on ülevaates läbivalt kasutatud 2023. aasta tasuvusanalüüsi, mitte Eesti riikliku rakendusasutuse eelarve numbreid.

12. Eelarve suurenemise peamised põhjused, mis on nimetatud kõrgeimatele auditiasutustele esitatud materjalides, on järgmised.

- Terviklikumad arvutused (+9,2 miljardit eurot). Näiteks oli tehniline hindamine mittetäielik ja objektide uuringud ebapiisavad; 2017. aastal ei lõpetatud projekteerimisjuhiseid jne. Samuti on ajakohastatud ootamatute kulude reservi ja võetud arvesse inflatsiooni.⁹
- Muudatused projekti ulatuses (+5,7 miljardit eurot). Näiteks lisandusid objektidena piirkondlikud jaamad ja uuendati suuremate raudteesõlmede osa (Kaunase sõlm, Riia lennujaam ja Riia keskraudteejaama sõlm).
- Muud hinnatõusu põhjused on kolmandate osapoolte nõuded (+1 miljard eurot) ja muud muudatused (+2,2 miljardit eurot).

13. Ülevaates valiti kulude kasvu iseloomustamiseks välja kolm objekti, mis kas jäeti esialgsest projekti maksumusest välja või mille hind on iga

⁸ Kõik summad on esitatud inflatsiooni arvestamata, kui ei ole märgitud teisiti.

⁹ Uued eelarve kalkulatsioonid on tehtud, arvestades 2023. aasta hindasid, s.t et kõigis hinna komponentides on arvestatud ajavahemikul 2017–2022 aset leidnud inflatsiooniga, mis RBRI kohaselt oli 40%.

riigi puhul oluliselt tõusnud. Tabeli eesmärk ei ole võrrelda eri objekte ega nende maksmust kolmes riigis. Lisateabe saamiseks vt tabel 1.

Tabel 1. Näited kulude suurenemise kohta ja selle põhjused, miljonites eurodes

Objekt	2017. aasta tasuvus-analüüs	2023/2024. aasta prognoosid	Kulude suurenemise peamised põhjused
Eesti			
Põhitrassi ehitus (213 km)	1200	2864	Inflatsioon, muudatused nõuetes ja projekteerimisjuhistes, konfiguratsioon ja ulatus
Ülemiste ja Pärnu reisiterminali ehitamine	40	261 ¹⁰	Muudatused projekti ulatuses: nüüd on hõlmatud töid, mida esialgses eelarves ei olnud ette nähtud, ja töid, mis põhinevad kohalike ametiasutuste lisanõuetel, mida esialgse eelarve koostamise ajal ei olnud ette nähtud. Uus arhitektuurne lahendus
Kohalikud jaamad	–	33	Kohalikud jaamad ei kuulunud algsest projekti kohaldamisalasse
Läti (2023/24. a summad hõlmavad prognoositud inflatsiooni)¹¹			
Põhitrassi ehitus (265 km)	1240 ¹²	8700	Projekteerimisjuhiste koostamine ja muudatused, muude sidusrühmade lisanõuded, inflatsioon
Riia keskjaama sõlm: • reisijaam • põhitrassi osa, projekteerimine ja järelevalve	• 186 • 13	• 259 • 630 ¹⁴	Projekti, ulatuse ja tehniliste nõuete muudatused, indekseerimine. Nt uus rööbastee skeem „10 + 4“ (varem „10 + 2“) ¹⁵
Kohalike jaamade projekteerimine ja ehitus	–	102	Kohalikud jaamad ei kuulunud algsest projekti kohaldamisalasse
Leedu			
Põhitrassi ehitus (392 km)	1650 ¹⁶	6600	Projekteerimisjuhiste areng ja muudatused, inflatsioon
Energiavarustuse ning juhtimise ja signaliseerimise süsteemid	395	964	Projekti ulatuse suurendamine, tehnilise ulatuse ja nõuete üksikasjalikum määratlemine, inflatsioon
Kohalikud jaamad	–	633	Kohalikud jaamad ei kuulunud algsest projekti kohaldamisalasse

Allikas: kõrgeimad auditasutused auditeeritud asutuste saadetud andmete põhjal

14. Euroopa Komisjoni liikuvuse ja transpordi peadirektoraadile saadetud arenguaruande kohaselt on projektiosalised leidnud, et projekt

¹⁰ 213,1 miljonit Ülemiste ja 47,9 miljonit eurot Pärnu terminali tarbeks.

¹¹ Üksikasjalikuma teabe saamiseks kolme objekti kohta vt Läti kõrgeima auditasutuse riikliku olukorra ülevaadetdokumenti nende kolme objekti kohta.

¹² Kasutati 2017. aasta tasuvusanalüüsi hinnanguid – raudtee, ülesõidukohad, sillad, müratõkked.

¹³ 2017. aasta tasuvusanalüüsi Riia keskraudteejaama sõlme hinnangud ei sisaldanud Riia keskraudteejaama põhitrassi osa ega projekti, kuid need sisaldasid kogu põhitrassi hinnangutes ja seega ei ole neid võimalik eraldada. 186 miljonit eurot kehtib ainult Riia keskraudteejaama kohta.

¹⁴ Sellest kogusummast on 557,9 miljonit Riia keskraudteejaama põhitrassi osa jaoks ja see sisaldub ka põhitrassi ehitusele eraldatud summas 8,7 miljardit eurot.

¹⁵ Hõlmab olemasoleva kümne 1520 mm rööpapaari rekonstrueerimist ning nelja uue Rail Balticu rööpapaari ehitust.

¹⁶ Kasutati 2017. aasta tasuvusanalüüsi hinnanguid – raudtee, ülesõidukohad, sillad, müratõkked. Lisatud on ka Vilniuse ja Kaunase vaheline lõik (raudtee, ülesõidukohad, sillad), kuna see määrati 2023. aasta tasuvusanalüüsis põhitrassi juurde.

tuleb rahastamise kättesaadavust või pigem selle puudumist ja projekti ajakava silmas pidades etappideks jagada.¹⁷

15. Esimene etapp¹⁸ on kavas lõpetada 2030. aastaks, mis on TEN-T määruses¹⁹ sätestatud tähtaeg raudteeprojekti lõpetamiseks.

16. Esimese etapi eelarveks prognoositakse Eestis 3,1 miljardit, Lätis 6,4 miljardit (veel kinnitamata) ja Leedus 5,4 miljardit eurot. Esimene etapp hõlmab vähendatud funktsionaalsust (vt tabel 2).

Tabel 2. Projekti põhimuudatused, mis tuleb rakendada 1. etapis, riikide kaupa

Eesti	Läti	Leedu
Üks rööpapaar kahe asemel, möödasõidud jaamades	Üks rööpapaar kahe asemel	Üks rööpapaar kahe asemel Panevėžysest Leedu-Läti piirini
Kohalike jaamade funktsionaalsust vähendatakse minimaalse toimivuse tagamiseks vajalikuni	Esimeses etapis ehitatakse ainult kolm kohalikku jaama	Kohalike jaamade arvu vähendatakse paari jaamani
Esimeses etapis jäetakse projekti ulatusest välja osa viadukte	Esimeses etapis ei ehitata kauba-terminale	

Allikas: kõrgeimad auditiasutused auditeeritud asutuste saadetud andmete põhjal

17. Projekti teise etapi ajakava ei ole teada ja projektiosaliste sõnul kehtib see ka rahastamisallikate kohta (vaata rahastuse kohta täpsemalt punktidest 24–37). Intervjuude kohaselt tehakse teise etappi kavandatud tööd siis, kui nende rahastamine muutub võimalikuks mis tahes allikatest, olgu selleks siis ELi raha, riigieelarved, avaliku ja erasektori partnerlus või laenu. Eesti riiklik rakendusamet – Rail Baltic Estonia OÜ – lisas, et teine etapp viiakse Eestis ellu alles siis, kui seda peetakse majanduslikult tasuvaks. Ettevõtte teatas, et iga riigi rakendusamet otsustavad vajalike investeeringute tegemise üle, kui raudteel on vajadus täiendava läbilaskevõimsuse järele.

Eelarveprognoosid ei sisalda kõiki projekti kulusid

18. Kuigi piirkondlikud jaamad on uues tasuvusanalüüsis projekti eelarvesse kaasatud, jäävad mõned kulud siiski välja, kuna praegune projekti eelarve sisaldab ainult kulusid kuni raudtee ehituse lõpuni: kõik muu on projekti eelarvest välja jäetud.

19. See tähendab, et kõik käitamis- ja hoolduskulud, mis tekivad pärast ehitusetappi, kui raudtee hakkab tööle, ei kuulu projekti eelarvesse. Vt

¹⁷ Arenguaruanne – komisjoni 26. oktoobri 2018. aasta rakendusotsus Põhjamere-Läänemere põhivõrgukoridori piiriülese projekti Rail Baltica kohta, märts 2024, Eesti Kliimaministeerium, Läti Transpordiministeerium ning Leedu Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium.

¹⁸ Kui ei viidata konkreetsele etapile, hõlmab Rail Balticu projekt kogu projekti.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL.

tabel 3, kus on esitatud raudtee käitamise ja hooldamise kulud, lähtudes uuest äriplaanist.

Tabel 3. Raudtee käitamise aasta keskmine toetusvajadus*, miljonites eurodes

	Eesti	Läti	Leedu	Kokku
Ristfinantseerimisega	62	211	208	481
Ilma	89	246	263	599

*Toetusmäärades on võetud arvesse kulumit ning opereerimiskulusid.

Allikas: äriplaani mustand

Ristfinantseerimine – ühe kategooria ülejäägi suunamine teise kategooriasse, nt reisijatevedu võib ristfinantseerida kaubaveost saadavast ülejäägist.

Allikas: äriplaani mustand

20. Samuti on oluline märkida, et vastavalt ELi rahastamiseskirjadele ei saa ELi vahenditest rahastada tegevus- ja hoolduskulusid (ligikaudu 500 miljonit eurot aastas), mis tähendab, et see raha tuleks eraldada Balti riikide eelarvetest.

21. Lisaks ei sisalda projekti eelarve kulusid, mis on seotud raudtee käitamise alustamiseks vajalike rahvusvaheliseks või kohalikuks reisijateveoks mõeldud rongidega. 2024. aasta suve seisuga ei ole projektiosalised veel otsustanud, kas kolm riiki soetavad rahvusvahelised rongid, liisivad neid või nõuavad reisijateveo operaatoritelt oma rongide olemasolu. Pealegi ei ole projektiosalised hinnanud, kui palju need rongid võivad maksta.

22. Sellest hoolimata on Läti Transpordiministeeriumi andmetel Balti riikides vaja umbes 23–25 kohalikku rongiliiklust teenindavat rongi, mille hinnanguline maksumus on 300 miljonit eurot. 2024. aasta suve seisuga ei ole ükski kolmest riigist veel alustanud nende rongide hankimist ega otsustanud alternatiivse lähenemisviisi kasuks. Leedu puhul korraldab operaator turukonsultatsiooni seoses uue 1435 mm veeremi hankimisega raudteetaristu jaoks.

Projekti peamiseks riskiks on puudulik rahastamine vajalikul ajal

23. Kuna projekti eelarve on oluliselt suurenenud, on oluline kindlaks teha võimalikud rahastamisallikad. Seni on projekti rahastatud peamiselt riiklikest eelarvetest ja ELi vahenditest. Suurenenud eelarve tõttu on aga projektiosalised analüüsinud ka alternatiivseid allikaid. Näiteks on Leedul plaanis luua fond, millest toetatakse transpordisektori arendusi, kaasates nii avaliku kui ka erasektori raha.

24. Projektiosalised on pidanud kõige tõenäolisemaks alternatiivseks rahastamisvõimaluseks riigieelarvest rahastamise suurendamist riigilaenu võtmise teel. Laenu võtmisel peavad riigid võtma arvesse stabiilsuse ja kasvu pakti, sealhulgas valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla kriteeriume. Valitsemissektori eelarvepuudujääk ei tohi

ületada 3% ja võlg ei tohi ületada 60% sisemajanduse koguproduktist (SKP). Lisaks peab arvestama riiklikes seadustes seatud eelarvereegleid.

25. Eestis oli puudujääk juba 2023. aastal 3,4% ja suureneb Rahandusministeeriumi andmetel 2025. aastaks 5,3%-ni. Lätis oli 2023. aasta Eurostati andmetel puudujääk 2,2% ja prognoositav puudujääk 2025. aastaks on 2,7%.²⁰ Leedus oli eelarvepuudujäägi tase 2023. aastal 0,8%²¹ ja 2024. aasta riigieelarves prognoositakse, et 2025. aastaks suureneb puudujääk 2,5%-ni.

26. Eestis oli valitsemissektori võlg 2023. aastal 19,6%²² SKPst ja prognooside kohaselt suureneb see 2025. aastaks 24,9%-ni²³. Lätis oli Eurostati andmetel valitsemissektori võlg 2023. aastal 43,6% SKPst ja prognooside kohaselt suureneb see 2025. aastaks 46,3%-ni.²⁴ Leedus oli valitsemissektori võlg 2023. aastal 38,3%²⁵ ja prognooside kohaselt suureneb see 2025. aastaks 43%-ni.

27. Kuna praegune ELi eelarveperiood ehk mitmeaastase finantsraamistiku periood on 2021–2027 ja uus mitmeaastase finantsraamistiku periood algab projektiosaliste sõnul 2028. aastal, on laenu võtmine eriti aktuaalne aastatel 2026–2028, kuna uue mitmeaastase finantsraamistiku perioodi esimesel aastal toetusi tavaliselt ei anta. See tähendab, et nendel aastatel Euroopa Ühendamise Rahastust vahendeid ei saada. Kuna projekt on ajalise surve all ja tegemist on ehitustööde kiire perioodiga, tuleb see lünk kõrvaldada.

28. Samuti ei ole eelarve suurenemise rahastamiseks vajalike vahenditega arvestatud ühegi Balti riigi eelarvestrateegias, olgugi et praegused eelarvestrateegiad hõlmavad juba aastaid 2026–2027.²⁶

29. Eesti, Läti ja Leedu Rahandusministeerium ei ole otseselt tegelenud rahastusallikate otsimisega Rail Balticu projekti elluviimiseks ning neil puudus kõige värskem teave. Näiteks jälgib Läti Rahandusministeerium peamiselt Euroopa Ühendamise Rahastu vahendite kasutamist ja sellega seotud riiklikku kaasrahastamist, kuid ministeerium tegutses 2024. aastani endiselt Transpordiministeeriumi esitatud 2017. aasta tasuvusanalüüsi projektieelarve alusel, kuigi see oli vananenud.

30. Eestis on Rahandusministeerium projekti veidi rohkem kaasatud, kuid ministeerium teatas siiski, et tal pole Kliimaministeeriumi arvutusi selle kohta, kui palju raha on projekti lõpetamiseks veel vaja. Puudu olevate vahendite lisamiseks järgmistesse eelarvestrateegiatesse

²⁰ Läti stabiilsusprogramm 2024–2028.

²¹ [Ametlik statistika](#)portaal.

²² [Riikliku statistika](#) kohaselt.

²³ Vastavalt [2024. aasta stabiilsusprogrammile](#).

²⁴ Läti stabiilsusprogramm 2024–2028.

²⁵ [Ametlik statistika](#)portaal.

²⁶ V.a Leedu, kus praegune eelarvestrateegia on koostatud aastateks 2024–2026.

vajavad Eesti Rahandusministeeriumi vastavad üksused neid numbreid 2024. aasta augustiks.

31. Samamoodi märkis Leedu Rahandusministeerium, et tal puuduvad Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmed selle kohta, kui palju projekti eelarve on kasvanud, ja kalkulatsioonid selle kohta, kui palju on veel vaja raha projekti elluviimiseks. 2024. aasta mais aga sai Rahandusministeerium Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt soovi eraldada riigieelarvest projekti arendamiseks aastatel 2025–2027 2,8 miljardit eurot.

32. Kuna ELi liikmesriikide vahelised läbirääkimised 2028.–2034. aasta finantsraamistiku üle algavad 2025. aastal, pole kindel, kas Euroopa Ühendamise Rahastuga üldse pärast 2027. aastat jätkatakse või kui palju raha on selle jätkumise korral saadaval ja milline on kaasrahastamise määr.

33. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi sõnul on äärmiselt oluline, et projektiosalised saaksid 2021.–2027. aasta mitmeaastasest finantsraamistikust võimalikult palju raha. Kuna TEN-T põhivõrk tuleb lõpetada 2030. aastaks, hakkavad kõik suured projektid taotlema rahastust alates mitmeaastase finantsraamistiku (2028–2034) esimestest projektikonkurssidest, mis tähendab suuremat konkurentsi olemasolevate vahendite pärast.

34. 2024. aasta veebruari seisuga on projektile eraldatud Euroopa Ühendamise Rahastust ligikaudu 2,3 miljardit eurot ja 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku taotlusvoorudest lisandub hinnanguliselt veel 1,9 miljardit eurot (vt ka tabel 4).

Tabel 4. Aastast 2014 saadud ja hinnanguline rahastus allikate kaupa ning vajalik lisarahastus, miljonites eurodes

Eelarve	4028	9587	10 233		23 848
Allikas	Eesti	Läti	Leedu	RBR	Kokku
Euroopa Ühendamise Rahastust eraldatud vahendid	519	796	839	140	2 294
Euroopa Ühendamise Rahastust 2021.–2027. a mitmeaastasest finantsraamistikust hinnanguliselt eraldatavad vahendid	512	834	533		1 879
Riigieelarvest saadud vahendid	23	227	22		272
Hinnangulised vahendid riigieelarvest ²⁷	184	113	109		406
Muud allikad ²⁸	86				86
Vajalik lisarahastus	2 704	7 617	8 730		18 911

Allikas: kõrgeimad auditiasutused auditeeritud asutuste saadetud andmete põhjal

²⁷ Eelarvestrateegiad Eestis aastateks 2024–2027 ning Leedus ja Lätis aastateks 2024–2026.

²⁸ Vahendid ELi struktuurifondidest ning taaste ja vastupidavuse rahastamisvahendist.

35. Projekti esimese etapi elluviimiseks on lisarahastuse vajadus kokku 10,1 miljardit eurot, mis jaguneb riikide vahel järgmiselt: Eesti 1,8 miljardit, Läti 4,4 miljardit ja Leedu 3,9 miljardit.

36. Õigeaegne rahastamine on projekti tähtjaks lõpetamiseks hädavajalik, kuna viivituste tagajärjel võib ka juhtuda, et projekt ei vasta enam Euroopa Ühendamise Rahastu abikõlblikkuse tingimustele. Igas Euroopa Ühendamise Rahastu lepingus on kindlaks määratud Euroopa Liidu maksimaalne panus ning aeg, mille jooksul tuleb raha ära kasutada, ning kui ajakavast ei peeta kinni, ei vasta projekt enam abikõlblikkuse nõuetele, mis tähendab, et valitsused peavad need kulud tõenäoliselt ise tasuma ja Euroopa Ühendamise Rahastu vahendid jäävad kasutamata. Euroopa Ühendamise Rahastu määruse²⁹ kohaselt on olemas isegi võimalus, et Euroopa Komisjon võib nõuda juba kulutatud raha tagastamist, kui meetmed ei ole kahe aasta jooksul nende lõpuleviimise kuupäevast täielikult rakendatud. See võib juhtuda Lätis, kus RBRI esitatud teabe kohaselt lõpetatakse projekteerimistööd alles 2027. aasta lõpus.

37. Riikliku rakendusasutuse Rail Baltic Estonia OÜ hinnangul on 2024. aasta märtsi seisuga oht, et Eesti osas muutub abikõlbmatuks 8 miljonit eurot ehk 1,4% kõigist Euroopa Ühendamise Rahastu lepingute alusel eraldatud vahenditest, kui seda ei investeerita abikõlblikkuse perioodi jooksul. Lätis on see summa RBRI hinnangul 4 miljonit eurot ja lisaks sellele on Läti Transpordiministeeriumi teatel vaja riigieelarvest 44,8 miljonit, et käimasolev tegevus lõpule viia. Leedus on riiklik rakendusasutus LTG Infra hinnanud, et tähtjast kinnipidamise suutmatuse tõttu võidakse kaotada 71,5 miljonit eurot,³⁰ ja töötanud välja riskijuhtimismeetmed selle vältimiseks³¹.

Projektiga on ajakavast vähemalt viis aastat maha jäädud

38. Isegi projekti esimene etapp peaks valmima 2017. aasta valitsuste vahelises lepingus³² kokku lepitud esialgsest tähtjast vähemalt viis aastat hiljem. Valitsuste allkirjastatud ja kolme Balti riigi parlamentide

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1316/2013, millega luuakse Euroopa ühendamise rahastu, muudetakse määrust (EL) nr 913/2010 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 680/2007 ja (EÜ) nr 67/2010, artikkel 12.

³⁰ Arvesse võetakse ainult negatiivseid tegureid, mis suurendavad või võivad seda riski tulevikus suurendada. Positiivseid tegureid, mille võib saavutada selle riski maandamiseks kaalutavate ja väljatöötatud meetmete rakendamisega, võetakse arvesse alles pärast nende rakendamist. See tähendab, et abikõlbmatute kulude lõplik summa peaks pärast riskimaandusmeetmete rakendamist olema praegustest hinnangutest väiksem.

³¹ Kavandatud või rakendatud riskijuhtimismeetmed: ehitusmaterjalide eelostmine; raha ümberjaotamine tegevuste vahel; raha kasutamine 2025. aastal Euroopa Komisjoni ametiga kokkulepitud mehhanismi alusel; muudatused tegevusvaldkondades/-näitajates.

³² Läti Vabariigi Valitsuse, Eesti Vabariigi Valitsuse ja Leedu Vabariigi Valitsuse vaheline Rail Balticu/Rail Baltica raudteeühenduse arendamise kokkulepe, 2017.

ratifitseeritud lepingus on raudtee ehituse lõpetamise tähtajaks seatud 2025. aasta lõpp.

39. Projektiosaliste sõnul on raudtee esimese etapi valmimise tähtaeg praegu 2030. aasta. See tähendab, et 2030. aasta lõpuks peaks Tallinna, Riia, Kaunast ja Poolat ühendava raudtee põhitrass olema valmis ning see võib alustada tööd 2031. aastal.

40. Siiski nähtub mõnest projektisisesest ajakavast, et projekt võib veelgi edasi lükkuda. Näiteks valmib Rail Baltic Estonia OÜ ajakava järgi Pärnu ja Läti piiri vaheline lõik täielikult 2032. aasta oktoobris, sealjuures lõpeb ehitus 2031. aasta lõpus. Rail Baltic Estonia OÜ teatas aga meetmete võtmisest, et tagada nende tööde lõpetamine 2030. aastaks.

41. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi esindajad märkisid, et Rail Balticu projekt on eelarve ja ajakava poolest võrreldav teiste suurte TEN-T raudteeprojektidega, mis saavad vahendeid Euroopa Ühendamise Rahastust.

42. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat märkis ka, et TEN-T määruses on projekti lõpuleviimise tähtaeg 2030. aasta. Seepärast tuleks projekt lõpetada selleks tähtajaks või sellele tähtajale võimalikult ligilähedasel ajal. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat rõhutas, et eesmärk on ikka veel tagada 2030. aastaks Rail Balticu põhitrassi täielik toimivus.

Tehnilised projektid ja maade omandamine on veel lõpetamata

43. Nagu intervjuudes ja auditeeritute saadetud dokumentides märgiti, on viivituste peamine põhjus tehniliste projektide koostamise viibimine, mille eest vastutab RBR. Kuigi Euroopa Komisjoni rakendusotsuse³³ kohaselt oli tehniliste projektide valmimise tähtaeg Leedus³⁴ ja Eestis 2020. aasta lõpp ning Lätis 2021. aasta lõpp, ei ole projektid veel 2024. aasta veebruari seisuga lõplikult kinnitatud (vt ka tabel 5).

44. Praeguse graafiku kohaselt peaksid tehnilised projektid valmima Leedus 2026. aasta juuni lõpuks, Eestis 2026. aasta septembri lõpuks ja Lätis 2027. aasta lõpuks.

45. Projekteerimisviivitused ja planeeringute hilinemised on ka peamine põhjus, miks maade omandamine on viibinud. Hoolimata asjaolust, et Euroopa Komisjoni rakendusotsuse kohaselt oleks maad pidanud olema

³³ Komisjoni 26. oktoobri 2018. aasta rakendusotsus (EL) 2018/1723 Põhjamere-Läänemere põhivõrgukoridori piiriülese projekti Rail Baltica kohta.

³⁴ Välja arvatud Kaunase lõigud Kaunasest Vilniusse ning Kaunasest Leedu ja Poola riigipiirile.

omandatud 2021. aasta lõpuks³⁵, ei ole riigid 2024. aasta veebruari seisuga isegi poolel teel (vt tabel 5).

Tabel 5. Üksikasjaliste tehniliste projektide ja maa omandamise edenemine riikide kaupa (2024. aasta veebruari seisuga) protsentidena*

	Eesti	Läti	Leedu
Tehniline projekt	66,5	53,8	14,5
Maa omandamine	45	13 ³⁶	30

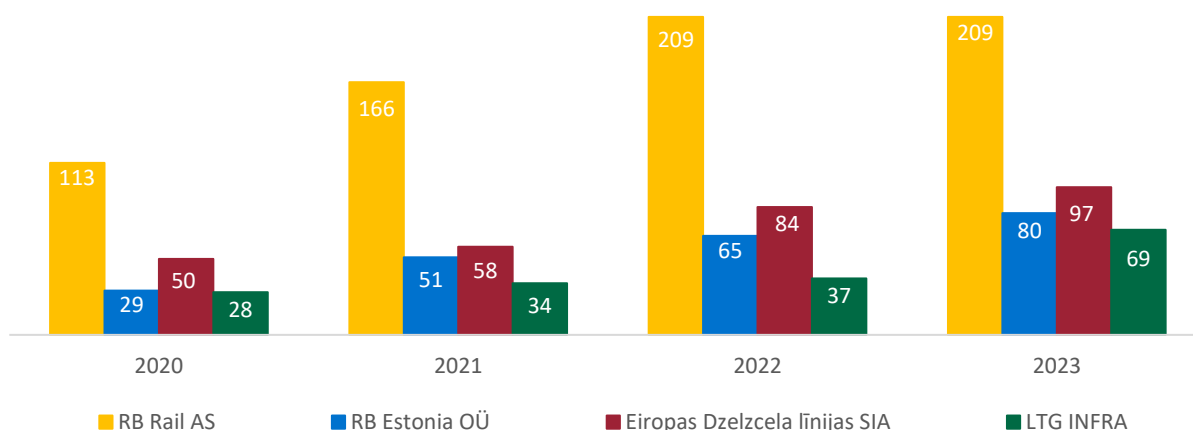
* Tabelis toodud protsendid ei ole omavahel võrreldavad, kuna Balti riikides esineb projekteerimises ja ehituses õiguslikke erinevusi.

Allikas: kõrgeimad auditiasutused auditeeritud asutuste esitatud andmete põhjal

46. Läbivaadatud dokumentides on tehniliste projektide valmimise viivituste põhjuseks märgitud konsultantide suutmatus tagada projektide tehniliste nõuete täielik täitmine ja projekti keerukuse alahindamine.

47. Projektiosalised märkisid ka, et projektid hilinesid projekti ulatust muutnud projekteerimisjuhiste mitmete uuenduste, COVID-19-pandeemia piirangute ja ülevaatamiseks vajalike RBRi ressursside ebapiisavuse tõttu. Sellegipoolest on töötajate arv vahemikus 2020–2023 kasvanud. Projekti rakendusasutuste personaliressursi kohta vt joonis 2.

Joonis 2. Projekti rakendusasutuste töötajate arv, arvutatuna täistööajaga töökohtade arvule³⁷



Allikas: kõrgeimad auditiasutused majandusaasta aruannete ja auditeeritud asutuste saadetud andmete põhjal

³⁵ Välja arvatud lõigud Kaunasest Vilniusse ning Kaunasest Leedu ja Poola riigipiirini, kus maa omandamine toimub kuni 2023. aasta lõpuni.

³⁶ 2024. aasta veebruari seisuga on 13% maad omandatud ja 41% on omandamisel. Võrreldes 2019. aastaga on Lätis omandatavate kinnisvaraobjektide arv kasvanud 42% ning see võib projekteerimise käigus veelgi muutuda.

³⁷ Igas riigis töötab projekti kallal inimesi ka teistes ettevõtetes või ministeeriumides. LTG Infra puhul on töötajate arv aastatel 2020–2021 hinnanguline, kuna selle konkreetse projekti kallal töötavaid töötajaid ei olnud võimalik eraldi arvestada.

Rail Balticu projekti riskide ja muudatuste juhtimise süsteemi ei ole veel rakendatud

48. Arvestades, et projekti mõjutavad põhiriskid on need rahastamisega seotud riskid, mis mõjutavad projekti tulemuslikkust ka ajaliselt, ja et projekti eelarve on juba oluliselt kasvanud ning projekti õigeaegseks lõpetamiseks tuleb kinni pidada rangest ajakavast, on oluline omada toimivat riskide ja muudatuste juhtimise süsteemi, kuna see aitab maandada kulude suurenemise riski.

49. 2019. aasta ühisauditi raames tuvastati, et kuigi riskid olid kindlaks tehtud, hinnatud ja prioriseeritud, oli kogu projekti riskijuhtimissüsteemi väljatöötamine alles pooleli. Selle ülevaate käigus püüdsid kõrgeimad auditiasutused kontrollida, kas 2019. aasta auditi käigus tehtud soovitused on rakendatud.

Tervet projekti hõlmav riskijuhtimine vajab edasiarendamist

50. Kogu projekti hõlmav riskijuhtimine ei ole alates 2019. aastast märkimisväärselt paranenud. Kuigi viivituse ja eelarve suurenemise riskid on realiseerunud, on RBR koos ministeeriumide ja riiklike rakendusasutustega jätnud eelmise, 2019. aasta auditiaruande osa soovitusi rakendamata.

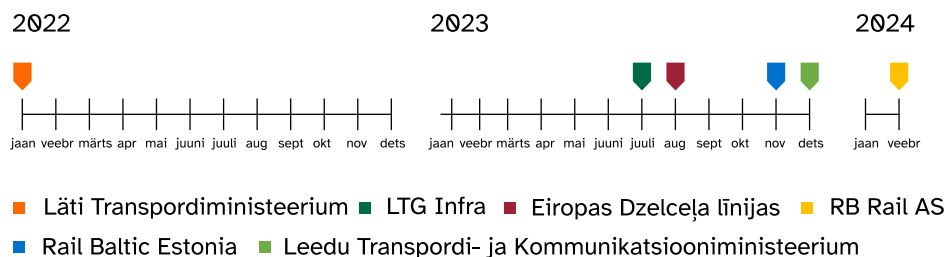
51. Näiteks soovitasid kõrgeimad auditiasutused luua kogu projekti jaoks ühtse riskijuhtimissüsteemi, kuid viis aastat hiljem on see ikka veel väljatöötamisel.

52. Samuti järeldati RBRi siseauditis³⁸, et puudus mehhanism erakorralistest või realiseerunud riskidest teatamiseks ning projektiosalised ei olnud kokku leppinud, kuidas kogu projekti riske koondada, et kõigil projekti osapooltel oleks neist ülevaade.

53. Kuigi RBR on kogu projekti riskikoordinaator ja soetanud riskijuhtimissüsteemi Primavera, mis maksis 120 220 eurot ja mida kõik projektiosalised peaksid kasutama, leidsid kõrgeimad auditiasutused, et enamik projektiosalisi ei kasutata seda regulaarselt. Mõnel asutusel, näiteks Eesti Kliimaministeeriumil, ei ole litsentsi selle kasutamiseks, ja isegi mõni litsentsi omav asutus, näiteks Läti Transpordiministeerium, logis viimati sisse kaks aastat tagasi. Vt ka joonis 3.

³⁸ RBRi siseauditi talituse riskijuhtimise auditi aruanne, 2023.

Joonis 3. Viimane sisselogimine Primavera riskijuhtimissüsteemi



Allikas: kõrgeimad auditiasutused lähtuvalt Primavera sisselogimisandmetest

54. Samuti soovitasid kõrgeimad auditiasutused ministeeriumidel tagada piisavalt täpsed riskide kirjeldused ja leevendusmeetmed, et erinevad otsustajad saaksid aru riskide tõsidusest ja rakendada asjakohaseid abinõusid. Sellest hoolimata on leevendusmeetmed enamasti ikka veel üsna ebamääraseid.

55. Näiteks on üks riskimaatriksites ja -kavades kajastatud riskimaandusmeede projektiosaliste teabevahetus. Kuigi teabevahetus on mitme osalisega projektides äärmiselt oluline, on ilma tajutava teabevahetusega seotud lisatulemuseta vähe lootust projekti rahastamise ja viivitustega seotud riskide vähendamiseks.

Muudatuste juhtimine on ikka veel pooleli

56. Samuti tuvastati 2019. aasta ühisauditi käigus, et kogu projekti tasandil puudusid mehhanismid, muu hulgas eelarve ja ajakava muutuste haldamiseks.

57. Kuigi RBR on hiljuti loonud uued riskide ja muudatuste juhtimise protsessid, leidsid kõrgeimad auditiasutused ka seekord, et muudatuste juhtimise süsteem ei toiminud ikka veel edukalt, kuna puudus selge kord muudatuste juhtimiseks kogu projekti tasandil. Näiteks märkis RBR, et teabevahetusega oli probleeme, mis tähendab, et teavet igas riigis realiseerunud riskide kohta ei edastatud kohe teistele projektiosalistele, keda riskid võivad mõjutada.

58. Projektiosalised juhtisid tähelepanu ka sellele, et projekti juhiti varem lepingupõhiselt, mis tähendab, et peamiselt jälgiti lepingute täitmist ning puudus laiem ülevaade sellest, kuidas lepingu muudatused mõjutasid kogu projekti.

59. Projektiosalised on nüüd siiski liikumas projektijuhtimisel põhineva lähenemisviisi suunas, mis tähendab, et on mitu projektijuhti, kes jälgivad teatavate osade või objektide lõpetamist ja vastutavad kõigi selle projekti alla kuuluvate lepingute eest. Samuti peaksid nad olema teadlikud kõikidest riskidest ja muudatustest, mis toimuvad ja/või mida tuleb teha, ning sellest, kuidas need muudatused mõjutavad kogu projekti. Projektiosaliste sõnul aitab uus süsteem loodetavasti parandada ka suhtlust projektiosaliste vahel.

60. Lisaks sellele on 2024. aasta alguses sõlmitud uus projektijuhtimis-leping, milles on selgemalt määratletud RBRI ja riiklike rakendusasutuste ülesanded ja kohustused. Selles on nii riskijuhtimise menetluse kui ka muudatuste juhtimise suuniste väljatöötamine sätestatud RBRI kohustustena.

61. Uues lepingus sätestatakse ka, et RBR töötab välja protseduurid ja rakendab neid järgmistes valdkondades:

- kavandamine ja ajakava koostamine,
- kulude kontroll,
- juhtimisaruandluse süsteem.

Valitsused ja parlamendid ei ole alati tekkivatest probleemidest teadlikud

62. Kuna projekti ulatus ja kulud on märkimisväärselt suurenenud, on tekkinud viivitusi ning kätte on jõudnud aeg teha olulisi otsuseid selle edasise haldamise kohta, on oluline, et see teave esitataks riiklikele valitsustele ja parlamentidele, kes peavad need otsused tegema korrapäraselt ja õigeaegselt.

63. Kuigi Eestis on valitsust teavitatud projekti eelarve suurenemisest, viivitustest ja projekti kahte etappi jaotamisest, ei ole see kõikjal nii olnud.

64. Lätis on Rail Balticu küsimus olnud valitsuse päevakorras, sest valitsus kiidab heaks iga Euroopa Ühendamise Rahastu ja sõjaväelise liikuvuse taotluse tegevused. Sellest hoolimata ei ole valitsus olnud asjakohaselt kaasatud muudatuste heakskiitmisel.³⁹ Näiteks piirkondlike jaamade lisamine projekti koosseisu.

65. Leedus toimub aruandlus valitsusele igakuiste aruannete ja *ad hoc* koosolekute kaudu, kus esitletakse konkreetseid probleeme. Kui tegeleda tuleb projekti strateegiliste küsimustega, esitatakse need valitsuse strateegiliste projektide portfelli komisjonile. Sellest hoolimata ei ole valitsusele ega parlamendile 2024. aasta maikuu seisuga esitatud informatsiooni projekti eelarve muudatuste ja etappideks jaotamise kohta ning neil teemadel pole tehtud ühtegi otsust. Leedu ministeeriumi selgituste kohaselt ei ole uue tasuvusanalüüsi näitajad veel lõplikud. Uut eelarvet arutatakse valitsuse kinnises formaadis.

66. Kuigi Eestis ja Leedus antakse parlamendile regulaarselt aru⁴⁰, on Rail Balticu teemat Lätis arutatud vahemikus 2021–2023 vaid üks kord.

³⁹ Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt Läti kõrgeima auditiasutuse riikliku olukorra ülevaatedokument.

⁴⁰ Leedus esitatakse parlamendi Euroopa asjade komisjonile aruandeid vähemalt kord iga kuue kuu järel. Eestis esitatakse riigikogule igal aastal projektiaruanne.

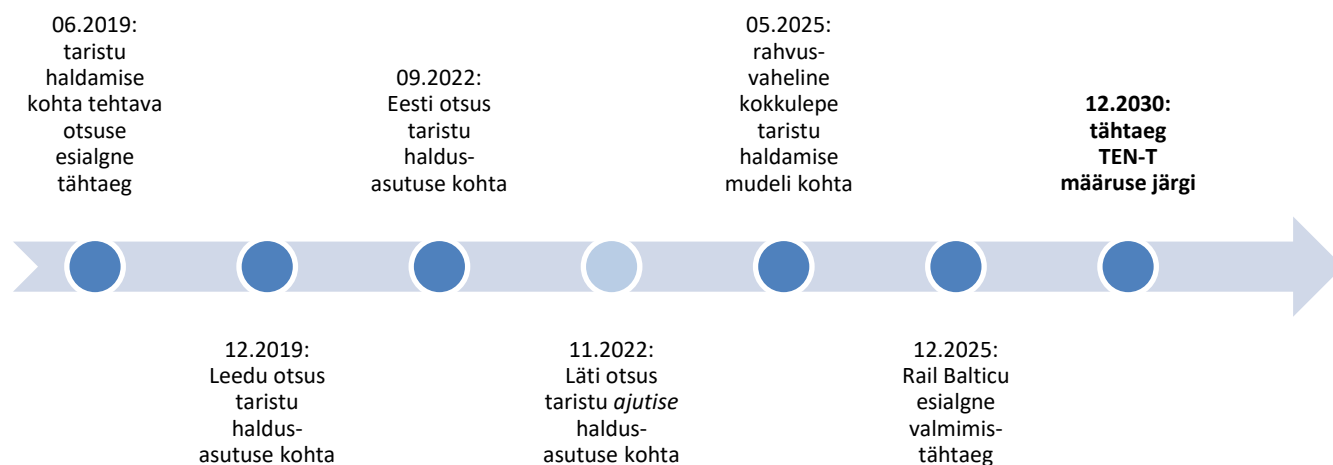
Otsust raudtee haldamis- ja käitamismudeli kohta pole veel tehtud

67. Ainus otsus, mille kolm Balti riiki on taristu haldamise kohta 2024. aasta suve seisuga teinud, on see, et igas riigis saab olema eraldi sõltumatu haldusasutus. Eestis ja Leedus on raudtee tulevasteks haldusasutusteks määratud riiklikud rakendusasutused – Rail Baltic Estonia OÜ ja LTG Infra.

68. Kuigi Lätis ei ole selle kohta otsust tehtud, on riiklikule rakendusasutusele Eiropas dzelzceļa līnijās SIA antud ülesanne tegutseda otsuse tegemiseni ajutise taristu-haldusasutusena. Rail Balticu taristu haldusasutuse valimist peetakse Lätis poliitiliseks otsuseks. Selle otsuse viimane tähtaeg Lätis pole selge, kuigi projekti osapooled märkisid, et see tuleks teha 2024. aastal.

69. Kuigi Euroopa Komisjoni rakendusotsuse kohaselt oli taristu haldamise mudeli otsustamise tähtaeg 2019. aasta, on praegu selle otsuse tegemise tähtaeg⁴¹ mai 2025, mil kolme Balti riigi valitsused peavad jõudma kokkuleppele, millega sätestatakse projektiosaliste ülesanded ja kohustused ning raudtee majandamise põhimõtted, sealhulgas seoses kasumi ja kahjumi jagamise, konfliktide lahendamise ja muu sellisega. Lisateavet otsustusprotsessi kohta vt jooniselt 4.

Joonis 4. Taristu haldamise mudeli üle otsustamise protsess



Allikas: kõrgeimad auditiesutused auditeeritud isikute saadetud andmete põhjal

70. Puudub ka mehhanism, mille abil RBR ja riiklikud rakendusasutused saaksid sundida vastutavaid ministeeriume vajalikke otsuseid tegema. Näiteks korraldasid rakendusasutused 2023. aastal käitamisvalmiduse uuringu, milles toodi välja kõik tegevused, mida tuleks teha, kes neid

⁴¹ Käitamisvalmiduse uuring, vt punkt 68.

tegema peaks ja mis ajaks, et raudtee oleks kasutusvalmis. Kolme riigi vastutavad ministeeriumid kohtusid samuti 2023. aasta oktoobris ja leppisid kokku, et järgivad käitamisvalmiduse uuringut.

71. Sellegipoolest peaks 2024. aasta alguseks olema üks tegevus lõpule viidud, nimelt otsus veeremi soetamise kohta. See tegevus on märgitud välise osapoole (s.t kolme riiki hõlmava üksuse, mida veel ei ole olemas) kohustuseks ja kolme ministeeriumi vastutuseks.

72. Ministeeriumid ei ole otsustanud, millise mudeli järgi rongid hangitakse või milline üksus selle eest vastutab. Kui otsust ei tehta peatselt, ei saa rongid 2030/2031. aastal raudteel sõita. Uuringu kohaselt kulub alates otsuse tegemisest kaks aastat hanke ettevalmistamiseks, neli aastat veeremi tarnimiseks ja kaks aastat katsetamiseks – kokku kaheksa aastat.

RB Rail ASi tulevase rolli kohta pole otsust tehtud

73. Seni on RB Rail ASi aktsionärid teinud otsuse, et ettevõtte ei jätka pärast Rail Balticu projekti lõpuleviimist valminud raudtee taristu haldusasutusena. Pole aga selge, kas ettevõtte jätkab eksisteerimist mingi muu eesmärgi täitmiseks või kuidas seda rahastatakse.

74. RB Rail ASi juhatuse sõnul jätkab ettevõtte tegevust vähemalt senikaua, kuni kogu projekt on lõpule viidud. See tähendab, et ettevõtte koordineerib projekti ka pärast 2030. aastat, kui raudtee on käivitatud, et koordineerida projekti nn teise etapi elluviimist. Praegu pole aga teada, kui kaua teine etapp kestab või kust selleks rahastust saadakse.

75. RB Rail ASi nõukogu sõnul otsustavad RB Rail ASi tulevase rolli üle kolm vastutavat ministeeriumi. Nõukogu märkis, et erinevad võimalused on tõenäolised, kuna ettevõtte võib

- jätkata tegevust võimalike tulevaste Balti riikide ülest projektide pädevuskeskusena;
- määrata teatavad ülesanded, mis on seotud avaliku teenindamise kohustuste või veeremi soetamise/hooldamisega juhul, kui Balti riigid otsustavad soetada veeremi riiklikest vahenditest või koos;
- lõpetada tegevuse.

76. 2024. aasta mai seisuga ei ole sellise otsuse langetamise ajakava kindlaks määratud.

Lisa A. Varasemad auditid Rail Balticu teemal

Ühisauditid	
2019	<u>„Rail Balticu projekti elluviimine. Kas riikidel on Rail Balticu projekti arendamiseks olemas rahastusplaan ning kokku lepitud hangete korraldamise ja lepingute haldamise põhimõtted?“</u>
Eesti Riigikontroll	
2017	<u>„Riigikontrolli ülevaade Eesti, Läti ja Leedu valitsuse vahel sõlmitud Rail Balticu/Rail Baltica raudteeühenduse arendamise lepingust“</u>
2021	<u>„Vahekokkuvõtte Rail Balticu elluviimise kohta“</u>
Läti Riigikontroll	
2020	<u>„Kas Rail Balticu projekti juhtimine on Lätis tõhus?“</u>
Leedu Riigikontroll	
2016	<u>„Riikliku tähtsusega majanduslikud projektid“</u>
2018	<u>„Avaliku raudteetaristu haldamine“</u>

Lisa B. Metoodika

Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused uurisid Rail Balticu projekti elluviimist nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Selleks koostasid kõrgeimad auditiasutused küsimustiku, mille abil koguti teavet projekti edenemise kohta igas riigis. Ülevaate küsimused olid järgmised:

1. Milline on Rail Balticu projekti praegune hinnanguline eelarve ja kas vastutavad ministeeriumid on teinud valmis raudtee pikaajalise rahastamise kohta otsuse?
 - 1.1. Milline on Rail Balticu projekti praegune hinnanguline eelarve?
 - 1.2. Millised on peamised rahastamisega seotud riskid, mis võivad mõjutada projekti lõpuleviimist, ja kuidas neid maandatakse?
2. Milline on Rail Balticu projekti valmimise eeldatav tähtaeg?
 - 2.1. Kui pikk on viivitus võrreldes rahvusvahelises lepingus kokkulepitud ajakavaga?
 - 2.2. Millised on peamised ajakavaga seotud riskid, mis võivad mõjutada projekti lõpuleviimist, ja kuidas neid maandatakse?
3. Kuidas kavatsevad vastutavad ministeeriumid valmis raudteed hallata ja käitada?
 - 3.1. Milline on taristu haldamise põhimõtete kokkuleppimise seis?
 - 3.2. Milline on raudtee käivitamisele järgneva koostöö põhimõtete kokkuleppimise seis?

Kuna tegu oli ülevaate, mitte auditiga, siis puudusid kriteeriumid ning kõrgeimate auditiasutuste eesmärk oli koguda ja esitada projekti kohta olulist teavet. Projekti rakendamise edenemist igas riigis hindas iga kõrgeim auditiasutus eraldi, kuid ülevaade koostati ühiselt, tuginedes dokumentide läbivaatamisel ja igas riigis tehtud intervjuudel kogutud teabele.

Tabel 1. Ühise ülevaate koostamise käigus korraldatud intervjuud

Intervjueeritav	Intervjuu kuupäev
RB Rail AS	06.02.2024
RB Rail AS	07.02.2024
RB Rail ASi juhatus	19.02.2024
RB Rail ASi nõukogu	23.02.2024
Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat	27.02.2024
Eesti kõrgeima auditiasutuse intervjuud	
Rail Baltic Estonia OÜ	04.01.2024
Kliimaministeerium	09.01.2024
Rahandusministeerium	28.03.2024
Läti kõrgeima auditiasutuse intervjuud	
SIA „Eiropas dzelzceļa līnijas“	08.01.2024
	16.01.2024
	17.01.2024
	09.02.2024

	22.03.2024
Rahandusministeerium, ELi vahendite auditeerimise osakond	18.01.2024
Transpordiministeerium	09.01.2024
	30.01.2024
	14.02.2024
	28.02.2024
AS LatRailNet	14.02.2024
VAS „Latvijas dzelzceļš“	21.02.2024
Rahandusministeerium	06.03.2024
Leedu kõrgeima auditiasutuse intervjuud	
AB „LTG Infra“	13.02.2024
	14.02.2024
Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium	14.02.2024
RB Rail ASi Leedu filiaal	15.03.2024
Transpordi- ja Kommunikatsiooniministeerium, AB „Lietuvos geležinkeliai“, AB „LTG Infra“	09.05.2024

Ülevaate raames analüüsitud dokumendid

- Euroopa Ühendamise Rahastu toetuslepingud ja tegevusaruanded.
- Rail Balticu rahvusvahelise projekti tasuvusanalüüsi lõpparuanne (30.04.2017) ning uue tasuvusanalüüsi ja äriplaani viimased kavandid, mis avaldatakse 2024. aastal.
- Balti riikide riigieelarved ja eelarvestrateegiad.
- Riiklike rakendusasutuste, RB Rail ASi ja vastutavate ministeeriumide aruanded projekti edenemise kohta.
- RB Rail ASi ja riiklike rakendusasutuste siseauditi ja välisauditi aruanded.
- RB Rail ASi ja riiklike rakendusasutuste juhtimiseeskirjad.
- RB Rail ASi ja riiklike rakendusasutuste riskimaatriksid, dokumendid kavandatud või võetud riskide maandamise meetmete kohta ja riskijuhtimissüsteemi auditi protokollid.
- RB Rail ASi juhatuse ja nõukogu ning riiklike rakendusasutuste koosolekute protokollid.
- RB Rail ASi ja riiklike rakendusasutuste projekti eelarve ja ajakava dokumendid.
- Taristu haldamist ja käitamist käsitlevad lepingud, kavad, uuringud ja eduaruanded.

Tabel 2. Ülevaate koostanud meeskonna liikmed

Juhtkomitee		
Auditiasutus	Nimi	Amet
Eesti Riigikontroll	Ines Metsalu-Nurminen	Auditiosakonna peakontrolör
Läti Riigikontroll	Inese Kalvāne	Läti kõrgeima auditiasutuse 1. auditiosakonna peakontrolör ja nõukogu liige
Leedu Riigikontroll	Lina Balėnaitė	Riigikontrolöri asetäitja
Meeskonna liikmed		
Eesti Riigikontroll	Silver Jakobson	Auditiosakonna auditijuht (ühise ülevaate koordinaator)
	Kristiina Visnapuu	Audiitor
	Silja Einberg	Audiitor
Läti Riigikontroll	Larisa Reine	Valdkonna juht
	Baiba Amoliņa	Vanemaudiitor - jurist
	Laila Kikuste	Vanemaudiitor
	Eva Vorona	Audiitor
	Inga Briede	Audiitor
Leedu Riigikontroll	Eglė Merkininkienė	Osakonna juhataja
	Eivida Šlamė	Peaaudiitor – auditimeeskonna juht
	Ramunė Marcikonytė	Peaaudiitor
	Vytenis Žukas	Peaaudiitor