

## Erakorralise auditi „Eesti Vabariigi idapiiri väljaehitamise projekti juhtimise tulemuslikkus“ vahearuanne

<b>Kellele</b>	Andres Anvelt, siseminister
<b>Kellelt</b>	Tarmo Olgo, siseauditi osakonna juhataja
<b>Kuupäev</b>	07.03.2018
<b>Teema</b>	Idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kavandamise ja elluviimise asjakohasus ja tulemuslikkus.

### Sissejuhatus

Auditi läbiviimise aluseks on siseministri 01.02.2018 käskkiri nr 1-3/13<sup>1</sup> erakorralise auditi läbiviimise kohta.

Auditi eesmärk: hinnata, kas „Idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti“ (*edaspidi Piiriprojekt*) kavandamine ning elluviimine on Politsei- ja Piirivalveametis (*edaspidi PPA*) korraldatud asjakohaselt ja tulemuslikult.

Vastavalt auditi aluseks olevale siseministri käskkirjale koostatakse auditi vahearuanne järgmiste uurimisküsimuste kohta:

- 1) kas Eesti Vabariigi (*edaspidi EV*) idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemine ning viibimine võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga on tingitud ettenägematutest asjaoludest või puudustest projekti ettevalmistamisel ja elluviimisel;
- 2) kas PPA juhtkond on teavitanud EV riigipiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemisest ning viibimisest võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga SIM-i juhtkonda aja- ja asjakohaselt.

Piirangud: auditi toimingud viidi läbi sõltumatus ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes. Auditi memo koostamisel on lähtutud eeldusest, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad auditeeritava teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditeeritava tegevusele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitorile mitteesitatud/mitte teadaoleva informatsiooni korral oleksid auditi järeldused võinud olla teistsugused.

<sup>1</sup> Siseministri 01.02.2018 käskkiri nr 1-3/13 „Erakorraline audit“. A1-1

## **Vahearuande koondkokkuvõte**

EV idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemine ning viibimine võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga oli tingitud nii ettenägematutest asjaoludest kui ka kiirustamisest projekti ettevalmistamisel, eelarve prognoosimisel ja tähtaegade kavandamisel. Piiriprojekt koostati 2015.a veebruariks ebamõistlikult lühikese tähtajaga ja eelnevatel aastatel kavandatust ambitsioonikam ning visiooni tasemel, kuna puudus usaldusväärne teadmine piiriribal geoloogilistest ja geodeetilistest tingimustest, ehitusmahtudest, kasutatavatest materjalidest ja tehnilistest nõuetest. Ehitusmaksumus kalkuleeriti sedavõrd üldisel tasemel, et 2015. aasta ehitusmaksumuse kalkulatsioon ei ole võimalik võrrelda 2018. aastal esitatuga. Audit ei tuvastanud PPA's 2015.a veebruaris valitsuskabinetile esitatud materjalide ettevalmistamisel hooletut suhtumist, vastutustundetut tegutsemist ega olulisi juhtimisvigu.

Auditist ilmnas, et PPA sai maismaapiiri ehitusmaksumuse olulisest kallinemisest teada 2016.a detsembris, kui oli vastu võtnud 7 piirilõigu projektdokumentatsiooni koos ehituseelarve prognoosidega. Piirilõikude täpsustunud ehitusmaksumuse prognoosist Siseministeeriumi ei informeeritud. PPA teavitas esimest korda üheselt mõistetavalt ja kirjalikult taasesitatavas vormis idapiiri projekti kallinemisest SIM tegevjuhtkonda 01.02.2018. Eelnevalt oli PPA teavitanud mitteametlikult SIM-i Piiriprojekti kallinemisest vähemalt kaks korda, rõhutades, et idapiiri väljaehitamise lõplik ehitusmaksumus selgub 2017. a lõpus pärast ehitusprojekti valmimist. Audiitorite hinnangul raskendas Piiriprojekti võimaliku kallinemise varasemat teadvustamist asjaolu, et PPA juhtkonnal puudus ajakohastatud detailne tervikvaade idapiiri väljaehitamise tegevustest, nende kavandatud maksumustest ja teostamise tähtaegadest.

**PPA vastus: PPA tänab siseaudiitoreid niivõrd lühikese aja jooksul tehtud mahuka töö eest ning nõustub mitmete toodud tähelepanekutega. Samas jääme eriarvamusele järgnevate tähelepanekute osas. Palun neid kindlasti arvestada ja vajadusel oleme nõus eriarvamusi selgitama siseaudiitori ja siseministri ees.**

### **PPA kommentaar tähelepanek nr 8 osas.**

2016. a detsembris ei olnud võimalik ametlikult idapiiri arenduse tervikmaksumust numbriliselt teatavaks teha, põhjusel, et selle teatavaks tegemisel oleks PPA edastanud ebausaldusväärseid andmeid. Näiteks maismaapiiri kaguosa (135,6 km) kõikide 7 lõigu esmased indikatiivsed eelarved on muutunud võrreldes üleandmise hetke ja 2018. a veebruari seisuga projekteerimistegevuse lõppemisel. Oktoobris 2016. a alustati projektlahenduste testimiseks katselõikude ehitust, mille käigus selgusid ehitusmaterjalide vajadused, mahud jms. Katsetamise vajaduse tingis olukord, kus PPA-l puudus kindlus, kuidas projekteeritud taristu nõrkadel pinnastel hakkab käituma (kui palju on konstruktsioonide vajumit). Katselõikude rajamise eesmärk oli muuhulgas leida ehitusprojekti lahendus, mis võimaldab ujukitele rajatud teed vähendada ja läbi selle eelarves oluliselt kokku hoida. Olulise kriteeriumina toodi välja soodsama lahenduse leidmise vajadus. Ei saanud välistada, et teiste projektiosade kilomeetri hinna maksumus võib kujuneda oluliselt väiksemaks.

**Siseaudiitorite lõplik seisukoht:** jääme oma seisukoha juurde. Audiitorid eeldasid, et oodatava hoolsusega tegutsev projektimeeskond jälgib järjepidevalt projekti ja selle osade eelarve ja tähtaegade muutust, analüüsib võimaliku muutuse mõju projekti eelarvele ning lõpptähtajale ja korraldab esimesel võimalusel projekti tellija ja rahastaja (SIM juhtkond ja valitsus) kohase teavitamise projekti olulise kallinemise või mittetähtaegse valmimise riskist. See võimaldab projekti tellijal ja rahastajal vähendada vajadusel projekti mahtu või nõustuda projekti kallinemisega ning kavandada täiendav raha suurenenud eelarve katmiseks.

Faktilised asjaolud näitavad, et PPA sai teada maismaapiiri ehitusmaksumuse olulisest kallinemisest hiljemalt 2016.aasta lõpus, kui oli 11-st maismaapiiri lõigust vastu võtnud 7 lõigu projektdokumentatsioonid ehituseelarve prognoosidega kokku summas 48,1 mln eurot. Sellele eelnev PPA parim teadmine maismaapiiri taristu ehitusmaksumuse kohta pärineb 2015. veebruarist, kui valituskabinetile esitatud memorandumis planeeriti maismaapiiri taristu maksumuseks 14,5 mln eurot. Erinevus oli sedavõrd märkimisväärne, et oleks pidanud pälvima oodatava hoolsusega käituvat projektimeeskonna tähelepanu. Audiitorid ei tuvastanud, et PPA oleks projekteerijalt 2016. aastal saadud info alusel teavitanud SIM juhtkonda.

#### **PPA kommentaar tähelepanek nr 9 osas.**

PPA ei nõustu koond hinnangus ning tähelepanekus 9 rõhutatud väitega, et PPA on enne 30.01.2018 teavitanud piiriprojekti kallinemisest SIM tegevjuhtkonda mitteametlikult. PPA on piiriprojekti aruandlust, temaatilisi koosolekuid ning verbaalset suhtlust pidanud ametlikuks teabevahetusviisiks ja järginud kokkulepitud suhtluskanaleid ja aruandlusformaate. Muuhulgas on ametlikuks suhtluskanaliks ka töö e-postiaadressilt saadetud kirjad ja aruanded koos manustega. PPA on seisukohal, et piiriprojekti kallinemisest on teavitatud SIM tegevjuhtkonda enam kui kaks korda. Näiteks anti SIM valitsemisala juhtkonna nõupidamisel 30.08.2017. a plaaniline ülevaade piiriprojekti arengutest. Ülevaate järel toimunud arutelul andis PPA hinnangu, et piiri väljaehitamine kallineb ja sai kantslerilt ülesande tulla pärast hinna selgumist 2018. a alguses ministeeriumisse esitama piiriehitamise erinevaid alternatiive (miinimum, meedium ja maksimumvariant). Valitsuskabineti 28.02.2017. a nõupidamisel arutati idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomise aastatel 2016-2019 hetkeseisu. Esitluse üks osa oli ka eelarve kasutamine ja tulevikuvajadused ning esitluse slaidil on toodud välja, et täpsem teadmine eelarvevajaduste kohta selgub 2017. a sügisel pärast taristu ja tehnilise seire- ja valvesüsteemi projekti valmimist.

PPA on toiminud teadmises ja kokkuleppes Rahandusministeeriumi esindajatega, et 2015. a memorandumiga heakskiiduga saanud eelarvet kasvatatakse läbi RES'i lisavajaduste esitamise. Seega ei saa PPA esitada suuremaid taotlusi lisavajadustele enne kui idapiiri arenduseks vajalik üldsumma on saanud Vabariigi Valitsuse finantseerimise otsuse heakskiidu.

**Siseaudiitorite lõplik seisukoht:** ei nõustu kommentaaris esitatuga ja jääme oma seisukoha juurde. Audiitorite hinnangul pidanuks Piiriprojekti kallinemisest SIM juhtkonna teavitamine toimuma PPA peadirektori poolt kirjalikult ja sellises sisulises kvaliteedis, mis taganuks võimalused asjakohasteks juhtimisotsusteks. Ükski eelnimetatud teavitustest sellistele kriteeriumitele ei vastanud. Juhime tähelepanu asjaolule, et PPA ei olnud kuni 01.02.2018 esitanud kallinemise teavet ka ühegi RES menetluse raames.

## **PPA kommentaar tähelepanek nr 12 osas.**

PPA ei nõustu koondhinnangus ning tähelepanekus 12 tooduga, et PPA juhtkonnal puudus ajakohastatud detailne tervikvaade idapiiri väljaehitamise tegevustest, nende kavandatud maksumustest ja teostamise tähtaegadest.

PPA juhtkonnal on olnud idapiiri tervikarenduste detailne tervikvaade idapiiri väljaehitamise tegevustest, mis põhineb 2015.a koostatud tegevusplaani „Eesti Vabariigi välispiiri väljaarendamine ja ajutise kontrolljoone tähistamine aastatel 2015 - 2020 „ kirjeldatud ja struktureeritud temaatilistele tegevustele, nende alategevustele ja vastutavatele asutustele. Lisaks on tegevusplaanis ka üksikasjalikum alategevuse seletus ja ajaline plaan. Tegevused ja alategevused on olnud ajakohane ja kogu idapiiri arendustegevuse aluseks, mistõttu ei ole võimalik käsitleda 30.01.2016 toimunud SIM valitsemisala koosolekul vormistatud otsust tähelepanu juhtimisena idapiiri väljaehitamise tervikvaade puudumisena.

Tegevusplaani ajaline plaan oli pidevas muutumises (asjade kulgu mõjutas erinevate paralleelselt ja erineva kiirusega toimuvad tegevused) ja selle ajakohastamine oli kavandatud peale suuremahuliste projekteerimistegevuste järgnevasse aega, kui on olemas vajalikud rahastamise otsused. Finantsplaani ja selle täitmise aruandlus koostati koostöös SIM vastutavatega ja rakendati igapäevasesse kasutusse.

PPA juhtkonnal oli pidev ja ajakohastatud tegevuste ülevaade, et omada vajalikul määral ülevaadet tegevuse sisust, võimalikest probleemidest ja eelseisvatest väljakutsetest.

**Siseaudiitorite lõplik seisukoht:** jääme oma seisukoha juurde. Audiitorid eeldasid, et 2015.aasta veebruaris koostatud Piiriprojekti visiooni elluviimiseks on PPA kogu projekti kohta kirjeldanud täpsema projekti elluviimise tegevuskava, millel põhinevad projekti elluviimise, juhtimise ja tulemuste saavutamise kontrolli tegevused. Sellist aja- ja ajakohast tegevuskava Piiriprojekti puhul ei peetud. PPA on oma vastuses sarnaselt auditi järeldusega tõdenud, et 2015. aasta veebruari visiooni ajakohastamine oli kavandatud peale suuremahuliste projekteerimistegevuste järgnevasse aega, kui on olemas vajalikud rahastamise otsused. Seetõttu perioodil 2015-2018 esitatud Piiriprojekti ülevaated ei ole võimaldanud juhtimisotsusteks teavet selle kohta, millistes tegevustes, kui palju ja millises maksumuses esines hälbeid ja viibimisi ning milline on nende mõju projekti eesmärkide tähtaegsele saavutamisele.

## Olulised tähelepanekud vahearuande uurimisküsimuste lõikes

**I. Kas EV idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemine ning viibimine võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga on tingitud ettenägematutest asjaoludest või puudustest projekti ettevalmistamisel ja elluviimisel.**

**1. Tähelepanek:** 26.02.2015 valitsuskabinetis tutvustatud ja heakskiidu saanud Piiriprojekt oli märkimisväärselt ambitsioonikam kui Vabariigi Valitsuse 26.09.2014 otsusega ette nähti. Piiriprojekt koostati ebamõistlikult lühikese ajaperioodi jooksul. Algne PPA ülesanne oli teha vajalikud toimingud ajutise kontrolljoonega piirnevate katastriüksuste moodustamise lõpule viimiseks, piirsihtide rajamiseks ja katastriüksuste piiride tähistamiseks.

Kolm nädalat peale Eston Kohvri röövimist, so 26.09.2014 otsustas Vabariigi Valitsus korraldusega <sup>2</sup> rajada idapiiri turvalisuse tõstmiseks Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone maismaa Eesti-poolse maismaa osa riigipiiriga piirnevate katastriüksustel piirsihid, tähistada katastriüksuste piirid ja puhastada (raadata) piiririba. Eelnimetatud ülesande täitmiseks ja idapiiri väljaehitamise korraldamiseks tehti siseministrile ülesandeks moodustada tööühm. VV korralduse seletuskiri nägi ette PPA tegevustega kaasnevate kulude katteks PPA 2014.aasta eelarves 198 000 eurot ja 2015. aasta eelarves 939 835 eurot. Täiendava rahastuse Piiriprojektile (kulud eraomanikelt piiririba ulatuses maa omandamiseks, nimetatud maade tähistamiseks, mõõdistamiseks jne) tuli taotleda riigieelarve strateegia 2016-2019 koostamise käigus.

26.02.15 esitas siseminister valitsuskabinetile memorandum<sup>3</sup> „Eesti Vabariigi idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomise rahastamine perioodil 2016 – 2019“, ettepanekuga ehitada välja innovaatiline tänapäevane riigipiir ning tagada selleks vajalik rahastamine 79 508 716 eurot, millest 75 549 916 eurot olid SiM ja 3 958 800 eurot MKM lisavajadused. Memorandumis rõhutati, et projektist kasu ei piirdu PPA vajadustega ja et kirjeldatud eelarvevajadus on indikatiivne. Täpsem EV idapiiri väljaehitamise kronoloogia on esitatud Lisas 1.

Seega koostasid PPA ja SIM VV 26.09.2014 .a korraldust täites märkimisväärselt ambitsioonikama Piiriprojekti, kus piiririba rajamisele täiendavalt nähti ette tehniline seirevõimekus integreerituna riikliku valvesüsteemiga ning piirilt laekuva informatsiooni töötlemise suutlikkus. Valitsusele esitatud Piiriprojekti kava koostati ebamõistlikult lühikese aja jooksul ja suhteliselt piiratud ressursside tingimustes.

**2. Tähelepanek:** EV idapiiri väljaehitamise eelarve koostati 1,5 kuu jooksul omamata vajalikku alusandmestikku, teadmist ja kogemust taolise projekti ettevalmistamiseks. Esialgse ehitusmaksumuse määramisel kasutati 2007. a eelprojekti ja ettevõtetelt kiirkorras küsitud hinnangulisi pakkumisi. PPA's puudus vajalik kompetents ja meeskond ehitusprojekti kavandamiseks.

<sup>2</sup>Vabariigi Valitsuse 26.09.2014 korraldus nr 421

<sup>3</sup>Siseministri 26.02.2015 valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandum teemal: EV idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomise rahastamine perioodil 2016-2019

10.10.2014 moodustas Siseminister VV 26.09.14 korralduse alusel ministeeriumite vahelise töörühma. Siseministri töörühma esimesel kohtumisel, so 29.10.14 arutleti piiriprojekti ajakava ja projekti finantseerimise ning jätkusuutlikkuse tagamist. Töörühma teisel kohtumisel 26.11.14 märgitakse protokollis vajadust piiri väljaehituse uuendatud versiooniks. Lepiti kokku, et vaheversiooni tutvustatakse jaanuaris ja eelarvet arutatakse veebruaris 2015.a. Ministeeriumite vaheline töörühm ei tegelenud uue Piiriprojekti väljaarendamisega, vaid keskendus peamiselt ministeeriumite vaheliste tööülesannete koordineerimisele, piirima puhastamisele, maade omandamisele ja piiriribal asuva metsa raadamisele.

Idapiiril piiririba ja piiririba tehniliste valvesüsteemide väljaehitamise ülesande pani PPA peadirektor 12.10.2014 korraldusega<sup>4</sup> moodustatud 12-liikmelisele töögrupile, mille koosseisus ei olnud moodustamisel ehitusinseneri teadmiste ja kogemustega ning tehniliste valvesüsteemide valdkonna teadmistega personali.

Kuna PPA töögrupi tegevused ja otsused on valdavalt dokumenteerimata, samuti ei ole toonasest perioodist SIM ja PPA juhtkonna otsuseid idapiiri tervikprojekti ettevalmistamise kohta, ei ole võimalik tõendusmaterjali põhiselt esitada idapiiri rajamisega seotud otsuste kronoloogiat ega tehtud juhtimisotsuseid.

Intervjuudel saadud selgituste kohaselt toimus idapiiri väljaehitamise projekti kavandamine ja eelarve koostamine perioodil oktoober 2014 – veebruar 2015 omamata vajalikk alusandmestikku, teadmist ja kogemust taolise projekti ettevalmistamiseks. Piiriprojekti maksumuse eelarvestamisega alustati 2014. a detsembris. Esialgse ehitusmaksumuse määramisel kasutati 2007. a eelprojekti ja ettevõtelt kiirkorras küsitud hinnangulisi pakkumisi.

**3. Tähelepanek:** Piiriprojekti eelarve koostamisel oli Idapiiri kontseptsiooni visiooni tasemel, puudus usaldusväärne teadmine maismaapiiri geoloogilistest ja geodeetilistest tingimustest, ehitusmahtudest, kasutatavatest materjalidest ja tehnilistest nõuetest. Ehitusmaksumus kalkuleeriti sedavõrd üldisel tasemel, et 2015 aasta ehitusmaksumuse kalkulatsioone ei ole võimalik võrrelda 2018 aastal esitatuga.

Saadud selgituste kohaselt tugines PPA 26.02.2015 memorandumisse sisendi andmisel olulises osas maismaapiiri taristu projekteerimise ja ehituse ajakava ning maksumuste planeerimisel Piirivalveameti 2006.aastal tellitud „Eesti-Vene riigipiiri väljaehitamise eelprojektile“<sup>5</sup>. Selle projekteerimistöö raames ei viidud läbi piiriribal geoloogilisi ja geodeetilisi uuringuid ning selle eelprojekti ehitusmahud ei ole olulises osas võrreldavad memorandumis kirjeldatud Piiriprojektiga, sh siis ei kavandatud tehnilisi seire ja valvesüsteeme. Samuti puudusid PPA-s ja SIM-is vajalikul tasemel teadmised ja kogemused, et usaldusväärset ja realistlikult prognoosida sedavõrd lühikese aja jooksul kavandatavas suurehituses materjalide kasutust ning arvestada ehituse tehniliste nõuetega. Intervjuudes ilmses, et ühelgi otsustamise tasemel ei hinnatud esitatud projekti ajakava realistlikkust ja riske.

<sup>4</sup> PPA peadirektori 12.10.2014 käskkiri nr 1.1-1/309 „Töögrupi moodustamine piiririba ja piiririba tehniliste valvesüsteemide väljaehitamiseks“

<sup>5</sup> Projekteerimisbüroo Maa ja Vesi AS „Eesti-Vene riigipiiri väljaehitamise eelprojekt“, 2007

Saadud selgituste kohaselt käsitleti 2015.a veebruaris valitsuses heakskiidu saanud idapiiri rajamise plaani kui visiooni, mille koostamist mõjutasid etteantud ebamõistlikult lühike tähtaeg ja eelpool kirjeldatud ekspertressursi piirangud.

**4. Tähelepanek:** Piiriprojekti kavandamine oli PPA-s oluline prioriteet ja inimesed panustasid materjalide ettevalmistusse pühendunult. Audit ei tuvastanud PPA-s 2015. veebruaris valitsuskabinetile esitatud materjalide ettevalmistamisel hooletut suhtumist, vastutustundetut tegutsemist ega olulisi juhtimisvigu.

Analüüsidest perioodil september 2014.a kuni veebruar 2015.a Piiriprojekti teemal PPA-s tehtud juhtimisotsuseid ja projektitegevusi ning tuginedes intervjuudele võtmeisikutega veendusime, et Piiriprojekti kavandamine oli PPA-s oluline prioriteet. Meie hinnangul rakendas PPA juhtkond ameti ressursse säästlikult, pakkudes olemasolevatele inimestele suurt väljakutset ning ülimal määral eneseteostuse võimalusi. Piiriprojektiga seotud töötajad keskendusid ettevalmistustöösse pühendunult, soovides välja arendada parim tänapäevane riigipiir.

**5. Tähelepanek:** SIM ja PPA kavandasid EV idapiiri ehitusprojekti valmimist ebarealistlikult. Algselt eeldati, et maismaapiiri ehitusprojekt valmib 2015. a lõpuks. Tegelikult sõlmiti projekteerimisleping 2015. a oktoobris. Audiitorid ei tuvastanud projekteerimislepingu ettevalmistamisel ja sõlmimisel põhjendamatut viivitamist, pigem talitati kiirustades, mis tingis hiljem olulises ulatuses lepingus muudatuste vajaduse. Maismaapiiri ehitusprojekt valmimine on viibinud võrreldes algselt kokkulepituga u 15 kuud.

26.02.2015 Vabariigi Valitsusele tutvustatud Piiriprojekti ajakava nägi ette piiririba taristu ehitusprojekti valmimise 2015. aasta lõpuks. Kuigi maismaapiiri ehituse projekteerimise hanke ettevalmistusega alustati vahetult pärast Vabariigi Valitsuse otsust 2015. a veebruaris, sõlmiti projekteerimisleping 2015.a oktoobris. Algses kavases ilmselgelt alahinnati hanke ettevalmistamiseks, pakujate kvalifitseerimiseks ja pakumuste hindamiseks kuluvat aega.

Intervjuudel ei osatud selgitada ebarealistliku plaani kujunemise põhjuseid või neid ei mäletatud. Audiitorid ei tuvastanud projekteerimislepingu ettevalmistamisel ja sõlmimisel põhjendamatut viivitamist, pigem talitasid mõlemad osapooled kiirustades, mis tingis hiljem vajaduse muuta korduvalt projekteerimislepingut ja maismaa piiri ehitusprojekti valmimise tähtaega, põhjustades kogu Piiriprojekti viibimise.

Projekteerimislepingut on mõlema osapoole ettepanekul korduvalt ja oluliselt muudetud. Viimaste, 30.01.2018 sõlmitud muudatustega fikseeriti lepingu lõpptähtajaks 06.04.2018. Algselt sõlmitud lepingus pidi projekteerija andma lõpliku maismaapiiri ehitusprojekti tellijale üle hiljemalt 20.12.2016. Maismaapiiri ehitusprojekti valmimine on viibinud võrreldes algselt kokkulepituga u 15 kuud. Detailine ülevaade projekteerimislepingu täitmisest on esitatud Lisas 2.

Audiitorid ei hinnanud vahearuande uurimisküsimuste raames projekteerimise hanke ja selle alusel sõlmitud lepingu täitmise korraldust.



**6. Tähelepanek:** 2018. aastal ehitusprojekti põhjal arvatud idapiiri maksumus on 2015. aasta esialgselt kavandatud maksumusest 117,2 mln eurot suurem. PPA materjalide kohaselt on muutunud enim maismaapiiri ja Narva jõeäärse patrulltee ning maismaapiiri viivitusi ehitamise eelarve. Oluliselt täpsustasid tehnilise valvesüsteemi soetamise, selle taristu rajamise ja tehnovõrkude loomise maksumus. Uute võimekustena lisandusid madallennuala valvamine ja droonipesad kogumaksumusega 19,1 mln eurot.

Piiriprojekti maksumuse erinevuste analüüs näitab, et u 84% ehitusprojekti eelarve muutusest on tingitud piiririba, tehnilise valvesüsteemide tehnovõrkude taristu olemi, soetamise ja ehitamise maksumuse täpsustumisega. 2015. aasta Piiriprojektis mittekavandatud uued võimekused moodustavad lisandunud investeeringutest u 16%. Detailne ülevaade idapiiri väljaehitamiseks kavandatud investeeringute mahu muutusest on esitatud Lisas 3.

2018. a esitatud idapiiri väljaehitamise investeeringute lisavajaduse kogumaksumuse arvutused põhinevad projekterija eelarvestatud projekti maksumustel, mis lähtuvad tööde teostamise aja (2016. – 2017. aasta) hinnatasemetest. Intervjuudel ja dokumentide analüüsil selgus, et PPA-s ei ole 2018.a esitatud eelarve vajaduse prognoosimisel arvestanud inflatsiooni ega ühegi teise investeeringute maksumust tulevikus mõjutava teguriga. SIM ja PPA on Vabariigi Valitsusele investeeringute lisavajaduste kohta informatsiooni esitamisel nimetatud asjaoluga arvestanud ja rõhutanud, et idapiiri taristu ja seiresüsteemide väljaehitamise tegelikud maksumused, samuti lõplikud hooldus- ja ülalpidamiskulud selguvad pärast vastavate hangete läbiviimist.

## **II. Kas PPA juhtkond on teavitanud EV riigipiiri väljaehitamise, tähistamise, tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemisest ja viibimisest võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga Siseministeeriumi juhtkonda aja ja asjakohaselt?**

**7. Tähelepanek:** PPA on 2015. aasta valitsuskabineti memos ja kõigis järgnevates materjalides rõhutanud idapiiri väljaehitamise maksumuse indikatiivsust, toomata välja hinna määramatuse ulatust.

PPA on Piiriprojekti kogumaksumust käsitletavates dokumentides järjepidevalt toonitanud, et Piiriprojekti maksumus on indikatiivne ning idapiiri väljaarendamise lõplik maksumus selgub pärast idapiiri ehitusprojekti valmimist. Piiriprojekti maksumuse indikatiivsus esitati üldsõnaliselt, toomata välja esialgse hinnangu usaldusväarsuse määra. Piiriprojekti kogumaksumuse usaldusväarsust välja ei arvatud. Seetõttu ei olnud PPA juhtkonnal, Siseministeeriumil ega Vabariigi Valitsusel võimalik teadvustada, kui suures ulatuses võiks projekti kogumaksumus hiljem muutuda. PPA ja Siseministeerium juhtisid idapiiri väljaehitamist usus, et esialgne maksumuse hinnang on oluliselt täpsem ning detailse ehitusprojekti alusel välja arvatud idapiiri väljaehitamise 2,65 kordset kasvu ei osatud ette näha.



**8. Tähelepanek:** PPA projekteametlikult sai maismaapiiri ehitusmaksumuse olulisest kallinemisest teada 2016.a detsembris, kui võttis vastu 7. lõigu projektdokumentatsiooni koos ehituseelarve prognoosidega. Ühtegi Piiriprojekti kallinemisega seotud ajakohast juhtimisotsust saadud info põhjal PPA toona ei teinud

Maismaapiiri projekteametlikule täitmise analüüsist ilmnest, et PPA oli perioodil 05.06.-19.12.2016 (vt lisa 2) projekteametlikult vastu võtnud seitse maismaa piirilõigu ehitusprojekti üheteistkümnest. Vastuvõetud projektid katsid u 65 km maismaapiirist. Projektdokumentatsiooni koosseisus esitas projekteametlika ehitusmaksumuse eelarvete prognoosid, mille kohaselt maksnuks lõikude taristu rajamine 48,1 mln eurot. 2017.a juuli lõpuks võttis PPA vastu järgmise kahe lõigu (lõigud 3 ja 8 kogupikkusega u 24 km ulatuses) projektdokumentatsiooni koos ehitusmaksumuse eelarvete prognoosidega ca 15 mln eurot.

Seega pidi PPA projekteametlik saama maismaapiiri olulisest kallinemisest teada 2016. a detsembris 7. piirilõigu projektdokumentatsiooni vastuvõtmisel. Audiitoritele antud selgituste kohaselt ei kasutanud toona PPA projekteametlik saadud infot Piiriprojekti kallinemise prognoosimiseks, kuna maismaapiiri 11 piirilõiku ei ole omavahel väidetavalt võrreldavad. Esimese arvutuse maismaapiiri võimaliku kallinemise kohta ehitusprojekti ehitusmaksumuste prognooside alusel palus projekteametlikonna juht enda selgitusel koostada 2017. a juulis. Saadud arvutuste kohaselt vajas Piiriprojekt täiendavaid investeeringuid 115 mln eurot, millest informeeriti mitteametlikult SIM-i (vaata 9. tähelepanek).

Audiitorite koostatud analüüs näitab, et maismaa taristu 1 km ehitusmaksumus 2016.aastal vastuvõetud 7. lõigu projekteametlikustulemustes (ca 678,4 tuh €/km kohta) erineb võrreldes 2015.aasta veebruaris valitsuskabinetile esitatud 1 km ehitusmaksumuse (106,9 tuh € /km kohta) hinnaprognosist 634% ehk sedavõrd ulatuslikult, et pidanuks pälvima projekteametlikonna tähelepanu. Toimingute tulemusel järeldame, et PPA omas juba 2016.aasta lõpul asjakohast ja piisavat alusinformatsiooni maismaapiiri taristu ehituse kogumaksumuse kallinemise analüüsiks ja SIM juhtkonna informeerimiseks.

**9. Tähelepanek:** Enne 30.01.2018 on PPA mitteametlikult teavitanud SIM tegevjuhtkonda Piiriprojekti kallinemisest vähemalt kaks korda. Esimene kord 21.12.2016 ja teine kord 19.09.2017.

Esimest korda viitas PPA idapiiri ehitamise võimalikule kallinemisele 21.12.2016 toimunud SIM valitsemisala juhtkonna koosolekul, kui PPA esindaja teavitas igakuise regulaarse Piiriprojekti arengu ülevaate tutvustamisel Piiriprojekti võimalikust kallinemisest. Koosolekul tehtud esitlusest ega koosoleku protokollist ei nähtu võimaliku kallinemise ulatus ega põhjus. Koosoleku protokollis sõnastatakse, et „*Tänane tunnetus on, et projekt läheb kallimaks*“. Esitatud info põhjal palus ministriumis kantsler esitada PPA'1 RES 2018+ raames vastav taotlus.

17.01.2017 esitatud RES 2018-2021 lisataotluses ei soovinud PPA täiendavat raha idapiiri väljaehitamise investeeringuteks. Küll soovitakse lisarahastust 8,7 mln eurot piirihaldusega seotud kuludeks ning 1,7 mln eurot seiresüsteemide hoolduskulude puudujäägi katmiseks.

Koosolekul osalenud PPA peadirektor ei osanud auditi käigus täpsustada, millisele teabele tuginedes ja kui ulatuslikku Piiriprojekti kallinemist toona prognoositi.

Teist korda teavitas PPA SIM ametnikke Piiriprojekti võimalikust kallinemisest 19.09.2017, kui SIM varade aseksantsler küsis valitsemisala asutustelt prognoosi perioodi 2020 - 2030 investeerimisvajaduste kohta. PPA esitatud tabelist nähtub, et riigipiiri II ja III etapi väljaehitamiseks vajab PPA täiendavalt 115,7 mln eurot (Väljavõtte tabelist koos PPA selgitusega on esitatud Lisas 4).

PPA selgitusel oli täiendavat raha vaja Vabariigi Valitsuses ja SIM heaks kiidetud idapiiri arenguvisioni realiseerimiseks ning tabelis esitatud numbrid põhinesid PPA projektimeeskonna juhilt saadud infol. Investeeringute suurenemist põhjendati maismaapiiri projekteerimisel täpsustunud mahtude ja lahendustega ning kavandatud tehnilise seire- ja valvevõimekuse saavutamise vajalikkuse ning idapiiri ebasoodsa ehituskeskkonnaga. Esitatud infos PPA rõhutas, et lõpliku hinnangu idapiiri väljaehitamise kohta saab anda 2017. aasta lõpus pärast ehitusprojekti valmimist.

PPA esitatud tabel edastati SIM siseselt rahandusosakonnale, varade aseksantslerile ning kantslerile ning PPA's peadirektori asetäitjale. PPA peadirektori selgitusel talle Lisas 4 toodud infot piiriprojekti kallinemise kohta 115 mln võrra ei esitatud ning ta sai teadlikuks taolise info olemasolust 2018. aasta veebruaris.

18.10.2017.a toimus PPA's PPA, SIM ja SMIT rahanduse valdkonna inimeste kohtumine Piiriprojekti eelarve ja selle täitmise teemal. Koosolekut ei protokollitud. Koosolekul osalenud PPA esindaja sõnul teavitas PPA koosolekul, et Piiriprojekti ehitus läheb tunduvalt kallimaks, kui valitsuskabineti 26.02.2015.a nõupidamisele esitatud memorandumis sedastati. Koosolekul edastati väidetavalt informatsioon Piiriprojekti kallinemise võimalikkuse kohta, konkreetset kallinemist välja toomata.

18.10.2017.a toimunud SIM valitsemisala juhtkonna koosolekul, kus anti ülevaade idapiiri projekti arengust, piiriprojekti võimaliku kallinemise kohta PPA ega SIM infot ei esitanud.

**10. Tähelepanek:** PPA teavitas esimest korda üheselt mõistetavalt ja kirjalikult taasesitatavas vormis idapiiri projekti kallinemisest SIM tegevjuhtkonda 01.02.2018, kui PPA peadirektor saatis SIM kantslerile vastavasisulise maili, mille kantsler edastas viivitamatult ministriile. Esitatud info kohaselt vajas PPA idapiiri kavandatud mahus väljaarendamiseks täiendavalt 118,9 mln eurot ning idapiir valmib 2026. aastal.

PPA peadirektori selgitusel sai ta teada projekti võimalikust kallinemisest 2017.a detsembris keskel toimunud PPA projektimeeskonna kohtumisel. Toona informeeriti teda projekti hinnangulisest kallinemisest 80-87 miljoni euro võrra. Idapiiri projekti kallinemisest 118 mln võrra sai PPA peadirektor enda sõnul teada 30.01.2018, kui idapiiri projektimeeskonna juht edastas talle dokumendi idapiiri täpsustatud eelarve kohta<sup>6</sup>. Projektimeeskonna juhi selgitusel alustas projektimeeskond dokumendi koostamist 2018. aasta neljandal nädalal.

Audiitorid ei tuvastanud, et enne 31.01.2018. aastat oleks PPA eelarve ja riigieelarve strateegia (RES) menetluse raames ühtegi ametlikku taotlust idapiiri väljaehitamise võimaliku kallinemise kohta. Vastavasisulise taotluse esitas PPA esimest korda 2018. veebruaris RES 2019-2022 raames EV idapiiri väljaehitamine korrigeeritud lisavajaduse taotluses, kus sooviti RES 2019-2022 perioodil täiendavalt 71,2 mln eurot. PPA selgitusel ei soovitud esitada RES lisataotlust enne idapiiri ehitusprojekti lõplike tulemuste kättesaamist. Samuti ei pidanud PPA otstarbekaks küsida lisarahastust enne, kui valitsuskabineti 26.02.2015 aasta otsusega eraldatud vahenditest piisab aastateks 2016 – 2019 idapiiri väljaarendamiseks kavandatud investeeringuteks.

**11. Tähelepanek:** Esimest korda teavitas PPA Piiriprojekti valmimistähtaja olulisest muutumisest 18.10.2017 toimunud SIM valitsemisala koosolekul, andes igakuist ülevaadet Piiriprojekti arengust.

Alates valitsuskabineti 26.02.2015 nõupidamisele esitatud memorandumist kuni 18.10.2017 on PPA teavitanud SIM ja Vabariigi Valitsust<sup>7</sup>, et idapiiri ehitus koos tehnilise seire ja valvesüsteemidega valmib 2019. aastal. Esitatud kava nägi ette piiririba taristu projekteerimise 2015. a lõpuks, ehitustegevusega alustamise 2016. a ja lõpetamise 2017.a lõpus, tehnilise valvesüsteemi väljaehitamisega alustamist 2017.a, selle rajamist ja varustuse hankimist 2018.a, infosüsteemi hankega alustamist 2016.a, selle arendamist 2017.a ja häälestamist 2018.a. Kuigi mitmeid idapiiri väljaehitamise ülesandeid ei suudetud täita algselt kavandatud tähtajal, ei muutnud PPA idapiiri valmimise tähtaega.

SIM valitsemisala 18.10.2017.a nõupidamisel tutvustas PPA esimest korda uut idapiiri projekti ajakava, mis nägi ette idapiiri valmimise 2023. aastal. Piiri ehitamise ja hooldamise koormuse

<sup>6</sup> Dokumendi täpne pealkiri „Idapiiri eelarve: valitsuskabineti 26.02.2015.a protokollilise otsusega rahastada EV idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomist perioodil 2016 – 2019 täpsustatud eelarve“ faili nimi „AK\_Idapiiri eelarve vajadused 2018.docx“

<sup>7</sup> VV memorandum 2015, registreeritud 25.02.2015 nr 9-8/22-1; VV memorandum 2016, registreeritud 31.10.2016 nr 9-8/146-1; VV memorandum 2017, registreeritud 17.02.2017 nr 9-8/12-1.

ühtlasemaks jaotamiseks tegi SIM valitsuskabineti 15.02.2018.a nõupidamisel ettepaneku ajatada idapiiri taristu ja tehniliste seiresüsteemide väljaehitamine aastatele 2019 – 2026.

**12. Tähelepanek:** PPA-l puudub ajakohastatud tervikvaade idapiiri väljaehitamise tegevuskavast ja eelarvest.

Projekti võimaliku kallinemise ning lõpptähtaja nihkumise varasemat teadvustamist on raskendanud muuhulgas asjaolu, et PPA juhtkonnal puudus ajakohastatud detailne tervikvaade idapiiri väljaehitamise tegevustest, nende kavandatud maksumustest ja teostamise tähtaegadest kuni idapiiri projekti lõppemiseni. Idapiiri väljaehitamise projekt täpsema tegevuskava koostas PPA 2015.a mais. Audiitorile esitatud materjalidest ei nähtu, et seda oleks hiljem uuendatud.

Projekti tervikliku elluviimise plaani koostamise vajalikkusele on siseministerium tähelepanu juhtinud 30.01.2016.a toimunud SIM valitsemisala koosolekul, kus otsustati<sup>8</sup>, et järgmistele kuu ettekannetele lisab PPA prognoositavad tegevused ja finantsplaani aastate kaupa kuni idapiiri projekti lõppemiseni.

**13. Tähelepanek:** Piiriprojekti valitsetus Siseministeriumis on puudulik. Üheselt on kokku leppimata ministeriumi roll ja vastutus Piiriprojekti suunamisel ja järelevalve teostamisel.

Piiriprojekti valitsetuse korralduse hindamisel eeldasid audiitorid, et Siseministeriumil on lisaks põhimäärusest tulenevatele kohustustele ülesanne koostöös PPA-ga määratleda ja heaks kiita piiri funktsionaalsus ning leida tasakaal riigi rahaliste võimaluste ning erinevate institutsioonide vajaduste ja ootuste vahel. Samuti on ministeriumi ülesandeks jälgida, et Piiriprojekti juhitakse tulemuslikult ning saavutatakse kavandatud eelarve ja tähtajaga kokkulepitud eesmärgid.

SIM-i juhtkonna regulaarne Piiriprojekti koordineerimine ja juhtimisjärelevalve on toimunud kahte eri tüüpi koosolekutel:

- 1) 10.10.2014 siseministri käskkirjaga moodustatud ministeriumite vahelises töörühmas (*edaspidi SIM töörühm*);
- 2) SIM valitsemisala juhtkonna koosolekutel.

Täiendavalt on ajavahemikul 2015. märts – 2016. aprill arutatud Piiriprojekti kaheksal korral SIM-i ja PPA esindajate kohtumisel.

10.10.2014 siseministri korralduse kohaselt oli SIM töörühma ülesandeks Piiriprojekti teostamiseks vajalike õigusaktide muudatuste väljatöötamine, Piiriprojektiga seotud kommunikatsiooni korraldamine ning PPA töörühma pädevusse mittekuluvate küsimuste lahendamine. 15.06.2015 lisati töörühma ülesannete loetelusse ka idapiiri väljaehitamise seotud eelarve küsimuste otsustamine. Töörühma juhib SIM korrakaitse- ja

<sup>8</sup> 30.11.2016 SIM valitsemisala juhtkonna koosoleku protokoll. Link <https://delta.sim.sise/n/document/cf78f7c4-bc18-467e-8044-040816cc7221>

migratsioonipoliitika asekanstler. Alates moodustamisest on töörühm kogunenud kaksteist korda, viimati 2017 aasta novembris. Töörühma koosolekud on protokollitud.

Auditi käigus antud selgituste kohaselt ei ole SIM töörühma ülesandeks teha otseselt järelevalvet Piiriprojekti juhtimise tulemuslikkuse ega eelarve täitmise üle. Töörühm ei ole teinud eelarvega seotud otsuseid ega korraldanud väljaehitamise seotud kommunikatsiooni. Peamiselt keskenduti töögrupis ministeeriumite vahelise tegevuse koordineerimisele ja piiriga seotud õigusaktide muutmisele.

Alates 2016. oktoobrist on PPA esitanud SIM juhtkonnale ülevaate piiriprojektist valitsemisala juhtkonna koosolekutel. Ajavahemikul 01.10.2016 – 31.01.2018 tegi PPA SIM valitsemisala juhtkonna koosolekutel kokku 8 ülevaadet. Ülevaadet on protokollitud ning esitlused lisatud koosoleku materjalidele. Ülevaate eesmärgiks oli eelkõige ministri teavitamine Piiriprojekti seisust, mitte sisendi saamine juhtimislike otsuste tegemiseks.

SIM valitsemisala koosoleku ja SIM töörühmas Piiriprojekti edenemise kohta esitatud PPA ülevaadete vorm ja sisu on sarnane ning keskendus peamiselt eelarveaastaks kavandatud raha kasutamise ja tegevuste elluviimise kirjeldamisele. Samuti tuuakse välja peamised probleemid, esitamata ülevaadet, kuidas need on mõjutanud Piiriprojekti üldist ajakava või eelarvet. Piiriprojekti pikaajalisem eelarve esitati suure üldistustasemega jooksvale aastale järgneva kolme aasta kohta ning see keskendus Piiriprojekti rahastamiseks tehtud sihtotstarbelise reservi jäägi kasutamise prognoosimisele.

SIM ja PPA ei ole projekti algusest peale kokku leppinud, millist teavet, millises vormis ja milliste asjaolude kohta SIM vajab, et jälgida Piiriprojekti juhtimise tulemuslikkust ning kavandatud eelarve ja tähtajaga kokkulepitud eesmärkide saavutatust. Ministeeriumil puudus kuni Piiriprojekti olulise kallinemise kohta 01.02.2018 teate saamiseni usaldusväärne tervikvaade Piiriprojekti tegevustest ja rahastamise vajadusest kuni projekti valmimiseni. Kuigi 30.01.2016 SIM valitsemisala koosolekul otsustati<sup>9</sup>, et PPA lisab ettekannetele vastavasisulise info, siis soovitud kujul teavet ei esitatud ning ministeerium hiljem seda ka ei nõudnud.

Audiitoritele antud selgitustest nähtub, et Piiriprojektiga seotud SIM ja PPA ametnikud tõlgendavad SIM ja PPA rolli ning vastutust Piiriprojekti juhtimisel ja selle üle järelevalve teostamisel erinevalt ning kohati vastuoluliselt. Ministeeriumi rolli tõlgendati eelkõige kitsalt, õigusliku keskkonna looja ning ametkondade vahelise koostöö korraldajana. Samuti omistati intervjuudes SIM-i töörühmale rolle ja ülesandeid, mida töörühm kunagi täitnud ei ole.

### **3. Auditi ulatuse kirjeldus**

Auditeeritavad: Siseministeerium (*edaspidi SIM*) ja PPA.

Auditi ulatus: perioodil 01.09.2014 – 23.02.2018 Eesti ja Vene riigipiiri rajamise juhtimine ja korraldus.

---

<sup>9</sup> 30.11.2016 SIM valitsemisala juhtkonna koosoleku protokoll. Link <https://delta.sim.sise/n/document/cf78f7c4-bc18-467e-8044-040816cc7221>

Audititoimingud viisid läbi ajavahemikus 01.-23.02.2018 Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhataja Tarmo Olgo, juhtivaudiitor Aive Adler, siseaudiitor Anne Sillaots ja meeskonna liige Ülle Johanson.

Auditi toimingutel küsiti selgitusi endiselt siseministrilt Hanno Pevkurilt, SiM juhtkonna liikmetelt, PPA peadirektorilt, SIM-is ja PPA-s moodustatud tööühmade liikmetelt ja idapiiri projektiga seotud ametnikelt.

Tarmo Olgo

siseauditi osakonna juhataja

*(allkirjastatud digitaalselt)*

**EV idapiiri väljaehitamise sündmuste kronoloogia**

<b>Aeg</b>	<b>Sündmus</b>	<b>Sisu</b>
30.06.1994	Riigikogu otsus	Riigikogu võtab vastu Riigipiiri seaduse, sätestab Eesti riigipiiri mõiste, riigipiiri asukoha määramise ja tähistamise, piirirežiimi ning vastut use piirirežiimi rikkumise ja riigipiiri ebaseadusliku ületamise eest.
2007 september	Idapiiri eelprojekti valmimine	Valmis Piirivalveameti tellitud Eesti-Vene riigipiiri väljaehitamise eelprojekt. Töö teostas PB Maa ja Vesi AS. Eelprojekti eelarvestati maismaa piiri maksumuseks 169 mln eesti krooni.
26.10.2010	PPA peadirektori käskkiri	PPA peadirektori käskkirjaga kinnitati valvatava riigipiiri pikkus ja koordinaadid
18.02.2014	Eesti Venemaa piirilepingu allkirjastamine	Eesti Välisminister Urmas Paet ja Venemaa välisminister Sergei Lavrov allkirjastasid Moskvas Eesti Venemaa piirilepingu. 2005. a piirilepingu tekstiga võrreldes lisati 2014. a lepingute tekstile kaks lauset, mille kohaselt piirileping reguleerib vaid riigipiiri puudutavaid küsimusi ja lepingupooled kinnitavad vastastikku territoriaalsete nõudmiste puudumist
05.09.2014	Intsident piiril	FSB röövib kaitsepolitsei ametniku Eston Kohver'i
26.09.2014	Vabariigi Valitsuse korraldus	VV korraldusega anti siseministrile ülesanne moodustada töörühm ajutise kontrolljoone Eesti-poolse maismaa osa piiririba puhastamise ja väljaehitamise kontrollimiseks.  PPA'd kohustati viima lõpule kontrolljoonega piirnevate katastriüksuste moodustamine, piirisihide rajamine ja katastriüksuste piiride tähistamine. RMK'le pandi ülesandeks piiriribade raadamine. Korralduse seletuskirjas esitatakse teave PPA eelarves olemasolevate vahendite kohta ülesande täitmiseks: 2014.a summas 198000 €, 2015.a eelarves 939 835 €.
10.10.2014	Siseministri käskkiri	Ajutise kontrolljoone korrastamisega seonduvate ülesannete täitmiseks moodustati ministeeriumite vaheline töörühm ( <i>edaspidi SIM töörühm</i> ). Käskkirjas sätestati töörühma koosseis, töörühma ülesanded ja õigused, töörühma juhi õigused ja kohustused ning töörühma liikmete kohustused.
12.10.2014	PPA peadirektori käskkiri	Moodustatakse PPA sisene töögrupp, mille põhiülesandeks on piiririba ja tehniliste valvesüsteemide väljaehitamise planeerimine, planeeritud tegevuste rakendamine ja kontroll ning vajaliku koostöö ja asjaajamise korraldamine. Töögrupi kohustuseks on koostada piiririba väljaehitamise ning tehniliste valvesüsteemide detailsed rakenduskavad.



29.10.2014	SIM töörühma esimene koosolek	Võeti teadmiseks piiririba väljaehitamise eeldatav ajakava ja esmane eelarve 2015-2017 summas 22 857 500 eurot. Summa olid indikatiivne ning pidid täpsustuma riigihangete läbiviimise käigus.
11.11.2014	SIM-PPA idapiiri esimene nõupidamine	Otsustati, et 2014. a lõpuks peavad valmis olema konkreetset piiri väljaehitamise projektieelsed plaanid (sh tehniline valve jms). SIM poolsele koordinaatorile tehti ülesandeks küsida siseministril ja kantslerilt idapiiri projektiga seotud ootuste kohta.
26.11.2014	SIM töörühma teine koosolek	Otsustati, et: PPA esitab piiri väljaehituse projekti vaheinfo uuendatud eelarve kohta jaanuaris 2015 ja uuendatud eelarve 15.02.2015.
04.12.2014	SIM valitsemisala nõupidamine	Otsustati, et RES 2016-2019 koostamise raames esitatakse eraldi taotlus piiri (kontrolljoone) väljaehitamise tervikprojekti elluviimiseks. Taotluse koostab PPA koostöös asutuste ja SIM-iga.
07.01.2015	SIM töörühma kolmas koosolek	PPA tutvustab esimest korda töögrupile visiooni „EV piiririba väljaehitamine ja ajutise kontrolljoone tehnilise valve rajamine“. Märts 2015 planeeritud projekti hanke alustamine. September 2015 idapiiri maismaaosa tehnilise valvesüsteemi projekti valmimine, mil selgub täpne eelarve. Projektis kaks osa: 1) piiririba väljaehitamine 2) tehniline valvesüsteem. Esmane eelarvestus veebruar 2015.
08.01.2015	Vabariigi Valitsuse määrus	Valitsus kehtestas Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone koordinaadid
2015 jaanuar-veebruar	Erialgsed hinnapakkumised ettevõtjatelt	PPA küsib Piiriprojekti eelarve koostamiseks ettevõtjatelt hinnapakkumisi erinevate tööde võimaliku maksumuse kohta
2015 veebruar	Eksperdi värbamine	PPA-s võetakse maismaapiiri ehitushanke ettevalmistamiseks tööle ehitusinseneri ja seiretehnika ekspert.
20.02.2015	Siseministri moodustatud töörühma 4. koosolek	PPA tutvustab maismaapiiri väljaarendamise plaani ja RM-le esitatavat eelarve koondtaotlust. Plaani kohaselt on 2015 kavas maismaapiiri projekteerimine, 2016 piiririba taristu ehitamise alustamine ja 2018 lõpetamine. Koondtaotluses idapiiri investeringuvajadus kokku 73,5 mln eurot (ei sisaldanud VTA kulusid).
23.02.2015	Memorandumi ettevalmistamine	SIM ametnik teavitab 23.02.2015 e-kirjaga SIM juhtkonda ja ametnikke, et siseminister on 20.02.2015 andnud suuliselt ülesande koostöös PPA'ga koostada tähtjaks 23.02.2015 valitsuskabineti memorandum „EV idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomise rahastamine perioodil 2016-2019“

25.02.2015	Memorandumi esitamine valitsuskabinetile	Valitsuskabinetile esitati memorandum „EV idapiiri väljaehitamise ja selle tehnilise valvesüsteemi loomise rahastamine perioodil 2016-2019“
26.02.2015	Valitsuskabineti nõupidamine	Kiideti heaks memorandumis esitatud ettepanekud, sh idapiiri väljaehitamise tegevuste rahastamine summas 79 508 716 eurot, millest 75 549 916 eurot oli SiM ja 3 958 800 eurot MKM lisavajadused.
2015 märts	RES taotlus	PPA esitab RES 2016–2019 taotluse. Idapiiri maksumus ühtib valituse 2015. a memorandumis esitatuga (75 549 916 eurot)
05.03.2015	Projekteerimise hankega alustamine	PPA ja SIM hankespetsialistidega kohtumine, 02.06.2015 hankekomisjoni moodustamine, 09.06.2015 hankel osalejate valimine, 29.06.2015 lähteülesande väljastamine, 14.09.2015 pakkumuste avamine, 29.09.2015 eduka pakkuja otsus, 04.10.2015 lepingu sõlmimine parima pakkumise teinud ettevõtjaga.
11.03.2015	SIM juhtkonna koosolek	PPA tutvustab „EV idapiiri väljaehitamist ja selle tehnilise valvesüsteemi loomist perioodil 2016-2019“ SIM juhtkonnale.
07.05.2015	Siseministri e-kiri SIM ja PPA juhtkondadele	Teavitab asutuse juhtkondi, et valitsus otsustas 2016.a piiriinvesteeringuteks eraldada 20 mln eurot. Minister palub kommunikatsioonis rõhutada, et täpsem tööde loetelu selgub 2016.a lõpuks, kui ajakava kohaselt valmib detailne projektlahendus idapiiri väljaehitamiseks.
07.05.2015	Valitsuskabineti nõupidamine	RES 2016-2019 raames otsustab valitsuskabinet eraldada 2016.a idapiiri ehitamiseks 20 mln eurot.
09.06.2015	Projekteerimishanke osalejate valik	PPA valib välja neli maismaa piiri projekteerimishankel osalejat
09.06.2015	SIM töörühma viies koosolek	Otsustati, et SIM koondab üldise idapiiri väljaehitamise ajakava (projekti plaani), millesse lisanduvad töörühma liikmete tegevused.
15.06.2015	Siseministri käskkiri "Töörühma moodustamine"	Siseminister muudab ministeeriumite vahelise töörühma koosseisu ja töörühma ülesannete sisu tulenevalt pädevuste jaotusest SIM-i ja PPA vahel. Töörühm sai uue ülesandena Piiriprojektiga seotud eelarve küsimuste otsustamise.
25.06.2015	SIM–PPA idapiiri kolmas nõupidamine	PPA tutvustab „EV välispiiri väljaarendamise ja ajutise kontrolljoone tähistamine aastatel 2015–2020“ <sup>10</sup> projekti tööplaani formaati, kus on välja toodud aastate lõikes tegevused, alategevused, vastutajad, tähtajad ning eelarveline vaade (planeeritud ja tegelikkus). Otsustati, et tööplaani

<sup>10</sup> Tööplaani koostati lähtuvalt memorandumist (26.02.2015) ja selle lisaks olnud eelarveformaadist. Tööplaanis toodi aastate lõikes välja tegevused, alategevused, vastutajad, tähtajad ning eelarveline vaade (planeeritud ja tegelikkus).

		muutmine toimub kooskõlastatult igal korralisel nõupidamisel eraldi päevakorrapunktina.
29.09.2015	Projekteerimise hanke edukaks tunnistamise otsus	PPA valib välja maismaapiiri projekteerimise hanke eduka pakkumuse
04.10.2015	Projekteerimise hanke võitjaga lepingu sõlmimine	PPA sõlmib maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimislepingu summas 1 162 210 eurot, millele lisandub käibemaks, tööde tähtajaga 20.12.2016 (eelprojekt 05.06.2016)
10.02.2016	Narva patrullraja projekteerimise leping	PPA sõlmis Narva patrullraja projekteerimise lepingu. Tööde üleandmise tähtaeg 05.09.2016. Maksumusega 219500 eurot, millele lisandub käibemaks
16.03.2016	SIM RES 2017 – 2020 läbirääkimised	Lepitakse RM-is kokku, esitada VV otsustamiseks idapiiri väljaehitamise investeeringuvajadus järgmiselt: 2017.a 20 mln; 2018.a 15 mln eurot ja 2019.a 15 mln eurot.
28.03.2016	Kolmikpunkti väljaehitamise leping	PPA sõlmis lepingu kolmikpunkti väljaehitamiseks tööde valmimistähtajaga tähtajaga 28.06.16. Leping öeldi üles. Uus leping teise ettevõtjaga sõlmiti 14.07.16 tähtajaga 22.08.16.a
05.06.2016	Piirilõikude nr 1, 9 ja 10 projektide vastuvõtmine	Kolme piirilõigu projektide vastuvõtmine. Lõikude kogupikkus u 30 km ja projektis esitatud ehitusmaksumuse prognoosid kokku ca 14,1 mln eurot + km
05.08.2016	Piirilõigu nr 6 projekti vastuvõtmine	Võetakse vastu piirilõigu nr 6 projekt pikkusega 15,7 km ehitusmaksumuse prognoosiga 11,51 mln eurot + km
17.08.2016	Kolmikpunkti vastuvõtmine	Kolmikpunkti ehk I piiriposti vastuvõtmine (osaleb Vabariigi President)
02.09.2016	SIM töörühma koosolek	Otsustati: PPA koostab ja esitab SIM-ile idapiiri maismaa osa väljaehitamist takistavate asjaolude loetelu piirilõikude suhtes, tähtaeg 37. nädal (s.o 11.-17.09.2017). Võeti teadmiseks, et projekteerija on põhiprojekti staadiumis tellijale üle andnud neli lõiku 11-st (lõigud nr 1, 6, 9 ja 10 kogupikkusega 45,7 km), samuti võeti teadmiseks hankeplaan ning ülevaade tehnilise valve- ja seiresüsteemi KILP projekteerimisest (2015/2016 I kvartal) ja arendamisest (arenduse algus 2016. a mai)
19.10.2016	Valitsuskabineti nõupidamine	Siseminister annab valitsusele ülevaate EV idapiiri väljaarendamisest aastatel 2016 - 2019
19.12.2016	Kolme piirilõigu nr 2, 7 ja 11 projektide vastuvõtmine	Võetakse vastu lõikude nr 2,7,11 ehitusprojektid kogupikkusega 3,8 km ehitusmaksumuse prognoosiga 22,47 mln eurot + km
21.12.2016	SIM valitsusala nõupidamine	PPA räägib esimest korda SIM juhtkonna koosolekul piiriprojekti võimalikust kallinemisest (protokollis sõnastus: „Tänane tunnetus on, et projekt läheb kallimaks“).

17.01.2017	RES lisataotlus	PPA esitab SIM-le RES 2018 – 2021 lisataotluste kaardid: EV idapiiri väljaehitamise tegevuskulud 2020-2021 summas 8 703 000 eurot; seiresüsteemide hoolduskulude puudujäägi katmine 2018-2021 summas 1 672 000 eurot
18.01.2017	SIM töörühma koosolek	Otsustati, et PPA esitab täpsustatud 2017. a eelarve 27.02.2017 ning lähtub täpsustamisel põhimõttest, et kõik projektiga seotud püsikulud jäävad eelarvesse ning investeeringud, mida ei jõuta finantseerida, kantakse üle järgnevate projektide perioodi peale. 2017. a septembris esitatakse täpsustatud eelarve (püsikulud ja investeeringud) perioodiks 2018-2021.
13.02.2017	Valitsuskabineti nõupidamine	Siseminister esitab valitsusele ülevaate „EV idapiiri väljaehitamine ja selle tehnilise valvesüsteemi loomine aastatel 2016 – 2019“
07.03.2017	SIM RES 2018-2021 läbirääkimiste protokoll	EV idapiirile lisataotluse osas (2020 4,48 mln, 2021 4,23 mln) otsustati broneerida majandusprognosis reservi 3 mln aastas, summa täpsustatakse peale projekti valmimist.
05.04.2017	PPA infosüsteem Troux	PPA sisemises tööplaani infosüsteemis konstateeritakse täitmise aruandluses esimest korda, et Piiriprojekt on ajakavast maas u 1 aasta.
28.04.2017	Piirilõigu nr 3 ehitusprojekti vastuvõtmine	PPA võtab vastu Piirilõigu nr 3 ehitusprojekt pikkusega 9,7 km ehitusmaksumuse eelarve prognoosiga 7,1 mln eurot + km.
14.06.2017	PPA peadirektori käskkiri	PPA-s välispiiri ja ajutise kontrolljoone väljaehitamise korraldamise käskkirja aja- ja asjakohastamine (juhtrühma ja töörühma moodustamisenende ülesannete jaotamine, nimeliselt teenistujatele ülesannete seadmine).
21.07.2017	Piirilõigu nr 8 ehitusprojekti vastuvõtmine	PPA võtab vastu Piirilõigu nr 8 ehitusprojekt pikkusega 14,1 km ehitusmaksumuse eelarve prognoosiga 7,7 mln eurot + km.
16.10.2017	Piirilõikude nr 4 ja 5 ehitusprojektide vastuvõtmine	PPA võtab vastu Piirilõikude nr 4 ja 5 ehitusprojektid kogupikkusega 26,4 km, ehitusmaksumuse prognoosiga 12,3 mln eurot + km.
18.10.2017	SIM valitsemisala juhtkonna nõupidamine	Viimane piiriprojekti ülevaate tutvustus SIM valitsemisala juhtkonnas. PPA tutvustab esimest korda uut idapiiri projekti ajakava, mis nägi ette idapiiri valmimise 2023. aastal.
24.10.2017	SIM töörühma koosolek	Otsustati, et PPA esitab 01.03.2018 eelarve täpsustatud koguvaate perioodiks 2018–2023. Kaasab välise partneri uue eelarvepildi koostamisse ning esitab tehnilise ekspertiisi kõrval ka hinnangu planeeritud eelarve vastavusele projekteeritule ja hanke lähteülesande vajadustele.
31.10.2017	Katselõik nr 1 projekti vastuvõtmine	PPA võtab vastu katselõik nr. 1 taristu ehitustööde projekti. On välja ehitatud esimene katselõik pikkusega 1,7 km maksumusega 2,2 mln eurot + km, tehtud katselõik nr. 2 taristu tööde vaheülevaatus, tööde tähtaega pikendatud 06.04.2018

30.11.2017	Katselõik nr 2 projekti vastuvõtmine	PPA võtab vastu katselõik nr 2 taristu ehitustööde projekti. On välja ehitatud teine katselõikpikkusega 1,8 km maksumusega 2,77 mln eurot + km, tööde tähtaega pikendatud 06.04.2018
16.01.2018	PPA peadirektori käskkiri	Peadirektori 14.06.2017 käskkirja „Välispiiri ja ajutise kontrolljoone väljaehitamise korraldamine“ muutmine (teenistujate ülesannete muudatused).
17.01.2018	RES 2019-2022 lisataotlus	PPA esitab SIM-le RES 2019 – 2022 lisataotluste kaardid, mis ei kajasta Piiriprojekti kallinemise informatsiooni.
30.01.2018	PPA juhtkonna memo	PPA teatab SIM juhtkonnale, et Piiriprojekt kallineb võrreldes 26.02.2015.a valitsuskabineti otsusega 118,928 mln eurot ning Piiriprojekti lõpptähtaeg pikeneb 2023. aastani.
19.02.2018	RES 2019 – 2022 lisataotlus	PPA korrigeerib 17.01.2018 SIM-le esitatud RES 2019-2022 lisataotluse kaarti ning esitab 19.02.2018 korrigeeritud vajaduse: EV idapiiri väljaehitamine 2019-2022 summas 132 005 000 eurot, sh lisavajadus 71 205 000 eurot.
15.02.2018	Valitsuskabineti nõupidamine	SIM informeerib valitsust, et Eesti Vabariigile läheb idapiiri väljaehitamine maksma 188,0 miljonit eurot. Idapiiri taristu väljaehitamise ja tehnilise seire süsteemi loomise rahastamiseks perioodil 2020–2026 on vajalik lisaks 26.02.2015.a eraldatud investeeringutele teha Siseministeeriumi valitsusalas täiendavaid investeeringuid 117,2 miljonit eurot.

**Ülevaade EV idapiiri maismaa piiririba projekteerimislepingu ajalisest täitmisest.**

**Tabel 1.** Lepingu 04.10.2015 nr 16-86/136-1 täitmise kronoloogia.

Lõik nr	Projekti koostamise aeg	Tööde üleandmine-vastuvõtmine			
		Akti nr	Projekteerimise tööde teostamise aeg	Akti kuupäev	Projekt-dokumentatsiooni, sh eelarveprognoside korrigeerimine
1	10.2015-07.2016	001A/033A	04.10.15-05.06.16	05.06.2016	30.11.2017
2	08.2016-12.2016	006A/033A	05.06.16-19.12.16	19.12.2016	30.11.2017
3	09.2016-04.2017	008A/033A	01.09.16-28.04.17	28.04.2017	30.11.2017
4	04.2017-10.2017	012A/033A	01.01.17-16.10.17	16.10.2017	14.11.17-30.11.17
5	10.2016-10.2017	012A/033A	01.01.17-16.10.17	16.10.2017	14.11.17-30.11.17
I katselõik	okt.16	üle andmata, tähtaeg 06.04.2018			31.10.2017
II katselõik	10.2016-04.2017	üle andmata, tähtaeg 06.04.2018			30.11.2017
6	01.2016-08.2016	004A/033A	04.10.15-05.08.16	05.08.2016	30.11.2017
7	10.2015-12.2016	006A/033A	05.06.16-19.12.16	19.12.2016	30.11.2017
8	12.2016-06.2017	010A/033A	01.01.17-21.07.17	21.07.2017	30.11.2017
9	10.2015-06.2016	001A/033A	04.10.15-05.06.16	05.06.2016	30.11.2017
10	10.2015-06.2016	001A/033A	04.10.15-05.06.16	05.06.2016	30.11.2017
11	10.2015-12.2016	006A/033A	05.06.16-19.12.16	19.12.2016	30.11.2017

**Idapiiri väljaehitamiseks 2018. aastal kavandatud investeeringute mahu muutus võrreldes 2015.aastaga<sup>11</sup>.**

**Tabel 1.** Kogu idapiiri väljaehitamiseks kavandatud investeeringute mahu muutus.

Kulu liik	VV 26.02.2015 otsus	PPA 30.01.2018 korrigeeritud maksumus	Muutus	
			Summa	%
Jõepiir	11 070 000	25 021 984	13 951 984	126%
Järvepiir	1 162 928	511 285	-651 643	-56%
Maismaapiir	53 084 529	133 425 348	80 340 819	151%
Madallennuala valvamine	0	19 072 040	19 072 040	
Riigipiiri tähistamine	450 000	954 718	504 718	112%
Maade võõrandamine	700 000	939 757	239 757	34%
Infosüsteem KILP	4 400 000	8 150 191	3 750 191	85%
<b>Kokku investeeringud</b>	<b>70 867 457</b>	<b>188 075 323</b>	<b>117 207 866</b>	<b>165%</b>

**Tabel 2.** Idapiiri maismaapiiri väljaehitamiseks kavandatud investeeringute mahu muutus.

Maismaapiir	VV 26.02.2015 otsus	PPA 30.01.2018 korrigeeritud maksumus	Muutus	
			Summa	%
Piiririba taristu rajamine	14 500 000	67 362 818	45 862 818	213%
Tehnilise valvesüsteemide taristu	7 000 000			
Juurdepääsuteed, liikluskorraldusvahendid, hoiatusmärgid	2 500 000	3 456 712	956 712	38%
Elektri kaabeldus, ühendused ja autonoomsus	4 200 000	6 000 000	1 800 000	43%
Turvaline side (tehnovõrgud)	4 000 000	14 400 000	10 400 000	260%
Tehniliste valvesüsteemide soetamine	16 500 000	37 860 000	21 360 000	129%
Kordonite turvalahendused ja juhtimiskeskused	2 580 000	1 406 592	-1 173 408	-45%
Patrullvahendid	600 000	600 000	0	0%
Idapiiri kordonite turvalisuse tõstmine	0	1 164 000	1 164 000	
Muud kulud (topoaluskaardid, teisaldatavad patrullmajad, teadus- arendustöö, ehitusjärelevalve, disainimine)	1 204 529	1 175 226	-29 303	-2%
<b>Kokku investeeringud</b>	<b>53 084 529</b>	<b>133 425 348</b>	<b>80 340 819</b>	<b>151%</b>

<sup>11</sup> Valitsuskabineti 14.02.2018 nõupidamisele esitatud memo „Eesti Vabariigi idapiiri taristu väljaehitamise ja tehnilise seire süsteemi loomise rahastamine perioodil 2020-2026“ ja esitlus „eesti\_idapiiril\_5.pptx“



**Tabel 3.** Idapiiri jõepiiri väljaehitamiseks kavandatud investeeringute mahu muutus.

Jõepiir	VV 26.02.2015 otsus	PPA 30.01.2018 korrigeeritud maksumus	Muutus	
			Summa	%
Narva jõe patrulltee rajamine	1 500 000	14 000 000	12 500 000	833%
Narva jõe seirevõimekuse laiendamine	2 100 000	2 260 062	160 062	8%
Narva jõe seirevõimekuse rajamine	6 550 000	11 261 922	4 711 922	72%
USA toetus jõepiiri investeeringuteks		-4 020 000	-4 020 000	
Narva jõe droonipesade paigaldamine	0	600 000	600 000	
Juhtimispuht (Narva kordon)	920 000	920 000	0	0%
<b>Kokku investeeringud</b>	<b>11 070 000</b>	<b>25 021 984</b>	<b>13 951 984</b>	<b>126%</b>

**Väljavõte 19.09.2017 PPA esitatud idapiiri väljaehitamise seotud suuremahuliste investeeringuvajaduste kohta perioodil 2020 -2030<sup>12</sup>.**

PPA suuremahulised investeeringuvajadused perioodil 2020-2030.

Võimekuse nimetus	Investeeringu eelarve				
	Vajadus kokku	2020	2021	2022	2023
Riigipiiri II ja III etapp	<b>115 700 000</b>	<b>45 000 000</b>	<b>60 925 000</b>	<b>7 775 000</b>	<b>2 000 000</b>
sh Jõepiiri taristu	13 725 000	8 000 000	5 725 000		
sh Jõepiiri tehniline valve (Droon)	1 275 000		500 000	775 000	
sh Maismaapiir taristu (I ja III liin)	74 000 000	30 000 000	44 000 000		
sh Maismaapiir tehniline valve (Droon)	1 700 000		700 000	1 000 000	
sh Maismaapiir tehniline seiresüsteem	25 000 000	7 000 000	10 000 000	6 000 000	2 000 000

PPA selgitus: sain nüüd T.M.-lt täiendavat informatsiooni riigipiiri väljaehitamise kohta ning lisasin tabelisse ka idapiiri investeeringute eelarve vajaduse prognoosi aastate 2020-2023 kohta (neli aastat). Tegemist on idapiiri arendusvisiooni (VV ja SiM poolt heaks kiidetud) realiseerimisega. Sisse on arvestatud ka lepingu nn tööjõukulu. Investeeringute suurenemine on seotud maismaapiiri projekteerimise tulemustega (mahtude ja lahenduste olemus) ning vajalik tehnilise seire- ja valvevõimekuse saavutamiseks. Lisaks on eelarve vajadus tingitud ka idapiiri ehituskeskkonna iseärasustega (halb maastik ja seega ebasoodne ehituskeskkond). Tegelik selgus on saavutatud projekteerimistegevuse käigus, mis hõlmas endas ka geoloogia ja geodeesia uuringuid.

<sup>12</sup> PPA 19.09.2017 e-kiri SIM varade asekanterile ja PPA juhtkonna liikmele.