

**Eesti Vabariigi idapiiri väljaehitamise projekti juhtimise tulemuslikkus
Siseministeeriumi valitsemisalas**

Audit 2/2018

Auditi lõpparuanne

Kinnitan lõpparuande eelnõu 45 leheküljel.

(allkirjastatud digitaalselt)

Tarmo Olgo

siseauditi eest vastutav isik

auditi juht

SISUKORD

KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST JA TULEMUSTEST	3
Auditi kokkuvõte.....	3
Koondhinnang	4
I. Piiriprojektiga seotud tehingute vastavus, õiguspärasus ja tulemuslikkus.....	5
II. Piiriprojekti projektijuhtimise korraldatus oluliste edutegurite lõikes	15
1. Projekti juhtimise korraldamine.....	15
2. Projekti sisu ja ulatuse haldamine	15
3. Projekti eelarve koostamine ja jälgimine	16
4. Projekti ajaplaneerimine	16
5. Projekti riskijuhtimine	17
6. Projekti hangete korraldus	18
7. Projekti personalijuhtimine	19
8. Projekti kommunikatsiooni korraldus	19
III. Auditi lähtealused.....	20
Lisa 1. EV idapiiri väljaehitamise projekteerimis- ja ehitustegevuse kronoloogia.....	22
Lisa 2. Projekteerimise hanke mittevastavused.....	26
Lisa 3. Projekti juhtimise korralduse hindamise skaala.....	28
Lisa 4. Projekti juhtimise korraldus	29
Lisa 5. Projekti sisu ja ulatuse haldus	31
Lisa 6. Projekti eelarve koostamine ja jälgimine	33
Lisa 7. Projekti ajaplaneerimine	35
Lisa 8. Projekti riskijuhtimine	37
Lisa 9. Projekti hangete korraldus	39
Lisa 10. Projekti personalijuhtimine	41
Lisa 11. Projekti kommunikatsiooni korraldus	43

KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST JA TULEMUSTEST

Auditi kokkuvõte

Auditi läbiviimise aluseks on siseministri 01.02.2018 käskkiri nr 1-3/13 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.

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

Vastavalt auditi aluseks olevale siseministri käskkirjale on auditi käigus 07.03.2018 koostatud vahearuanne, milles hinnati Eesti Vabariigi (*edaspidi EV*) idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemise ning viibimise põhjuseid võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga ning PPA juhtkonna sellekohase teavitustegevuse aja- ja asjakohasust. Siseministeeriumi (*edaspidi SIM*) siseauditi osakonna koostatud auditi vahearuanne on avalikult kättesaadav SIM dokumendiregistris aadressil <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/893542>.

Auditi ulatus ja auditeeritav periood: Piiriprojektiga seonduvad tegevused ja otsused perioodil 05.september 2014 kuni 08.05.2018.aastal. Hinnang Piiriprojekti projektijuhtimisele on antud seisuga 08.05.2018.

Piirangud: auditi toimingud viidi läbi sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes. Auditi aruande 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.

Audititoimingud viisid läbi Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhataja Tarmo Olgo ja Aive Adler (CGAP).

Audit on läbi viidud lähtuvalt rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditest.

Siseaudiitorid tänavad SiM-i ja PPA teenistujaid meeldiva koostöö ning osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Koondhinnang

Siseaudiitorite hinnangul on Piiriprojekti juhtimine ja järelevalve korraldatud rahuldaval tasemel. SIM ja PPA on projekti juhtimist 2018 aasta esimesel poolel oluliselt täiustanud. Riigi huvide tagamiseks ja projekti tõhusamaks juhtimiseks on loodud selge tööjaotuse ja ülesannetega juhtimis- ja järelevalvestruktuur, mis loob auditis tuvastatud puuduste kõrvaldamisel eeldused projekti tulemuslikuks elluviimiseks.

SIM-il ja PPA-l on üldine ühine arusaam Piiriprojekti kontseptsioonist ning erinevate piiri osade väljaehitamiseks on koostatud ehitusprojektid, mille kvaliteedi ja asjakohasuse hindamiseks on tellitud ekspertarvamused. Piiriprojekti kommunikatsioon on juhitud eesmärgistatult.

Piiriprojekti sisu ja eelarve koostamiseks, muutmiseks ja jälgimiseks on 2018 aasta märtsis kokku lepitud sobiv ja mõjus töökorraldus, mille nõuetekohane rakendamine loob eeldused projekti eelarve tulemuslikumaks juhtimiseks. Samuti on tõhustatud Piiriprojekti tähtaegade jälgimise korraldust ning koostatud on 2018. aasta kohta projekti elluviimise detailsem tegevuskava. 08.05.2018 seisuga puudus Piiriprojektil kinnitatud kogueelarve ja ajakava, kuna Vabariigi Valitsus ei ole pärast Piiriprojekti kallinemise selgumist heaks kiitnud projekti ulatust, ajakava ja maksumust, mis on vajalik Piiriprojekti edasisel rakendamisel.

Piiriprojekti hangete korraldus on olnud avatud hanke menetlust kasutatud hangetel olulises osas kooskõlas riigihangete seaduse ja sisemiste kordadega. Nõuetele mittevastavalt on läbi viidud hanked riigihangete erandi alusel, kus maismaapiiri projekteerimise hankel kohaldati siseaudiitorite hinnangul põhjendamatult riigihangete seaduse erandit, piiri katselõikude ehituse tellimisel ei järgitud riigihangete seadust ning ehitusseadustikus ettenähtud kooskõlastamise ja teavitamise nõudeid. Samuti esines puudusi maismaapiiri projekteerimise lepingu sõlmimisel ja muutmisel.

Piiriprojekti riskijuhtimine on korraldatud mitterahuldaval tasemel ning see ei järgi PPA üldkehtivat riskijuhtimise raamistikku. Auditi läbiviimise seisuga ei olnud Piiriprojekti olulised riskid tuvastatud, riskitasemed määratud ja riskid käideldud.

Audititoimingutest nähtub, et PPA-l puudub maismaapiiri ehituse alustamisel piisavalt kompetentset tööjõudu, et tagada tellija huvide kaitse ehitusprotsessis. Samuti on Piiriprojekti maismaapiiri ehitamise ajakava tõenäoliselt liiga optimistlik, kuna ei arvesta turult tellitava ehitusvõimekuse piirangutega.

I. Piiriprojektiga seotud tehingute vastavus, õiguspärasus ja tulemuslikkus

Tähelepanek 1: Maismaapiiri projekteerimishankel on põhjendamatult kohaldatud Riigihangete seaduses sätestatud erandmenetlust¹. Erandmenetluse vajaduse põhjendustest ei nähtu, et maismaapiiri projekteerimise hankel ei oleks saanud olulisi riigi julgeolekuhuve kaitsta erandit kasutamata hanke läbiviimisel kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete sätete alusel.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanke menetlusele kohaldatakse üldjuhul Riigihangete seaduses (edaspidi RHS) selleks ettenähtud regulatsiooni, mis arvestab seda liiki hangetega kaasnevat teabe salastamise, kõrgendatud julgeoleku nõuete tagamise ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemise vajadust.

Riigihanke erandite, sh kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke erandite kohaldamine on lubatud vaid äärmuslikel ja põhjendatud juhtudel kui esinevad RHS-ist tulenevad alused. Erandi kohaldamise otsus peab olema kaalutletud ning faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud. Erandi kasutamine on põhjendatud eelkõige juhul kui hanke ettevalmistamisel tuvastatakse realistlik oht riigi olulistele julgeolekuhuvidele, mida ei ole võimalik kaitsta rakendades RHS sätestatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetluse nõudeid. Selline olukord võib esineda eelkõige siis, kui juba hanke toimumise fakt ise ja sõlmitavad lepingud on sedavõrd tundliku teabega seotud, et selle avaldamine kujutaks ohtu riigi olulistele julgeolekuhuvidele.

SIM juhiste² kohaselt tuleb ministeeriumi valitsemisalas RHS § 14 lõike 1 punkti 2 ja § 103³ lg 1 punktis 3 nimetatud erandi kasutamise otsus kooskõlastada eelnevalt ministeeriumi sisejulgeolekupoliitika asekanstleriga ja kinnitada iga üksikjuhtumi puhul asutuse juhi haldusaktiga.

PPA esitas taotluse³ (vt lisa 3) „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimine“ (edaspidi *Projekteerimise hange*) hanke läbiviimiseks RHS § 14 lg 1 punkt 2 ja §103³ lg 1 punkt 3 alusel, tuues erandi kasutamiseks järgmised põhjendused:

- 1) terviklahenduse projekteerimise tulemusena valmib dokument, mille koguandmetest suudavad analüütikud välja lugeda meie riigipiiri valvamise reaalse võimekuse parameetrid ning süsteemi võimalikud kitsaskohad. Ohuks on väljastada infot piirivalvamise taktikast ja hilisemast valvevõimekusest.
- 2) tehnilise valvesüsteemi suur osakaal objekti ehituse lõppmaksumuses;
- 3) arendatava tehnilise valvesüsteemi riiklik tähtsus, mille kasutajateks on lisaks PPA-le ka teised sisejulgeoleku tagamisega vahetult või kaudselt seotud asutused.
- 4) tehnilise valvesüsteemi osana luuakse eraldiseisev infosüsteem (IS), mida ei hangita projekteerimise teenuse raames;
- 5) terviklahenduse projekteerimise teenus ostetakse sisse erasektorist. Kui hanke peaks läbi viima tavalise kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankena, kus Riigihangete registris

¹ Riigihangete seaduse (<https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015024>) §103³ lg 1 punkt 3 alusel RHS §14 lg 1 punkt 2

² Siseministeeriumi kantseri 07.02.2013 kiri nr 7-7/325-1 „Riigisaladust ja salastatud välisteavet puudutavate riigihangete läbiviimine ja riigihanke erandi kasutamine“

³ PPA peadirektori 18.03.2015 kiri nr 1.11-19/392-1 „Taotlus“

avaldatakse hankelepingu nimetus, rahaline maht ja lepingujärgse täitja nimi, võivad nii juriidiline isik, kui nende töötajad sattuda ründeobjektiks ning seal on raskem sensitiiivset informatsiooni kaitsta;

- 6) arvestades järjest suurenevat liitlaste isikkoosseisu ja tehnika hulka EV territooriumil peab tagama nende julgeoleku.

Hankekomisjoni liikmetega läbi viidud intervjuudes põhjendati hanke erandsätte alusel läbiviimist sellega, et valmiva projekti valve ja seiretehnika osa sisaldab riigisalusena käsitlevat teavet. Valminud projektdokumentatsioonis on valvetehnika projektmaterjalidele rakendatud riigisalusadust piiratud tasemel⁴.

PPA selgituste kohaselt lähtus PPA taotluse esitamisel asjaolust, et hanke läbiviimisel kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankena avaldatakse hanketeade ja lepingu täitja. Hankemenetluse protsessi ja infot lepingu täitja isiku kohta soovis ja oleks soovinud PPA jätkuvalt kaitsta.

SIM sisejulgeolekupoliitika asekanstler on PPA taotluse kooskõlastanud⁵ tuginedes SIM julgeolekupoliitika osakonna (edaspidi JUPO) koostatud memole. Memost ei nähtu, et JUPO oleks kavandatava hanke puhul sisuliselt analüüsinud riigi olulise julgeoleku huvi riive ulatust ning julgeoleku huvide kaitsmise võimatust hanke läbiviimisel RHS kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete alusel.

PPA kasutas Projekteerimise hankel kooskõlastatult ministeeriumiga riigihangete erandmenetlust, mis annab hankijale õiguse hanke läbiviimiseks Riigihangete seaduse nõuete väliselt.

Siseaudiitorite hinnangul ei ole Projekteerimise hankel RHS-i erandi kasutamiseks esitatud argumendid asjakohased ja piisavad. Põhjendustest ei selgu, et hanke toimumise fakt ja sõlmitav leping oleks seotud sedavõrd tundliku teabega, et selle avaldamine kujutaks ohtu riigi olulistele julgeolekuhuvidele. Toimingutel leidis kinnitust, et hanke läbiviimisel ja lepingulistest tegevustes ei ole hanke võitja andmed kuulunud salastamisele. Oleme seisukohal, et PPA rakendas kooskõlastatult SIM-ga maismaapiiri Projekteerimise hankel põhjendamatult RHS-i erandit. Meie hinnangul saanuks Projekteerimise hankel tagada riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsmise kasutades konkurentsi ja hanke läbipaistvust vähem piiravaid RHS kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete sätteid.

Soovitus PPA-le: olulise julgeolekuhuviga hangetel lähtuda kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete läbiviimiseks riigihangete seaduses loodud võimalustest ning kasutada RHS erandit vaid siis, kui riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsust ei ole võimalik muul viisil tagada.

Soovitused SIM-ile:

1. tagada RHS erandsätte alusel hangete läbiviimiseks esitatud taotluste sisuline hindamine, arvestades SIM hangete valdkonna ekspertide soovitusi ja seisukohti;
2. töötada välja juhised valitsemisala asutustele riigile oluliste julgeolekuhuvide määratlemise ja kirjeldamise põhimõtete ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetluse korraldamise kohta;

⁴ RSVK §8 lg 1 p 27-30

⁵ SIM sisejulgeolekupoliitika asekanstleri kooskõlastamine 02.04.2015 kiri nr 9-1/134-2

3. täiendada SIM valitsemisala asutuste hangete korda nõudega, mille kohaselt peab RHS sätestatud erandi alusel hanke läbiviimise eest vastutav isik tagama erandi kasutamisel riigihangete üldpõhimõtete järgimise kui see on ostu spetsiifikast tulenevalt võimalik.

PPA kommentaar: üks auditi eesmärke oli hinnata valimis olevate lepingute täitmise tulemuslikkust. PPA on seisukohal, et auditiga hõlmatud lepingutega on saavutatud soovitud eesmärgid ja lepingute täitmisel ei esinenud eriarvamusi. PPA järgis hanke läbiviimisel SiM-i valitsemisalas kehtivat korda, mille kohaselt PPA peadirektor edastas kirjaliku taotluse SiMi-i volitatud isikule erandi kasutamiseks. Eeskätt lähtus PPA taotluse esitamisel asjaolust, et hanke läbiviimisel kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankena avaldatakse hanketeade ja lepingu täitja ning hankemenetluse protsessi ja infot lepingu täitja isiku kohta soovis ja oleks soovinud PPA jätkuvalt kaitsta.

PPA-le võimaldati kasutada RHS erandit maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning taristu projekteerimiseks. PPA lähtus SiM poolt antud haldusaktist, mille kohaselt oli õigus rakendada erandmenetlust RHS §103³ lg 1 punkt 3 alusel RHS § 14 lg 1 punkt 2 sätestatud erandsätte kohaselt. Kuigi erandi kasutamine ei kohusta järgima RHS-i nõudeid hankemenetluse läbiviimisel, lähtus PPA RHS üldpõhimõtetest ja tekitas konkurentsi, kutsudes hankemenetluses osalema 5 ettevõtet. Lõpptulemusena on PPA-l kvaliteetne projektidokumentatsioon.

Auditi raames ei ole teostatud täiendavat julgeolekuanalüüsi, mis tooks esile, et erandi kasutamine ei ole põhjendatud.

SIM kommentaar: nõustume soovitustega. Oleme seisukohal, et piiri projekteerimise näol oli tegemist erandiväärilise hankega ja riigi olulise julgeolekuhuviga. Tuleb arvestada ka toonast tegevuskeskkonda – Krimmi okupeerimisest oli möödunud aasta, Ida-Ukrainas käis täiemahuline sõda ja piirilt röövitud kaitsepolitseinik oli Moskvas vangis. Venemaa käitumine polnud teada, kuid oli kindel (ja on praeguseni), et nende huvi Eesti (mh EL ja NATO) piiri ehitamise vastu on suur. Seega on piiri, sh seiretehnika, rajamine agressiivse välisriigiga minu hinnangul riigi oluline julgeolekuhuvi. Riigi julgeolekuhuvide ei ole seotud vaid julgeolekuastuste tegevustega, kuigi riik jõustab osa oma julgeolekuhuvideid tõesti läbi nende. Ka teistel asutustel on selles valdkonnas oma roll ning kindlasti kuulub selle alla seire süsteemiga varustatud piir, mis on ilmselgelt vastaspoole huviobjektiks.

Kuigi kõik asjaolud ei nähtu vormistatud dokumentidest, on asjaolusid analüüsitud. Ministeerium analüüsib igapäevaselt julgeoleku erinevaid aspekte ning selle käigus tekib uus teadmine. Ministeerium oli selleks ajaks loonud Riigikaitse arengukava sisejulgeoleku osa, mille käigus käsitleti ka piiri julgeolekut. Samuti tegi JUPO 2014 piiratud juurdepääsuga dokumendi (11.06.2014 nr 1.3-11m/s/17), mis käsitles Ukraina konflikti kogemusi just piirijulgeoleku ja piiri puudumise seisukohast lähtudes. Dokumentide koostööstamise ja analüüsi koostamisega tegelesid samad inimesed ning polnud mõistlik kõike uuesti esitada. Mõõname, et oleks võinud olla viide nimetatud dokumendile.

Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika asekancler hindas vastavust riigi julgeolekuhuvidele ja selle koostööstamise andmine ei vabastanud hanke korraldajat kohustusest viia hange läbi kõiki õigusakte järgides.

Tähelepanek 2. Katselõikude ehituse tellimine maismaapiiri projekteerimise lepingu raames ei ole olnud kooskõlas RHS-iga.

PPA kasutab oma tegevuseks vajalike asjade ostmisel, teenuste või ehitustööde tellimisel avalikke vahendeid, mistõttu peab ta hangete korraldamisel järgima riigihangete seaduse põhimõtteid ja selle kaudu tagama rahaliste vahendite läbipaistva, otstarbeka ja säästliku kasutamise, isikute võrdse kohtlemise ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamise riigihangetel.

Audititoimingutest nähtub, et 04.10.2015 sõlmis PPA erandmenetluse raames läbi viidud piiratud läbirääkimistega hankemenetluse teel AS-ga Nordecon (edaspidi Töövõtja) maismaapiiri taristu, selle valve- ja seiresüsteemide ning nende haldamise tarkvaralahenduse projekteerimise lepingu (*edaspidi Projekteerimise leping*). Hankemenetluse läbiviimisel kasutati kooskõlastatult ministeeriumiga toona kehtinud RHS § 14 lg 1 punkt 2 ja § 103³ lg 1 p 3 sätestatud erandi menetlust.

Lepingu kohaselt pidi Töövõtja projekteerima maismaapiiri taristu ja selle valve- ja seiresüsteemid. Lepingu maksumuseks oli 1 162 210 eurot (ilma käibemaksuta), tööd tuli teostada 450 päevaga, eelprojekt tuli tellijale üle anda hiljemalt 05.06.2016 ja põhiprojekt hiljemalt 20.12.2016.

Auditi toimingutel ilmnas, et osapooled on lepingut oluliselt ja korduvalt muutnud ning sellele on lisatud hankemenetluses ja algses lepingus kokku leppimata töid. Kõige olulisem ja ulatuslikum muudatus puudutab Projekteerimise lepingu raames kahe katselõigu ehitamist maismaapiirile. Muudatuse tulemusena suurendati Projekteerimise lepingu maksumust katselõikude ehitushinna võrra 4,6 korda, so 1162210 eurot 5373840 euroni (ilma käibemaksuta) ning pikenes 2 korda algselt kokkulepitud lepingu tähtaeg, so 450 päevalt 922 päevani (kuni 06.04.2018).

Siseaudiitorite hinnangul on PPA Projekteerimise lepingu muutmise teel piiri katselõikude ehitamisel olulisel määral rikkunud RHS-i nõudeid, kuna PPA laiendas omavoliliselt maismaapiiri projekteerimiseks antud riigihangete erandit piiri katselõikude ehitamisele. Selle tulemusena sõlmiti piiri katselõikude ehitamise lepingud riigihangete seaduses selleks ettenähtud menetlust mitte järgides ning riigihangete üldpõhimõtteid eirates.

PPA esitatud ja SIM poolt heaks kiidetud taotlusest⁶, millega anti PPA-le õigus viia maismaapiiri Projekteerimise hange läbi RHS erisust kasutades ja seaduses sätestatud korda mitte rakendades, nähtub üheselt, et PPA-le antud erisus laienes üksnes maismaapiiri taristu ja valve ja seiretehnika projekteerimisele. Taotlusest nähtub, et taristu ehitamiseks kavandati kasutada avatud riigihankemenetlust ja valvesüsteemide rajamiseks RHS kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete sätteid. Eeltoodust tulenevalt on siseaudiitorid seisukohal, et PPA ei olnud taotlenud ja SIM ei olnud heaks kiitnud katselõikude ehitamiseks erandmenetluse kasutamist RHS § 14 lg 1 punkt 2 ja § 103³ lg 1 p 3 alusel ning katselõikude rajamiseks oleks tulnud korraldada RHS-is ettenähtud menetlust järgides, so avatud või piiratud riigihange.

⁶ PPA 18.03.2015 kiri nr 1.11-19/392-1 Siseministeeriumi asekanclerile ja SIM 02.04.2015 kiri nr 9-17134-2 PPA-le.

Siseaudiitorite hinnangul on PPA jätnud piiri katselõikude ehitamisel õigusvastaselt korraldamata riigihanke ja eiranud RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtteid, mis kohustavad hankijat kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning panevad hankijale kohustuse tagada hanke läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine. Täiendavate tööde tellimisega projekteerijalt tekitas PPA olukorra, kus kahjustati konkurentsi riigihankemenetluses, kuna hankemenetluses edastas PPA soovi hankelepingu muutmiseks vaid pakkujale, kellega sõlmiti esialgne Projekteerimise leping.

Soovitus PPA-le: sätestada ameti lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korralduses kohustus küsida RHS erandi alusel sõlmitud lepingute muutmisel SIM-ilt eelnev kooskõlastus.

PPA kommentaar: PPA ei nõustu tähelepanekus tooduga, kuivõrd erandi alusel sõlmitava lepingu muutmisele ei rakendu RHS-i sätteid. Muuhulgas tehti auditi läbiviimise ajal kirjalik järelepärimine Rahandusministeeriumile. Vastuses kinnitati seisukohta, et erandite alusel sõlmitud hankelepingute puhul ei kohaldu riigihangete seadus tervikuna, st järgima ei pea ka § 123 hankelepingute muutmise regulatsiooni. Selline käsitlus läheb kokku ka riigihangete seaduse aluseks olevate riigihanke direktiividega, mis räägivad sellest, et erandite alusel lepingute sõlmimisel direktiivid ei kohaldu.

Lisaks on Tallinna Halduskohus oma 02.08.2016 otsuses haldusasjas nr 3-16-848 käsitlenud punktides 27-29, mil määral eranditele riigihangete seadus kohaldub. Kohus jõuab punktis 29 järeldusele: „Leian, et RHS § 14 lubab hankijal jätta kõrvale kõik RHS normid, muuhulgas RHS §-i 3 ning hankija ei pea lepingu sõlmimisele suunatud menetluse kujundamisel ega otsuste tegemisel juhinduma ka riigihangete korraldamise üldpõhimõtetest.“ Seega ei kohaldu ka lepingu edasisele muutmisele RHS sätteid.

Nii kohtu tõlgendusest kui ka Rahandusministeeriumi poolt antud selgitusest lähtuvalt on käsitlus, et PPA on projekteerimise lepingut muutnud RHS sätteid rikkudes, asjakohatu.

Projekteerimistegevuse käigus katselõikude rajamise võimalus oli ettenähtud projekteerimise hanke lähteülesandes järgmises sõnastuses “Tellija soovil ja tellija kulul peab projekteerija olema valmis teostama konkreetse pakutava valvetechnika süsteemilahenduse testpaigalduse tellija määratud looduslikes tingimustes ja asukohas“. Vastavalt majandus- ja taristuministri 17.07.2015 määrusele nr 97 „Nõuded ehitusprojektile¹“ sisaldub projekteerimistegevuse üldnõuetes eeldus, et analüüsitakse erinevate insener-tehniliste lahenduste sobivust ja ökonoomsust ning valitakse projekteeritava ehitise jaoks kõige sobivamad lahendused. PPA lähtus projekti keerukusest ning soovis tagada ehitusprojektis kajastatud lahenduste tegelikku toimimist ja vältimaks võimalikke hilisemaid muudatusi ehitustegevuse käigus, mis toovad kaasa suurema eelarvekulu. Valvetechnika süsteemilahenduse testpaigaldamist ei ole võimalik teha ilma kavandatud taristu, elektrivarustuse ning andmeside rajamiseta, et saavutada nõutud kvaliteet insener-tehniliste lahenduste sobivuse ja ökonoomsuse tagamiseks.

PPA informeerib, et projekteerimislepingu pikenemise põhjusteks olid raadamistööde ning maade võõrandamise protsessi viibimine kolmandast osapoolest sõltuvalt ning katselõikude rajamine ei pikendanud projekteerimistegevuse lõpptähtaega.

Eeldusel, et siseaudiitorite soovitus käib lepingute sõlmimisele olulise julgeolekuhuvi klausli alusel, teeme ettepaneku suunata soovitus SIM-le, kuna eeldab valitsemisala hangete korra muutmist. PPA viib muudatuse lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korda sisse vastava kohustuse määratlemisel SiM valitsemisala hangete korras. Kuni muudatuse

jõustumiseni kooskõlastame RHS olulise julgeolekuhuvi erandi alusel sõlmitud lepingu muutmise SiM-iga pretsedendi põhisel.

Siseaudiitorite lõplik seisukoht: ei nõustu PPA seisukohaga, sest taotlus erandi kasutamiseks esitati ainult Projekteerimise hankele ning see ei hõlmanud katselõikude ehitamist, mistõttu PPA viide RHS mittekohaldumisele ei ole asjakohane.

Samuti ei nõustu me PPA väitega, et katselõikude rajamine ei pikendanud projekteerimistegevuse lõpptähtaega. Algselt sõlmitud lepingus pidi töövõtja andma lõpliku maismaapiiri ehitusprojekti tellijale üle hiljemalt 20.12.2016. Katselõikude ehitamise tellimisel pikendas PPA Projekteerimislepingu tähtaega kuni 30.11.2017. Seoses testitavate seadmete tarne viibimisega lepitati 30.01.2018 kokku Projekteerimislepingu lõplikuks tähtajaks 06.04.2018. Maismaapiiri ehitusprojekti valmimine viibis võrreldes algselt kokkulepituga u 15 kuud.

Tähelepanek 3. Piiri katselõikude ehitamisel ei ole tähtaegselt järgitud kõiki Ehitusseadustikus ettenähtud kooskõlastamise ja teavitamise nõudeid.

Katselõikude taristu koosneb elementidest, mille rajamiseks tuleb Ehitusseadustiku (edaspidi EHS) kohaselt enne ehitamise alustamist küsida kohalikust omavalitsusüksusest (*edaspidi KOV*) projekteerimistingimused, koostada nõuetekohane projektdokumentatsioon ja esitada ehitusteatis.

Audititoimingud näitasid, et ühe katselõigu rajamisel ei küsitud projekti koostamisele eelnevalt KOV-st projekteerimistingimusi ning enne mõlema katselõigu ehitamise algust jäeti esitamata nõuetekohane ehitusteatis. Kohaliku omavalitsusüksusega kooskõlastati enne ehitamise alustamist ainult ühe katselõigu projektdokumentatsioon⁷. Teise katselõigu projektdokumentatsioon kooskõlastati ajal⁸, kui katselõigu infrastruktuuri ehitus oli lõppjärgus. Seisuga 30.04.2018 ei ole katselõike ehitusregistris registreeritud.

PPA selgitusel põhjustas eksimuse asjaolu, et katselõikude ehituse tellimisel eeldati, et riigipiir on EHS mõistes riigikaitsealine ja julgeolekuasutuse ehitise ning selle ehitamisele kohalduvad ehitusseadustiku 13. peatüki erisätted.

EHS kohaselt on riigikaitsealine ehitise Kaitseministeeriumi valitsemisala või Kaitseministeeriumi valitsemisala valduses olev ehitise ning julgeolekuasutuse ehitiseks julgeolekuasutuse valduses olev ehitise (EHS § 115 lõiked 1 ja 2).

Riigipiir ei ole nimetatud asutuste valitsemisalas ega valduses olev ehitise, mistõttu selle ehitamisele ka EHS 13. peatükk ei kohaldu.

Siseaudiitorite hinnangul on PPA piiri katselõikude ehitamisel väärt eeldanud, et riigipiiri katselõikude ehitamisele kohalduvad EHS riigikaitsealine ja julgeolekuasutuse ehitise sätted, mistõttu ei ole ühe katselõigu projektdokumentatsioon KOV kooskõlastatud tähtaegselt ning mõlema katselõigu puhul on esitamata jäetud nõuetekohased ehitusteatised. Valest õiguslikust

⁷ Meremäe vallavalitsuse 04.11.2016 korraldus nr 219 katselõigu L5 (piiripost 140 – 148) põhiprojekti kooskõlastamine

⁸ Setomaa Vallavalitsuse 24.11.2017 korraldus nr 49.

regulatsioonist juhendumine viitab asjaolule, et PPA-s ei ole teadvustatud, millistest õigusaktidest ja nõuetest tuleb juhendada riigipiiri väljaehitamisel.

Soovitused PPA-le:

1. registreerida katselõigud ehitusregistris;
2. enne järgmiste piirilõikude ehituse algust veenduda, et maismaapiiri projektdokumentatsioon on KOV-iga nõuetekohaselt kooskõlastatud ning on esitatud ehitusteatised.

PPA kommentaar: katselõikude rajamine oli projekteerimistegevuse üks osa, mille kohaselt pidi projekteerija tõestama lahenduse sobivust tellija poolt valitud maastikul ja ulatuses. Katselõikude ehitamisel valminud riigipiiri rajatised annavad tellijale võimaluse kontrollida lahenduste sobivust.

Kuna katselõikude rajamine oli võimalusena kirjutas projekteerimise hanke lähteülesandes, siis tellija ise ei suhelnud KOV-ga. Seda tehti projekteerimise käigus ja lepingupartneri vastutusel.

Katselõikude registreerimiseks ehitusregistrisse tuleb esitada teave, mille avalikuks tulek võib kahjustada piiri valvamise võimekust. Ehitusregistrisse esitatav ehitusprojekt sisaldab informatsiooni, mis kuulub kaitsmisele riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra alusel.

PPA-le teadaolevalt töötas SIM 2015. aastal välja piiri väljaehitamise seonduvad ehitusseadustiku muudatusettepanekud ning esitas need ehitusseadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse täiendamiseks. Täienduse eesmärgiks oli kohaldada riigikaitse ja julgeolekuasutuste ehitise osa ka piirivalvelistele ehitistele, kuid mis pole tänaseks realiseerunud. Peame endiselt vajalikuks vastavad muudatused välja töötada.

PPA teostab puuduse likvideerimiseks õigusliku analüüsi, mille järgselt viib katselõikude rajatiste registreerimise vastavusse kehtiva seadusega.

Siseaudiitorite lõplik seisukoht: ei nõustu PPA seisukohaga, et katselõikude rajamine oli projekteerimistegevuse üks osa, sest Projekteerimise hankel lepingu aluseks vormistatud lähteülesanne ei sisalda katselõikude ehitamise võimalust. PPA tõlgendus lähteülesandes sõnastusest “Tellija soovil ja tellija kulul peab projekteerija olema valmis teostama konkreetse pakutava valvetechnika süsteemilahenduse testpaigalduse tellija määratud looduslikes tingimustes ja asukohas.” ei võimalda katselõikude ehitamise tingimuse esinemist välja lugeda.

Juhime tähelepanu asjaoludele, et katselõikude ehituse tellijaks ja ehituse rahastajaks oli PPA ning kaitselõikude omanikuks on Eesti riik, keda esindab PPA. Ehitusseadustiku kohaselt § 19 peab omanik tagama ehitise, ehitamise ja ehitise kasutamise vastavuse õigusaktidest tulenevatele nõuetele, sealhulgas peab omanik tagama ehitamiseks ja ehitise kasutamiseks vajalike lubade olemasolu ning nõutavate teavituste ja teadete esitamise.

Tähelepanek 4. Projekteerimise lepingus on jäetud vormistamata lepingu oluline muudatus, mistõttu ei pruugi lepingus kokkulepitu olla vaidluste korral üheselt tuvastatav. Lepingu olulise muudatuse leppis kokku selleks vastavat volitust ja pädevust mitteomav PPA töötaja.

PPA-s kehtiva korra⁹ p.5 kohaselt tuleb varalisi kohustusi sisaldav leping sõlmida kirjalikus vormis, kui eeldatav maksumus on vähemalt 10 000 eurot (ilma käibemaksuta). Sama korra p.29.1 on riigihanke rahvusvahelise piirmääraga võrdse või seda ületava maksumusega lepingu korral selle sõlmimise, muutmise või lõpetamise allkirjastamise õigus peadirektori asetäitjal varade alal.

AS-ga Nordecon (edaspidi Töövõtja) sõlmitud lepingu kohaselt kohustus Töövõtja koostama ja PPA-le üle andma maismaapiiri eelprojekti hiljemalt 05.06.2016 ja põhiprojekti hiljemalt 20.12.2016.

17.12.2015 esitas Töövõtja AS ettepaneku¹⁰ jaotada kogu maismaapiiri projektdokumentatsiooni 11-ks lõiguks, loobuda algselt kokkulepitud eelprojektide koostamisest ning vormistada üksnes põhiprojektid.

18.01.2016 vastuskirjas¹¹ teavitas lepingulistes küsimustes PPA esindav PPA töötaja Töövõtjat, et „Projekteerimistöode jaotamine lõikudeks ning lõigu projekteerimine põhiprojekti staadiumis on hetke olukorras otstarbekas ja võimaldab PPA-l alustada ehitushangete ettevalmistamist ja korraldust varem.“. PPA esindajal puudus volitus sedalaadi lepingumuudatuste heakskiitmiseks.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et Nordeconi ettepanek on oma sisult oluline lepingu muudatus, mis RHS-i tavapärase hankemenetluse kohaselt läbi viidud hankemenetluses oleks olnud keelatud, kuid on lubatav juhul kui hange viiakse läbi erandi alusel.

RM hankelepingu muutmise juhiste¹² kohaselt on olulise hankelepingu muudatusega tegemist järgmistel juhtudel:

- muutub oluliselt hankelepingu iseloom;
- muudetavad tingimused võimaldavad tunnistada edukaks ka mõne teise pakkumuse kui see, mis esialgu välja valiti;
- muudetavad tingimused võimaldavad kaasata ka teisi pakkujaid lisaks nendele, kes esialgses hankemenetluses osalesid;
- muudatusega kallutatakse hankelepingu tasakaalu pakkuja kasuks viisil, mida ei olnud esialgses hankemenetluses sätestatud.

Siseaudiitorid on seisukohal, et eelprojekti koostamise kohustusest lepingu täitja vabastamine on oluline lepingu muudatus, sest see võinuks hankemenetluses oluliselt muuta hanke hinda, tähtaega või pakkumuste paremusjärjestust.

Siseaudiitorite hinnangul on PPA jätnud lepingu olulise muudatuse nõuetekohaselt vormistamata, mistõttu on lepingus kokkulepitud tööde koosseis erinev tegelikust. Samuti on

⁹ PPA PD 20.02.2014 käskkiri nr 1.1-1/63 „Lepingute sõlmimise, muutmise, ja lõpetamise korra kinnitamine“

¹⁰ AS Noredcon 17.12.2015 kiri nr 003/033A „Projekteerimistöode eelprojekti esitamise vahetähtajast ning Töövõtja ettepanekud tööde korralduse osas“

¹¹ PPA 18.01.2016 vastuskiri Nordecon AS-ile nr 16-86/169-2

¹² RM juhised „Hankelepingu muutmine“ Evelin Karindi-Kask

PPA töötaja võtnud asutusele kohustusi, milleks tal ei olnud volitust, mis viitab puudustele lepingu sõlmimise ja täitmise kontrollisüsteemide toimimises.

Soovitus PPA-le: otsustada, kas kiita Projekteerimise lepingu muudatus tagant järele heaks või nõuda selle tühistamiseks tunnistamist.

PPA kommentaar: PPA mõnab, et lepingu muudatus oleks tulnud sõlmida kirjalikult. PPA on 11.05.2018 algatanud lepingu muutmise.

Tähelepanek 5: Piiriprojekti raames on avatud hankemenetlusega korraldatud hangete läbiviimine toimunud olulises osas kooskõlas riigihangete seaduse ja PPA-s kehtiva korraldusega. Mitmeid puudusi esineb riigihangete seaduse erandsätte alusel hanke korraldamisel, mille läbiviimisel ei järgitud SIM valitsemisala ja PPA riigihangete korraldamise nõudeid, mis viitavad hanke läbiviimise ajal esinenud puudustele hangete valdkonna juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimisel. Projekteerimise lepingus ei ole allkirjastatud lepingu olulisi lisasid (lähteülesanne ja pakkumus).

PPA peab kaupade ja teenuste hankimisel lähtuma RHS-ist, SIM valitsemisalas asutuste sätestatud hankekorrast ja PPA enda kehtestatud juhistest. PPA peab tagama eelarvevahendite kasutamise säästlikkuse ja otstarbekuse lähtuvalt riigivaraseadusest ning tegevuse läbipaistvuse.

Audit hindas hangete korraldust kolme hanke põhjal:

- 1) RHS-i väliselt erandi kasutamise ja väljakuulutamise läbirääkimistega hange Piiriprojekti maismaa osa projekteerimiseks;
- 2) RHS-i alusel avaliku hankemenetluse teel läbi viidud Narva jõe patrullraja projekteerimise hange ja piiripostide soetamise hange.

Siseaudiitorid ei tuvastanud RHS-i alusel avatud hankemenetlusega läbiviidud hangete korralduses olulisi puudusi.

RHS-i väliselt erandi kasutamise ja maismaapiiri Projekteerimise hankes tuvastasime mitmeid mittevastavusi. Näiteks ei kajastatud hanget PPA hankekavas, ei kinnitatud projekteerimise lähteülesannet, ei järgitud igakülgset hankekomisjoni koosseisu ja rollide määramise nõudeid, esines mittevastavusi hankekomisjoni tegevuse ja lepingu sõlmimise korraldamisel ning SIM juhiste järgimises. Detailne loetelu maismaapiiri Projekteerimise hanke läbiviimisel tuvastatud puudustest on esitatud Lisas 2.

Hangete analüüsis ilmnis, et Projekteerimise hanke läbiviimisel on hankekomisjon omavahelises ja pakkujatega suhtlemisel kasutanud dokumentide krüpteerimist, kuid ei ole hiljem neid dokumentide säilitamisel dekrüpteerinud. Seoses ID kaardi sertifikaatide uuendamise ja lepingu sõlmimise vahetusega ei ole hankemenetluses vahetatud ja talletatud krüpteeritud failid taasavatavad. ID-kaartide sertifikaatide muutmise problemaatikast tulenevalt osutus võimatuks selliste failide sisule juurdepääs ja hankekomisjoni otsuste tagantjärele kontrollitavus.

Samuti selgus, lepingu osapooled on allkirjastanud lepingu digitaalselt eraldi digikonteinerites, mis ei sisaldanud kõiki lepingu dokumente. PPA esindaja T.T allkirjastas 04.10.2015 maismaapiiri Projekteerimise lepingu ilma lepingu lahutamatuks osaks olevate oluliste lisadeta (projekteerimise lähteülesanne ja pakkumus). Töövõtja digitaalselt allkirjastatud digikonteiner sisaldas töövõtulepingut ja ID-kaardi sertifikaatide uuendamise

tagajärjel mitteavataavaks muutunud krüpteeritud lähteülesannet, mistõttu selle sisu ei ole võimalik võrrelda hankekomisjonis arutatud lähteülesandega.

PPA selgitusel on lepingu lisade mitteallkirjastamise põhjuseks dokumendihaldussüsteemi Delta tehniline võimekus, mis ei lubanud lisada nii krüptofaile kui üle 10MB faile. Käesolevaks ajaks on mõlemad tehnilised kitsendused likvideeritud.

Oleme seisukohal, et Piiriprojekti raames on RHS-i alusel hangete läbiviimine toimunud olulises osas kooskõlas riigihangete seaduse ja PPA-s kehtiva korraldusega. Mitmeid puudusi esineb erandsätte alusel hanke korraldamisel. Maismaapiiri Projekteerimise hanke korralduses eirati SIM valitsemisala ja PPA riigihangete korraldamise nõudeid, mis kogumis ei põhjusta hanke õigusvastasust, kuid viitavad süsteemsetele puudustele hangete valdkonna juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimisel. Hanke läbiviimise ajal ei olnud PPA-s kehtestatud asjakohaseid juhiseid puhuks, kui kasutatakse riigihanke erandit, mis annab hankijale võimaluse mitte järgida RHS-i nõudeid.

Oleme seisukohal, et lepingu objektis, õigustes ja kohustustes kokku leppimine ei ole toimunud korrektselt ning ei ole tagatud kokkulepete hilisem tõendatavus ja selgus.

PPA on kehtestanud 2017. aastal uue hankekorra¹³ tulenevalt uuest riigihangete seadusest ja SiM korraldusest¹⁴ valitsemisala asutustele. Uue hankekorraga ühtlustati erinevate menetluste läbiviimist viisil, kus kõigi ostude osas hangete planeerimine, alustamine ja lõpetamine allutatakse samale reeglistikule. Uus kord ei reguleeri siseaudiitorite hinnangul piisavalt asjakohasel moel RHS-i erandi ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erisätete alusel hangete korraldamist, sest puuduvad selgeid juhiseid riigihanke erandi põhjendamiseks ja riigihangete üldpõhimõtete järgimiseks.

Soovitused PPA-le:

1. töötada välja juhised tagamaks põhjenduste asjakohasus ja nõuetele vastavus RHS erandi ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erisätete alusel hangete läbiviimiseks;
2. tagada SIM juhiste ja PPA hangete korra nõuete täitmine ning senisest tõhusam järelevalve hangete korralduse valdkonnas;
3. teostada kõigi lepingute revisjon, kus on kasutatud krüpteeritud faile, mis on avanematud ja koostöös töövõtjatega taastada lepingute sisu.

PPA kommentaar: PPA on auditi läbiviimise ajal juba rakendanud meetmeid, mis võimaldavad allkirjastada lepinguid kõikide lisadega üheaegselt.

Nõustume järelevalve tõhustamise vajadusega hangete korralduse valdkonnas. Samuti nõustume lepingute revisjoni tegemisega, tuvastamaks võimalikke krüpteeritud faile.

¹³ PPA PD 21.09.2017 käskkiri nr 1.1-1/123 „Politsei- ja Piirivalveameti hankekorra kinnitamine“

¹⁴ Siseministri 11.09.2017 käskkiri nr 1-3/88 „Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise kord“

II. Piiriprojekti projektijuhtimise korraldatus oluliste edutegurite lõikes

Projektijuhtimise korraldatuse hindamisel lähtuti Project Management Institute (PMI) loodud projekti juhtimise raamistikust PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), mida kohandati Piiriprojekti hindamisele. Hindamise käigus analüüsiti projektijuhtimise järgmisi aspekte: projektijuhtimise üldine korraldus, projekti sisu ja ulatuse haldamine, eelarve koostamine ja jälgimine, ajaplaneerimine, riskijuhtimine, hangete korraldus, personalijuhtimine ning kommunikatsiooni korraldus.

Järgnevalt on esitatud lühikokkuvõtte hinnatud projektijuhtimise erinevate aspektide lõikes. Detailne ülevaade konkreetse projektijuhtimise tahu hindamistulemusest on esitatud hinnangu juures osundatud lisas.

1. Projektijuhtimise korraldamine

Projektijuhtimise korraldust on SIM ja PPA 2018 esimesel poolel oluliselt täiustatud ning on kõrvaldatud käesoleva auditi vahearuanandes tuvastatud puudused projekti juhtimises ja valitsetuses. Tellija huvide tagamiseks ja projekti tõhusamaks juhtimiseks on loodud selge tööjaotuse ja ülesannetega juhtimis- ja järelevalvestruktuur, mis loob eelduseks projekti tulemuslikuks elluviimiseks (vt lisa 4).

Siseministri 28.03.2018 käskkirjaga moodustati Eesti Idapiiri väljaehitamiseks nõukogu ja juhtrühm. Nõukogu ülesanne on tagada projekti valitsetus ja tellija huvide tagamine ehk projekti eesmärkide, ulatuse, oluliste kvaliteedinõuete, eelarve ja tähtaegade kinnitamine, muutmine ning jälgimine, projekti juhtrühmale pandud ülesannete täitmise järelevalve ning ministeeriumide vaheliste tegevuste koordineerimine. Projekti juhtrühma ülesandeks on projekti professionaalse ja tulemusliku juhtimise korraldamine ning elluviimine vastavalt projekti nõukogu kinnitatud suunistele.

Täiendatud projekti juhtimise korralduses on üheselt kokku lepitud ministeeriumi ja PPA roll ning vastutus Piiriprojekti suunamisel, juhtimisel ja järelevalve teostamisel.

PPA kommentaar: nõustume eeltooduga.

2. Projekti sisu ja ulatuse haldamine

Projekti sisu ja ulatuse haldamine on korraldatud rahuldaval tasemel. SIM-il ja PPA-l on visiooni tasemel üldine ühine arusaam Piiriprojekti sisust ja ulatusest ning on koostatud erinevate piiri osade ehitusprojektid, mille lahenduste otstarbekuse hindamiseks on tellitud ekspertiisid. Samas on lõplikult kokku leppimata, kas ja millises ulatuses ehitusprojektides kavandatu ellu viiakse. Nimetatud kokkulepe eeldab valituskabineti nõupidamisel projekti kogumaksumuse, tähtaja ja sisu heakskiitmist. Valituskabineti nõupidamisel on kavas projekti arutada 2018. aasta mais-juunis (vt lisa 5).

Piiriprojekti sisu ja ulatuse haldamiseks on SIM ja PPA 2018. aastal oluliselt täiendanud töökorraldust ning kehtestanud asjakohased nõuded, mis peaks tagama, et kõik olulised

projekti sisu ja ulatuse muudatused põhjendatakse, vaadatakse läbi ja kinnitatakse selleks ettenähtud tasemel.

Piiriprojektiga seoses on SIM ja PPA tellinud järgmised ekspertarvamused:

1. Euroopa Liidu Piiri- ja Rannikuvalve Ametilt (Frontex) piiritaristu kontseptsiooni tõhususe (sh eesmärgipärasus ning aja- ja asjakohasus), hinnangu valmimise tähtaeg 15.mai 2018 (tellija SIM);
2. piiritaristu väljaehitamise projektile mahu- ja kuluhinnang, hinnangu valmimise tähtaeg 8.juuni 2018 (tellija PPA);
3. Riigi Kinnisvara AS-i hinnang piiritaristu väljaehitamise projekti mahule ja kulule, hinnangu valmimise tähtaeg 9.mai 2018 (tellija SIM).

PPA kommentaar: nõustume eeltooduga.

3. Projekti eelarve koostamine ja jälgimine

Projekti eelarve koostamist ja jälgimist on võrreldes eelnevate aastatega 2018 aastal oluliselt täiendatud ning on loodud eeldused protsessi tulemuslikuks korralduseks (vt lisa 6). 30.04.2018 seisuga ei olnud Vabariigi Valitsus veel heaks kiitnud Piiriprojekti kogueelarvet.

Siseministri 28.03.2018 käskkirjaga uuendati piiriprojekti juhtimise korraldust. Uuendatud korralduse kohaselt kinnitab projekti eelarve asutuste ning aastate lõikes ning selle muutmise SIM-i juurde moodustatud projekti nõukogu, kes hiljem hindab selle täitmist. Regulaarset järelevalvet eraldatud eelarve kasutamise üle teeb PPA juurde moodustatud projekti juhtrühm, kelle üheks kohustuseks on muuhulgas informeerida viivitamata kirjalikult projekti nõukogu võimalikest riskidest ja probleemidest projekti ulatuse, eelarve või nõukogu määratud tähtaegade täitmisel ning esitab võimalikud lahendusvariandid või muutmisvajadused. Konkreetne tegevusrutiin nimetatud kohustuse täimiseks on välja kujundamisel.

Projekti kulude jälgimiseks PPA idapiiri väljaehitamise projektirühm koostanud 2018 aasta tööplaani ja hankeplaani, mis määrab kindlaks 2018. aastal algavad, kestvad ja lõppevad tegevused ning nende planeeritud eelarve.

Projekti nõukogu ja projekti juhtrühm ei ole piiriprojekti kogueelarvet üle vaadanud ja heaks kiitnud, kuna pärast Piiriprojekti kallinemise selgumist 2018 aasta jaanuaris ei ole Vabariigi Valitsus projekti tellijana heaks kiitnud projekti lõplikku ulatust, ajakava ja maksumust. Vastavasisuline arutelu on valitsuskabineti nõupidamisel kavas 2018. aasta mais-juunis pärast Piiriprojekti kontseptsiooni tõhususe ning ehitusprojektis esitatud ehitamise mahu ja kulude kohta ekspertiiside valmimist.

PPA kommentaar: nõustume eeltooduga.

4. Projekti ajaplaneerimine

Projekti ajaplaneerimise juhtimine oli korraldatud kuni 2018.aasta jaanuarini mitterahuldaval tasemel, kuna see ei võimaldanud jälgida ja hinnata kogu projekti ajakavas püsimist.

2018.aasta projekti tegevusplaanis on tegevused detailselt kavandatud, õiges järjekorras ning neile on prognoositud ajaressurss (vt lisa 7).

Projekti ajakava hindamisel perioodil 2015-2018 aluseks olnud ajakava ei arvestanud eeldatavate ülesannete täitmise võimekuse ning tegevuste ja otsuste omavahelise sõltuvusega, sisaldades ebarealistlikke tähtaegu. 2015.a koostati küll projekti pikaajaline tegevusplan, mis esitati siseministri 15.06.2015 käskkirjaga nr 1-3/136 moodustatud Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone korrastamisega seotud ülesannete täitmise töörühmale, kuid seda projektijuhtimiseks ei kasutatud. 2015-2017 hinnanguid tegevuste kestusele/ressurssi vajadusele olid ebatäpsed.

Jaanuaris 2018 ajakohastas PPA Piiriprojekti ajakava ning 2018.aasta projekti tegevusplaanis on tegevused detailselt kavandatud, õiges järjekorras ning neile on prognoositud ajaressurss. Projekti ajakava on 15.02.2018 esitatud valituskabinetile kinnitamiseks. PPA Piiriprojekti väljaehitamise töögrupiga tehtud intervjuudest nähtub, et piiriprojekti ajakava on ülioptimistlik ning ei arvesta turult tellitava ehitusvõimekuse piirangutega.

PPA kommentaar: PPA ei nõustu, et projekti juhtimise ajaplaneerimine ei võimaldanud jälgida ja hinnata kogu projekti ajakavas püsimist. Aastatel 2015-2017 kasutati pikaajalist tegevusplaani arendustegevuste hindamiseks ja aruandluseks nii siseministri käskkirjaga moodustatud töörühmas kui ka PPA siseses tegevuses. Kogu idapiiri arendustegevuse ettevalmistav faas oli piisava detailsusega planeeritud, kooskõlastatud ja võimaldas ajalisi muutusi jälgida.

Siseaudiitorite lõplik seisukoht: ei nõustu kommentaariga, sest faktiliste asjaolude analüüs näitas, et alates valitsuskabineti 26.02.2015 nõupidamisele esitatud memorandumist kuni 18.10.2017 on PPA teavitanud SIM ja Vabariigi Valitsust¹⁵, 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 häälestamise 2018.a. Kuigi mitmeid idapiiri väljaehitamise ülesandeid ei suudetud täita algselt kavandatud tähtajal, ei teinud PPA ettepanekut idapiiri valmimise tähtaja muutmiseks.

Esimest korda teavitas PPA Piiriprojekti valmimistähtaja olulise muutumise vajadusest 18.10.2017 toimunud SIM valitsemisala koosolekul

5. Projekti riskijuhtimine

Projekti riskijuhtimine oli perioodil 2015-2018 korraldatud mitterahuldaval tasemel. PPA-s olid küll loodud asjakohased eeldused ja tingimused asutuse üldise riskijuhtimise raamistiku ja teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtete ja korralduse kehtestamisega, kuid neid eeldusi Piiriprojekti raames ei rakendatud. Auditi läbiviimise seisuga ei ole projekti olulised riskid tuvastatavad ja välja töötatud meetmeid nende maandamiseks (vt lisa 8).

¹⁵ 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.

Projekti riskijuhtimist perioodil 2015-2018 süsteemselt ei korraldatud. Riskide tuvastamise, analüüsi ja maandamise strateegia on riskijuhtimise raamistikuna PPA-s kehtestatud, kuid projektimeeskond ei ole seda kasutanud. Projekti ulatuse, maksumuse, ajakava, kvaliteedi, hangete ja inimressursside riskide tuvastamisega sisuliselt ei ole tegeletud. Projektijuhtimisel on tuginetud julgeolekuohtude kaardistusele EV ja VF vahelise maismaapiiri väljaehitamisel. PPA töögrupi poolt on 2015.a koostatud piiril tegevuste läbiviijate juhendamiseks teabeleht ettevõtete ja nende esindajate teavitamiseks piiriribal viibimise tingimustest, maandamaks piiril tööde teostamisel võimalike õigusrikkumiste riske. Riskidele reageerimiseks plaane ei omata, kuivõrd tegemist on väga suures osas välisriskidega. Ilmnenud välisriskide maandamiseks on rakendatud tegevuste üksteisest sõltuvuse vähendamist, täiendavate ressursside suunamist, tegevusjärjestuse muutmist, alternatiivsete lahenduste otsimist jne.

Projekti nõukogu esimehe korralduse kohaselt esitab PPA peadirektor 2018. aasta mais nõukogule Piiriprojekti riskid ning meetmed nende maandamiseks.

PPA kommentaar: nõustume. Lähtudes PPA peadirektori kinnitatud korrast „Teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise, ning arendamise põhimõtted ja korraldus“ kirjeldatakse alates aprillist 2018.a kõikides projektides riskid ja nende maandamismeetmed. 2018. aasta aprillikuus koostasime projektide riskide määratlemiseks, hindamiseks ning maandamiseks eraldi juhendi. PPA projektide riskid kantakse edaspidi teenuste juhtimisarvestuse tarkvaras Troux projektikaardile. Tänaseks selgunud Piiriprojekti väljaehitamise projekti riskid on kaardistatud. Toimub riskide hindamine, maandamismeetmete määramine ning käesoleva aasta juunis on kavandatud nende Troux'i projektikaardile kandmine.

6. Projekti hangete korraldus

Piiriprojekti hangete korraldus on rahuldaval tasemel. Riigihangete seaduse alusel hangete korraldamiseks on välja töötatud asjakohased hankedokumendid ja näidislepingud ning tagatud on nende kättesaadavus, kuid olulist parandamist vajab RHS-i erandi ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonna sätete alusel hangete läbiviimine (vt lisa 9).

Projekti hangete juhtimise korraldamine lähtus RHS-i alusel avatud hankemenetlusega läbi viidud hangetel SIM valitsemisala ja PPA vastavatest kordadest. Olulisi puudusi esineb erandsätte alusel hangete korraldamisel, mille läbiviimiseks ei ole kehtestatud asjakohaseid abistavaid juhiseid, mis aitaks vältida ebamäärasust hanke liigi valiku otsustamiseks ja tagaks senisest suurema selguse RHS-i erandi alusel ning kaitse- ja julgeolekuhuvi valdkonnas hangete läbiviimise põhjendamiseks ja otsusteks.

Hangete ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja lõpetamiseks kinnitati 21.09.17 PPA-s uus hankekord, eesmärgiga tagada hankemenetluse vastavus uue RHS-e ja SIM valitsemisala riigihangriigihangete läbiviimise korra nõuetega. Uue hankekorraga ütlustati erinevate menetluste läbiviimist, mis toetab senisest paremini erapooletute, vabade ja avatud hangete põhiprintsiibi järgimist. Uues hankekorras on varasemast asjakohasemalt sätestatud tehnilise kirjelduse eest vastutava isiku kohustus ja vastutus riigihangete läbiviimisel. Samas on uue hankekorraga jõustatud siiski vaid hädapärased muudatused seoses uue RHS-iga. Kuna PPA ostuprotsesside juhtimise korrastamine on pooleli, on vajalik uue korra täiendamine pikaajalise ostuplaani koostamise, kinnitamise ja muutmise põhimõtetega ning hankekorrade ka lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise osa (mis täna kehtib eraldi regulatsioonina)

lisamisega. Aja- ja asjakohastamist vajab riigisaladuse valdkonnas tehtavate soetuste, hankelepingute täitmise ja järelevalve osa.

PPA kommentaar: nõustume. PPA on alustanud 2017. a ulatusliku ostuprotsessi ajakohastamisega, silmas pidades muuhulgas ka riigihangete seaduse muudatusi.

7. Projekti personalijuhtimine

Piiriprojekti personalijuhtimine on rahuldaval tasemel. Projektimeeskonna teadmised suurprojektide strateegilisest juhtimisest ja administreerimisest vajavad parandamist. Piisaval määral ei ole kavandatud maismaapiiril ehitustegevuse korraldamiseks vajalikku ressursi (vt lisa 10).

Projekti elluviimiseks on formeeritud minimaalselt vajalik ressurs PPA endistest või koosseisulistest töötajates, meeskond on kuue-liikmeline, osakoormustega ülesandeid on täitnud 2-4 inimest. Projektimeeskonna liikmed tunnevad üksteist ja teavad oma rolli ja kohustusi, nende ülesanded ja vastutus olid üldiselt kirjeldatud ja sätestatud, kuid volituste ja pädevusnõuete mõistmisel ja neist arusaamisel esineb üksikuid eksimisi.

Maismaapiiri ehitamise etapis ei piisa praegusest ressursist tellija esindamiseks ja tööde koordineerimiseks.

Töögrupi juhi hinnangul pidanuks eelnevatel aastatel planeerima suurema ressursivajaduse administratiivsete ülesannete täitmiseks, sh projekti rakendamise protsessi läbipaistvuse tagamiseks (nt kohtumiste protokollide koostamine, aruandluse korraldamine, otsuste kavandite koostamine, riskijuhtimine).

PPA kommentaar: nõustume eeltooduga.

8. Projekti kommunikatsiooni korraldus

Piirilepingu kommunikatsiooni korraldus toimib rahuldaval tasemel (vt lisa 11) 2018 aasta kohta koostatud kommunikatsiooni tegevusplaani alusel.

Piiriprojekti kommunikatsiooni korraldamisega tegelevad regulaarselt SIM ja PPA kommunikatsiooniüksused, kes on kaasatud avalikkuse informeerimisse Piiriprojektiga seotud teabe edastamisel. PPA on koostanud 2018 kohta Piiriprojekti tegevusplaani, mis sisaldab kommunikatsiooni eesmärke, kõneisikud, sõnumeid, planeeritud kommunikatsioonitegevuste ajakava, nende planeeritud sisu, sihtrühmasid ja sisendinfo eest vastutajad.

PPA kommentaar: nõustume eeltooduga

Soovitus SIM-ile: projektijuhtimise korralduse ühtlustamiseks valitsemisalas töötada välja ja kehtestada valitsemisala asutustes projektide juhtimise raamistik, milles oleksid kirjeldatud nõuded kõigi oluliste projekti valdkondade lõikes, so projektijuhtimise üldine korraldus, projekti sisu ja ulatuse haldamine, eelarve koostamine ja jälgimine, ajaplaneerimine, riskijuhtimine, hangete korraldus, personalijuhtimine, suhtlemine huvirühmadega ning kommunikatsiooni korraldus.

SIM kommentaar: nõustume soovitusel

III. Auditi lähtealused

Hinnangu andmise kriteeriumid:

1. Piiriprojekti hangete korraldus on vastavuses reeglitega, õiguspärane ja tulemuslik;
2. projektijuhtimine on korraldatud asjakohaselt ja tulemuslikult.

Auditi vahearuande koostamisel lähtuti järgmistest kriteeriumitest:

1. EV idapiiri väljaehitamise, tähistamise ja tehnilise valve võimekuse arendamise projekti kallinemine ning viibimine võrreldes 2015. a veebruaris prognoosituga ei ole tingitud ettenägematutest asjaoludest või puudustest projekti ettevalmistamisel ja elluviimisel;
2. 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;

Projektijuhtimise korraldatuse hindamisel lähtuti Project Management Institute (PMI) loodud projekti juhtimise raamistikust PMBOK (*Project Management Body of Knowledge*), mida kohandati Piiriprojekti hindamisele. Hindamise käigus analüüsiti projektijuhtimise järgmisi aspekte: projektijuhtimise üldine korraldus, projekti sisu ja ulatuse haldamine, eelarve koostamine ja jälgimine, ajaplaneerimine, riskijuhtimine, hangete korraldus, personalijuhtimine ning kommunikatsiooni korraldus. Auditi käigus ei hinnatud huvirühmade kaasatust ja projekti tulemuse kvaliteedi kvaliteedi juhtimise korraldust. Projekti juhtimise raamistiku loomisel kasutati abimaterjalina Paul S. Royer raamatud „Project Health Assessment“ (2015, CRC Press).

Projektijuhtimise korralduse hindamisel määrati vastavalt eelnevalt kokkulepitud hindamiskriteeriumile igale projekti kriitilisele eduteguri osale (tegevusele) hinne skaalal 1 – 5. Kriitilise eduteguri koondhinne arvutati kriitilise eduteguriga seotud üksikute tegevuste hinnete aritmeetilise keskmisena. Hindamisskaala koostamisel organisatsiooni küpsusmudelil (Capability Maturity Model), mis põhineb sisekontrollisüsteemi toimivuse hindamisel, st käsitleb asjakohaste reeglite ja juhiste kehtestamist ning organisatsiooni võimekust neid täita konkreetsete tegevuste ja protsesside läbiviimisel. Täpsem ülevaade projektijuhtimise korralduse hindamismetoodikast on esitatud lisan 3.

Varasemalt läbiviidud auditid

PPA siseauditi büroo (*edaspidi SAB*) on 2016.a läbi viinud analüüsi „Idapiiri väljaehitamise projekti juhtimine“, mille eesmärgiks oli anda hinnang idapiiri väljaehitamise seotud tegevuste planeerimisele, koordineerimisele ning selle üle järelevalve teostamisele. Analüüsitavaks objektiks oli idapiiri väljaehitamise projekti juhtimisprotsess. Auditeeritav periood oli 2014-2016. aasta.

Valdkonna eest vastutavad isikud:

Hanno Pevkur – siseminister kuni 23.11.2016;
Leif Kalev – SIM kantsler 15.07.2012 kuni 14.06.2015;
Lauri Lugna – SiM kantsler alates 13.08.2015;
Raivo Küüt – SiM korraldus- ja kriminaalpoliitika asekancler alates 01.01.2015;
Elmar Vaher – PPA peadirektor alates 02.05.2013;

Joosep Kaasik – PPA peadirektori asetäitja arenduse alal kuni 19.03.2017;
Merike Jürilo – PPA peadirektori asetäitja ülesannetes arenduse alal alates 29.03.2017 kuni 07.05.2017;
Krista Aas - PPA peadirektori asetäitja ülesannetes arenduse alal alates 08.05.2017;
Helen Neider-Veerme – PPA integreeritud piirihalduse büroo juht;
Toomas Malleus – PPA integreeritud piirihalduse büroo juhtivpiiriametnik, Piiriprojekti juht.

Valimi moodustamise ja auditi toimingute metoodika

Tehingute seaduslikkuse hindamisel analüüsiti järgmiste hangete läbiviimist ja nende alusel sõlmitud lepingute täitmist:

1. „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimine“, leping AS-iga Nordecon;
2. „Narva jõe patrullraja projekteerimise teenuse tellimine“, leping OÜ-ga Piiber Projekt;
3. „Piiripostide ostmine Eesti-Vene kontrolljoonele“, leping AS-iga Efekt.

Auditi toimingutel intervjueriti ja küsiti selgitusi endiselt siseministrilt Hanno Pevkurilt, SiM juhtkonna liikmetelt, PPA juhtkonna liikmetelt, SIM-is ja PPA-s moodustatud töörühmade liikmetelt ja Piiriprojektiga seotud ametnikelt.

Lühiülevaade tähelepanekutes kajastatud EV idapiiri väljaehitamise tegevuse olulisematest otsustest ja sündmustest on esitatud aruande lisa 1 - EV idapiiri väljaehitamise projekteerimis- ja ehitustegevuse kronoloogia.

Lisa 1. EV idapiiri väljaehitamise projekteerimis- ja ehitustegevuse kronoloogia.

Aeg	Sündmus	Sisu
Veebruar 2015	spetsialisti värbamine	PPA-s võetakse maismaapiiri ehitushanke ettevalmistamiseks tööle spetsialist.
05.03.2015	Projekteerimise hanke arutelu SIM-i osalusel	PPA ja SIM hankespetsialistidega kohtumine PPA-s (SIM VHO-st osalesid A.R, R.S. ja K.V).
18.03.2015	PPA taotlus erandi kasutamiseks terviklahenduse hankel	PPA esitab taotluse terviklahenduse Projekteerimise hanke läbiviimiseks RHS § 14 lg 1 punkt 2 ja §103 ³ lg 1 punkt 3 alusel.
02.04.2015	SiM kooskõlastus erandi rakendamiseks terviklahenduse hankel	Kooskõlastatakse PPA taotlus terviklahenduse Projekteerimise hanke läbiviimiseks RHS § 14 lg 1 punkt 2 ja §103 ³ lg 1 punkt 3 alusel.
25.05.2015	PPA-s riigihanke taotlus	hankekavas kinnitamata hanke „Terviklahenduse „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning nende haldamise tarkvaralahenduse projekteerimise haldamise tarkvaralahenduse projekteerimise hanke“ raames alamprojekti „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimine““ läbiviimiseks eeldatav maksumusega 800 tuh € ilma km-ta, eeldatava lepingu sõlmimise tähtajaga august/september 2015, tähtajaga mai 2016RHS § 14 lg 1 p 2 ja §103 ³ lg 1 p 3 alusel.
02.06.2015	PPA PD kk nr 1.1-4/87 „Hankekomisjoni moodustamine“	moodustati hankekomisjon terviklahenduse „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning nende haldamise tarkvaralahenduse projekteerimise hanke“ raames alamprojekti „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimise“ hanke läbiviimiseks. Komisjoni esimees A.L., komisjonis 8 inimest, sh 1 KAPO-st, 1 SIM-ist ja 1 SMIT-ist.
09.06.2015	hankekomisjoni koosolek, osalevate firmade valiku otsustamine	hankekomisjon valib välja viis Projekteerimise hankel osalejat: Ericsson Eesti AS, Cybernetica AS, Empower AS, Maru Eesti AS ja Nordecon AS.
17.06.2015	viiele firmale hankel osalemise ettepanekute edastamine	edastatud ettepanekutes lubatakse erandi all korraldatavas hankes „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimine“ lähteülesanne esitada 25-26.06.15; kohapeal oludega tutvumise võimalus 29.06-10.07.15; ettepanekute esitamise tähtaeg 3 tööpäeva enne läbirääkimiste algust; läbirääkimised juulis 2015; pakkumise esitamise kuupäev teavitatakse täiendavalt; lepingu sõlmimise tähtaeg 28.08.15.
19.06.2015	konfidentsiaalsus-lepingute edastamine	viiele ettevõttele edastatakse konf.lepingud tähtajaga 22.06.15, tähtajaks vastas neli ettevõtet (ei vastanud Maru Eesti AS).

26.06.2015	hankekomisjoni koosolek	hankekomisjoni esimees tutvustas lähteülesande projekti, mida protokollile lisatud ei ole. Maru Eesti AS-iga läbirääkimisi ei jätkata.
26/29.06.2015	hankekomisjoni koosolek koos pakkujatega, lähteülesande tutvustamine	koosolek firmade esindajatega, küsimuste-vastuste voor, projekteerimise lähteülesande projekti väljastamine firmadele krüpteeritult.
06-08.07.2015	kagupiiri külastus firmade esindajatega	
13.07.2015	küsimuste ja täienduste esitamine lähteülesandele firmade poolt	
22.07.2015	firmade küsimustele vastuste ja lähteülesande täienduste arutelu hankel osalevate kõikide firmadega	
07.08.2015	hankekomisjoni koosolek 05-07.08.5, hanke dokumentide kinnitamine	koosoleku protokolliga kinnitatakse hankelepingu projekt, maksumuse esildis, võtmeisiku CV, tööprogramm, kinnitused pakkujatele, kuid mitte lähteülesannet, sest lähteülesande fail ei sisaldu konteineris. PPA DHS-is lähteülesande fail ilma krüpteerimata lisatud P.E. poolt koosoleku protokolliga digikonteineri registreeringu juurde, pakkujatele lähteülesande edastamised DHS-is registreeritud ei ole.
07.08-14.09.2015	pakkumuste koostamine	
14.09.2015	pakkumuste avamine, protokoll 17.09.15	laekus kolm pakkumust, pakkumiste avamise protokoll allkirjastatud ainult A.L ja P.E. poolt.
14.09.-23.09.2015	pakkumuste analüüs	
25.09.2015	hankekomisjoni protokoll (reg. 16-86/132-1) pakkumuste vastavaks tunnistamise, hindamise ja võrdlemise ning edukaks tunnistamise kohta	elektroonilise 21-23.09 hankekomisjoni koosoleku protokoll, pakkumuste vastavaks tunnistamine, pakkujate esitluste kuulamine, pakkumuste hindamine ja edukaks tunnistamine
29.09.2015	hankekomisjoni esimehe otsus: Hanke „Maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu projekteerimine“ pakkumuste vastavaks ja edukaks tunnistamine	Projekteerimise hanke edukaks tunnistamise otsus: parim pakkumus Nordecon AS-il maksumusega 1162210 € + km, tähtajaga 450 päeva
04.10.2015	projekteerimise hanke võitjaga lepingu sõlmimine	PPA sõlmib Nordecon AS-iga maismaapiiri valve- ja seiresüsteemide ning seotud taristu Projekteerimise lepingu summas 1 162 210 eurot (millele lisandub käibemaks), tööde tähtajaga 20.12.2016 (eelprojekt

		05.06.2016)
05.10-29.10.2015	geodeetiliste uuringute ettevalmistus	
05.10.-01.12.2015	projekteerimistööde ettevalmistus, lähteülesande täpsustamine, projekteerimismahtude täpsustamine	
13.12.2015-03.05.2016	tehniliste tingimuste hankimine tehnovõrkude valdajatelt	
17.12.2015	Nordecon AS-i ettepanek lepingu täitmise viisi ja tööde koosseisu muutmiseks	Nordeconi kiri ettepanekuga jaotada lepingu objekt, so maismaapiiri ühel terviklikul projektdokumentatsioonil projekteerimine 11 lõigul põhinevaks projekteerimiseks, mille osas koostada projektdokumentatsioon kohe põhiprojekti staadiumis erinevalt lepingus ettenähtule, kus esmalt nõuti eelprojekti staadiumis dokumentatsiooni. Põhjus - metsa raadamistööde venimine, mis ei lubanud kavandatud ajakavas teostada geodeetilisi uuringuid.
04.01.2016	alustati geoloogiliste uuringutega	
04.01.-05.02.2016	liitumistaotluste esitamine Elektrilevi OÜ-le	
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.
01.04.2016	I partii liitumislepingute allkirjastamine Elektrilevi OÜ-ga	
20.04.2016	II partii liitumislepingute allkirjastamine Elektrilevi OÜ-ga	
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)
03.10.2016	Nordecon AS-iga koosoleku protokoll, PPA ettepanek ehitada katselõik nr.1	väljavõte koosoleku protokollist: PPA esitas ettepaneku projekteeritava valvetechnikasüsteemi testimiseks rajada katselõik. Valvetechnika paigaldamiseks tuleb rajada vajalik taristu. Selleks on vaja Nordeconil koostada eraldi projektdokumentatsioon põhiprojekti staadiumis katselõigu kohta koos eelarvega.

04.11.2016	Meremäe vallavalitsuse korraldus nr 219	I katselõigu projektdokumentatsiooni kooskõlastamine
23.11.2016	lepingu muudatus lisa nr 5 esimese katselõigu rajamise kohta	vastavalt 03.10.2016 toimunud projekteerimise koosoleku protokollile nr 19 tegi tellija töövõtjale ettepaneku valvetechnikasüsteemi testimiseks rajada katselõik.
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
16.01.2017	PPA ettepanek katselõigu nr.2 ehitamiseks eesmärgiga testida plastujukitel tee lahendust	
21.02.2017	Nordeconi nõusolek rajada katselõik nr. 2	
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.
15.05.2017	teise katselõigu rajamiseks lepingu muutmine, lisa nr 7	vastavalt projekteerimise koosoleku protokollile nr 20, 27.10.2016, nr 21, 12.01.2017 ja e-kiri 16.01.2017 esitab Töövõtja katselõigu nr 2 ehitamise ettepaneku eesmärgiga testida valvetechnika paigaldamist ja kasutamist pontoonidel patrulltee küljes olevatel postidel.
14.06.2017	PPA peadirektori käskkirja nr 1.1-1/85	PPA-s EV välispiiri ja ajutise kontrolljoone väljaehitamise korraldamise käskkirja aja- ja asjakohastamine (juhtrühma ja tööühma moodustamine, nende 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.
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

Lisa 2. Projekteerimise hanke mittevastavused.

Nõue	Mittevastavus
SIM hangete korra ¹⁶ (<i>edaspidi SIM kord</i>) p 3 kohaselt vastutab riigihangete õiguspärase läbiviimise ja kavandamise eest asutuse juht, kes kinnitab asutusesisese riigihangete läbiviimise korra, millega kehtestatakse riigihangetega seotud asutusesisene töökorraldus. Muuhulgas on asutuse juht kohustatud kehtestama riigihanke erandi korras teostatavate hangete läbiviimise korra.	Projekteerimise hanke läbiviimise ajal kehtinud PPA hangete kord ¹⁷ (<i>edaspidi PPA hangete kord</i>) ei sisaldanud erandsätete alusel hangete läbiviimise põhimõtteid sisus, mis võimaldanuks oluliste julgeolekuhuvide esinemist asjakohaselt hinnata ja põhjendada. Ka auditi läbiviimise ajal kehtinud hangete korras ei ole kirjeldatud nõuded kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete ning erandsätte alusel hangete valiku otsustamiseks ja põhjendamiseks.
SIM korra p. 5 kohaselt toimub riigihangete teostamine eelarve aasta kohta kinnitatud asutuse riigihangete kava (<i>edaspidi hangete kava</i>) alusel. Asutuse juhi või tema poolt volitatud isiku otsuse alusel võib asutuses erandkorras teostada riigihankeid ka hangete kava väliselt. Hangete läbiviimise kavas peavad kajastuma kõik ostud ja tellitavad teenused (sh riigihanke erandi ja sisetehingu korras läbiviidavad hanked).	Projekteerimise hange viidi läbi väljaspool PPA 2015.aasta hankekava. Samuti ei olnud PPA hankekavades kajastatud katselõikude ehitamine.
SIM juhiste ¹⁸ kohaselt pidi PPA tagama, et riigisaladuse või salastatud välisteabega seotud riigihanked jt toona kehtinud RHS 5 1. peatüki alusel korraldatavad hankemenetlused oleksid viidud läbi RHS-is sätestatud korras riigihangete valdkonna eest vastutavate üksuste poolt, kellel on riigihangete läbiviimiseks olemas vastav pädevus ja kompetents.	Projekteerimise hanget ei korraldatud riigihangete valdkonna eest vastutava üksuse poolt. Hankekomisjoni vastutavatesse ülesannetesse ei olnud määratud töötajad, kes omanuks sellise hanke läbiviimiseks riigihangete valdkonnas asjakohast ja piisavat pädevust ning kompetentsi.
PPA hangete korra p.45 alusel hankedokumentid koostab hanke menetteja, kooskõlastavad hankekomisjoni liikmed ning allkirjastab hankekomisjoni esimees	Hankekomisjoni otsusega ei kinnitatud hankelepingu objekti aluseks olevat lähteülesannet, mistõttu ei ole võimalik teada saada ja kontrollida, milline oli hanke korraldaja tahe ja millised nõuded pakkujatele pakkumiste koostamiseks (hankedokumentide lõplik kinnitamine toimus elektroonilise koosolekuga perioodil 05.-07.08.2015, mille protokoll kohaselt pidi ka lähteülesanne kinnitama, kuid selle juures puudub lähteülesande fail).
AvTS pt 2 – teabele juurdepääsu korraldus § 9-12	Hanke protsessi käigus koostatud dokumendid (lähteülesande edastamine pakkujatele, hankekomisjoni liikmete poolt teostatud individuaalsed pakkumiste hindamised, nende konsolideerimine) ja infovahetuse tõendusmaterjalid komisjoni liikmete ning hankes osalejate vahel (esitatud küsimused ja antud vastused) ei ole registreeritud PPA DHS-is. Samuti ei ole DHS-is registreeritud Projekteerimistööde vastuvõtmise-üleandmise aktid. Hankekomisjoni otsused ei sisalda vajalikke materjale (nt pakkumuste vastavaks

¹⁶ Siseministri 15.10.2011 käskkiri nr 181 „Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise kord“

¹⁷ PPA peadirektori 26.05.2014 käskkiri nr 1.1-1/156 „Riigihangete läbiviimise korra ja ostujuhtide loetelu kinnitamine“

¹⁸ Siseministeeriumi kantseri 07.05.2013 kiri nr 7-7/325-1 „Riigisaladust ja salastatud välisteavet puudutavate riigihangete läbiviimine ja riigihanke erandi kasutamine“

	<p>tunnistamise, hindamise ja võrdlemise ning edukaks tunnistamise koosolek toimus elektrooniliselt perioodil 21.-23.08.2015, mille protokoll ei sisalda komisjoni liikmete poolt individuaalse hindamise läbiviimise tõendusmaterjale ja kinnitusi, mistõttu ei ole tagatud komisjoni liikmetele ning audiitoritele võimalust veenduda liikmete antud hinnete tulemuste kajastumises pakkumiste hindamise koondtulemuses). Hankekomisjoni tegevuse käigus ja ka pakkujatega infovahetuses loodud dokumentide osaline krüpteerimine ja nende säilitamiseks vajaliku dekrüpteerimise mitteteostamine on tinginud ID-kaartide sertifikaatide muutmise problemaatilisest tulenevalt võimatuks selliste failide sisule juurdepääsud ja hankekomisjoni otsuste kontrollitavuse.</p>
<p>Lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korra II ja III peatükk</p>	<p>PPA esindaja T.T on allkirjastanud 04.10.2015 lepingu ilma lepingu lahutamatuks osaks olevate oluliste lisadeta (projekteerimise lähteülesanne ja pakkumus). Lepingu osapooled on allkirjastanud lepingu eraldi toimingutena, st mitte ühe ja sama dokumentatsiooni põhisedelt.</p> <p>Nordeconi poolt allkirjastatud leping sisaldab mitteavatatavat krüptofailis lähteülesannet, mida ei ole võimalik seostada hanke aluseks oleva jõustamata lähteülesandega sellel esineva juurdepääsutakistuse tõttu.</p> <p>Seoses ID kaardi sertifikaatide uuendamisega ei ole hankemenetluses vahetatud ja talletatud krüpteeritud failid taasavatatavad.</p>

Lisa 3. Projektijuhtimise korralduse hindamise skaala.

Erakorraline audit "Eesti Vabariigi idapiiri väljaehitamise projekti juhtimise tulemuslikkus" Lisa 3

Projektijuhtimise korralduse hindamise skaala

Projektijuhtimise korraldatuse hindamiseks kasutatakse küpsusmudeli (Capability Maturity Model) alusel koostatud hindamisskaalat, mis põhineb sisekontrollisüsteemi toimivuse hindamisel, st käsitleb asjakohaste reeglite ja juhiste kehtestatud ning organisatsiooni võimekust neid täita konkreetsete tegevuste läbiviimisel ja protsesside toimimisel.

Hindamisel määratakse vastavalt kokkulepitud hindamiskriteeriumile igale projekti kriitilisele eduteguri osale (tegevusele) hinne skaalal 1 – 5. Kriitilise eduteguri koondhinne arvutatakse kriitilise eduteguriga seotud üksikute tegevuste hinnete aritmeetilise keskmisena.

Hindamisel kasutatakse 5 tasemelist skaalat, mis on sisustatud järgmiselt:

Hinnang nõude täitmisele	Hinne	Organisatsiooni võimekus tegevuse täitmisel	Tegevuse juhtimine ja reeglite kirjeldatus
ei	1	Tegevust ei tehta	Reegleid ja kirjalikku tegevusjuhust ei ole kehtestatud.
harva	2	Tegevused tehakse enamasti ad hoc, reeglid-juhised puuduvad	Protsessid toimivad kaootiliselt. Üksikud protsessid on kirjeldatud ja edukus sõltub teostaja isiklikust panusest. Kirjalikku tegevusjuhust ei ole kehtestatud ning keeruline on protsessi korrata. Töökorraldust luakse reageerivalt.
üldjuhul	3	Tegevused täidetakse üldjuhul nõuetekohaselt, kuid alati kehtestatud reegleid ei järgita	Tegevuse/protsessi üldprintsüübid on kirjeldatud, kuid mõned valdkonnad ei pruugi olla kaetud. Projekti haldamine ei ole igakülgsest integreeritud organisatsiooni üldiste protsessidega ning juhtimiskorraldusega. Rakendatakse erandeid või üksnes projekti jaoks loodud protsesse, protsessi kordamine on teostatav.
enamasti	4	Tegevused täidetakse enamasti nõuetekohaselt vastavalt kokku lepitud reeglitele	Standardid, protsessikirjeldused ja projekti protseduurid on kohandatud organisatsiooni protsesside põhjal sobivaks projektiga ning neid rakendatakse järjepidevalt. Protsesse juhitakse ning neile on määratud selged eesmärgid, sisendid, väljundid ja kriteeriumid nende mõõtmiseks. Osaliste tegevused ja rollid on määratletud ning eeldused nende täitmiseks on tagatud. Toimub proaktiivne süsteemne protsesside juhtimine.
alati	5	Tegevused täidetakse nõuetekohaselt vastavalt kokkulepitud reeglitele	Kvaliteedi ja protsessi suutlikkuse eesmärgid on kindlalt paika pandud, neid vaadatakse regulaarselt üle vastavalt muutuvatele eesmärkidele ning organisatsiooni suutlikkusele. Sisendit kasutatakse kriteeriumina juhtimisprotsessi parandamiseks. Rakendatud protsessi edendamise mõju hinnatakse statistiliste ning muude kvantitatiivsete meetodite abil ning neid võrreldakse kvaliteedi ja protsessi suutlikkuse eesmärkidega. Keskendutakse organisatsiooni suutlikkuse täiustamisele kasutades ära projektist saadud kogemust.

Lisa 4. Projektijuhtimise korraldus

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas tellija/rahastaja on heaks kiitnud projektikavandi ning kas see kajastab selgelt projekti olemuse ärioloogikat ning volitab projektijuhti kasutama ressursse nende täitmiseks?	Esialgse Piiriprojektikavandi koos rahastamisega kiitis valitus heaks 2015. aasta veebruaris. 2018. aasta jaanuaris selgus, et Piiriprojekt kallineb ja selle valmimise tähtaeg lükkub edasi. Projekti lõpliku ulatust, ajakava ja maksumust ei ole pärast Piiriprojekti kallinemise selgumist Vabariigi Valitsus lõplikult heaks kiitnud. Kuna projekti rahastatakse riigieelarvest igal aastal eelnevalt heaks kiidetud rahastustaotluse alusel, on risk, et projektimeeskond kasutab projektile mitte ettenähtud ressursse minimaalne.	<i>Selgitus p1 ja p10.</i> PPA töögrupp kavandab 2015.a eraldatud eelarve kasutamist vahetult tegevustele, millel on seos lõppeesmärgiga. Antud hetkel ei võeta juurde uusi lepingulisi kohustusi. Pärast idapiiri arenduse programmi heakskiitmist kehtestatakse projektide eelarve ja hinnatakse nende realiseerimise riske. Töögrupp suhtub vastutustundega 2015.a eraldatud rahaliste vahendite kasutamisse. Vabariigi Valitsus on pärinud FRONTExist Piiriprojekti visiooni kohta aja- ja asjakohasuse hinnangut, mistõttu pole kuni idapiiri tegevuste koondtegevuste (sh alamprojektid) heakskiitmist võimalik arenduse alamprojekte üheselt defineerida.	2
2	Kas projektijuhtimise rollid ja kohustused on koos volituste ja vastutusega kokku lepitud ja jõustatud?	Siseministri 28.03.2018 käskkirjaga nr 1-3/31 on moodustatud idapiiri väljaehitamise nõukogu ja juhtrühm ning määratud kindlaks nende rollid ja kohustused projekti elluviimisel.		3
3	Kas projekti juhtimise kava kirjeldab, kuidas projekti hallatakse, sh integreeritakse teiste projektijuhtimise kavasad?	PPA on 2018 aasta kohta koostanud piiriprojekti tegevuskava, kus on alaprojektide lõikes määratud alaprojekti eesmärk, tööülesanded, kavandatava hanke maksumus, tähtaeg ja vastutaja. Juhtrühma üheks kohustuseks on kinnitada projektijuhtimise metoodika, mis peaks määratlema muuhulgas kindlaks projekti haldamise põhimõtted.		3
4	Kas on selge, kuidas projekti juhtimise kava ja sellega seotud dokumente hoitakse projekti elutsükli jooksul asjakohasena?	Projekti juhtimise kava ja sellega seotud dokumentide ajakohasena hoidmiseks on Projekti juhtrühmal kohustus üks kord kolme kuu jooksul esitada projekti nõukogule eduaruanne ning projekti nõukogul kohustus regulaarselt hinnata projekti juhtrühmale pandud ülesannete täitmist. Konkreetne tegevusrutiin nimetatud kohustuse täimiseks ei ole veel välja kujundatud.		3
5	Kas enne projekti muutmistaotluse kinnitamist hinnatakse muudatuse mõju projekti tervikplaanile?	Kehtestatud projekti juhtimise korralduse kohaselt kinnitab projekti eelarve asutuste ning aastate lõikes ning selle muutmise projekti nõukogu, kes hiljem hindab selle täitmist. Regulaarset järelevalvet eraldatud eelarve kasutamise üle teeb projekti juhtrühm, kelle üheks kohustuseks on muuhulgas informeerida viivitamata kirjalikult projekti nõukogu võimalikest riskidest ja probleemidest projekti ulatuse, eelarve või nõukogu määratud tähtaegade suhtes ning esitab võimalikud lahendusvariandid või muutmisvajadused. Kirjeldatud funktsioonide jaotus tagab, et projekti muutmisel tekib juhtrühmal kohustus hinnata ja teadvustada osapooltele mõju ulatust projekti tervikplaanile.		3

6	Kas projekti tulemuslikkust mõõdetakse asjakohaselt, sh määratakse kindlaks vajalikud korrigeerivad ja ennetavad tegevused, et kontrollida tegelike ja prognoositud tulemuste erinevust?	Projekti tulemuslikkuse asjakohaseks mõõtmiseks ja korrigeerivate tegevuste rakendamiseks on loodud vajalik juhtimisraamistik, kuid konkreetne tegevusrutiin nimetatud kohustuse täimiseks on täpsustamisel ja kujundamisel.		3
7	Kas korrigeerivad ja ennetavad tegevused on dokumenteeritud, kinnitatud ja toimivad tõhusalt, et tagada projekti edaspidine tulemuslikkus?			3
8	Kas on kirjeldatud, üle kontrollitud ja järgitud konfiguratsioonide haldamise praktikaid, et projektinõuded ja heakskiidetud muudatused oleksid jälgitavad?	Kehtestatud projekti juhtimise korralduse kohaselt kinnitab projekti eesmärgid, ulatuse, olulised kvaliteedinõuded ja nende muutmise projekti nõukogu juhtrühma kirjalikul ettepanekul. Kehtestatud regulatsioon loob eeldused muudatuste terviklikuks ja kontrollitud juhtimiseks. Konkreetne tegevusrutiin muudatuste juhtimisel on kujundamisel.		3
9	Kas on loodud, kinnitatud ja korralikult juhitud terviklik muudatuste kontrollimise protsess, et tagada projekti ulatuse, ajakava, maksumuse ja kvaliteedi lähtepunktide asjakohane muutmine?			3
10	Kas projekti lõpetamise protsessid (nt administratiivsed, lepingulised, tulemuste heakskiitmise ja organisatsioonilised protsessid) on asjakohaselt kirjeldatud?	Projekti juhtrühmal on kohustus projekti nõukogule esitada projekti lõppedes lõpparuanne. Arvestades, et projekt lõpp on kavandatud aastasse 2026 ei ole lõpparuanne sisu ja menetlust kokku lepitud. Kehtivast juhtimiskorrast ei selgu, kas ja millise sisuga esitavad projektijuhid juhtrühmale alamprojekti lõppedes lõpparuanded. Nimetatud nõudeid ei ole auditi läbiviimise ajal juhtrühm sisustanud. Projekti juhtrühma selgitusel määratakse alamprojektide lõpparuande struktuur ja koosseis Piiriprojekti ulatuse selgumise järgselt.		2
			Koondhinne	2,80

Lisa 5. Projekti sisu ja ulatuse haldus

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas projekti ulatuse välja töötamise protsess on reguleeritud ning kas see on arusaadav projektimeeskonnale ja huvirühmadele?	Piiriprojekti algatamisel 2015. aastal puudusid nõuded sedalaadi projekti ettepaneku sisule ja vormile. Projekti ulatus määratleti visiooni tasemel valitsuskabineti nõupidamisele 26.02.2015 esitatud memorandumis. SIM ja PPA-s puuduvad üheselt kokkulepitud põhimõtted suuremahuliste projekti ettepaneku vormile, sisule ja menetlemisele. Piiriprojekti ulatus on määratletud 2015. aasta valitsuskabineti nõupidamisel heaks kiidetud visiooni tasemel. Samuti on koostatud erinevate piiri osade ehitusprojektid, mille lahenduste otstarbekuse hindamiseks on tellitud ekspertiisid. Samas on lõplikult kokku leppimata, kas ja millises ulatuses ehitusprojektides kavandatu ellu viiakse. Nimetatud kokkulepe eeldab valitsuskabineti nõupidamisel projekti kogumaksumuse, tähtaja ja sisu heakskiitmist. Valitsuskabineti nõupidamisel on kavas projekti arutada 2018. aasta mais-juunis.	<i>Osaline nõustumine p 3.</i> Narva jõe patrulltee hange oli patrulltee telje määramine ja ehitusprojekti koostamine. Asjaolu, et projekteerimise käigus selgus lisavajadus keskkonnamõtjude eelhinnangu ja hilisemalt veel keskkonnamõtjude täieliku hinnangu tellimiseks, on protsessi üks osa ja KeM hilisem tingimus. Maismaapiiri projekteerimise hankes nägime ette võimalust katsetada tehnilise seire- ja valvesüsteemide lahendust, mille lepingu kohane eelarve kulu oli tellija oma.	2
2	Kas projekti ulatus on defineeritud piisavalt täpselt, et määratleda projektiga hõlmatud ja mitte hõlmatud tulemused, tooted ja teenused?	Piiriprojekti elluviimiseks ei ole alustatud ehitustöid. Ehitusprojektidega on loodud eeldused, mis võimaldavad tulevastest hankelepingutes määrata töö sisu ja kvaliteedinõuded. Lõpliku projekti ulatus on võimalik määratleda pärast piiriprojekti visioonile ja tehnoloogilise lahendusele ja ehitusmahtude kohta ekspertiiside valmimist 2018 mai – juuni. Piiriprojekti nõukogu plaanib täpsustada projekti ulatust 2018. mais.		2
3	Kas tulemuste, toodete ja teenuste sisu ning vastuvõtukriteeriumid on kehtestatud piisavalt detailselt, et vältida konflikti tulemuste heakskiitmisel? Kas heakskiitmine kulgeb sujuvalt?	PPA selgitusel ei ole seniste lepingute täitmisel esinenud lepingu sisu ebatäpsest määratlemisest põhjustatud olulisi lahkkelisid. Hankemenetluse analüüs näitab, et PPA ei ole alati suutnud piisavalt täpselt määratleda hanke sisu, mis on põhjustanud vajaduse hiljem hankelepingut muuta või tellida hanke eesmärgi täitmiseks esialgselt töö teostajalt täiendavaid töid (Nt maismaapiiri Projekteerimise hange ning Narva jõe patrullradade projekteerimise hange).		2
4	Kas projekti vahetulemuste, -toodete ja –teenuste jaotus on määratletud ning kas projekt on mõistlikult liigendatud tööülesanneteks?	PPA on 2018 aasta kohta koostanud piiriprojekti tegevuskava, kus on alaprojektide lõikes määratud alaprojekti eesmärk, tööülesanded, kavandatava hanke maksumus, tähtaeg ja vastutaja.		3

5	Kas projekti ettepanek sisaldab objektiivselt ja ajaliselt mõõdetavaid eesmärke tulemustele, toodetele ja teenustele, et teha kindlaks projekti edasiarenemine ja seisund?	Esialgse Piiriprojekti kiitis valitus heaks 2015. aasta veebruaris. 2018. aasta jaanuaris selgus, et Piiriprojekt kallineb ja selle valmimise tähtaeg lükkub edasi. Samuti täpsustus projekti ulatus. Projekti lõpliku ulatust, ajakava ja maksumust ei ole pärast Piiriprojekti kallinemise selgumist kokku lepitud, mistõttu puudub asjakohane alus projekti elluviimise tulemuslikkuse hindamiseks. SIM on valitsuskabineti nõupidamisele esitanud 15.02.2018 memorandumiga Eesti		2
6	Kas projekti ettepanek on projekti tellija/rahastaja ja huvirühmade poolt kinnitatud ja aktsepteeritud, et lisada projektist tulevat äriväärtust?	Vabariigi idapiiri taristu väljaehitamise ja tehnilise seire süsteemi loomise ja rahastamise kohta perioodil 2020 -2026, mis sisaldab üldist projekti ajakava suuremate tööde lõikes koos rahastamise planeeringuga aastate kaupa. Lõplik nägemus piiriprojekti ulatusest, ajakavast ja maksumusest esitatakse valitsuskabineti nõupidamisele kinnitamiseks 2018 mais – juunis.		2
7	Kas projekti meeskonnal, tellijal, huvirühmadel ja kasutajatel on ühine arusaam projekti sisust ja ulatusest?	Siseministeeriumil, PPA'l ja projekti töörühmal visiooni tasemel üldine ühine arusaam projekti sisust ja ulatusest. Detailsemalt ei ole projekti sisu ja ulatust kokkulepitud, kuna selle eelduseks on piirikaitse visioonile, ehitustehnilisele lahendusele tellitud ekspertiiside valmimine ning projekti rahastuse ja tähtaja heakskiitmine valitsuskabineti nõupidamisel.		2
8	Kas on tõendeid, et projekti ulatust on järk-järgult laiendatud või on lisatud uusi kokku leppimata arendatava töö või teenuse eesmärgipäraseks toimimiseks otseselt mittevajalikke täiendusi ?	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 viivitusaja ehitamise eelarve. Oluliselt täpsustusi tehnilise valvesüsteemi soetamise, selle taristu rajamise ja tehnovõrkude loomise, madallennuala valvamine ja droonipesade kogumaksumust. PPA selgituste kohaselt ei ole projekti ulatust laiendatud vaid ehitusprojekti valmimise järgselt on täpsustunud tööde koosseis, maht ja nende maksumus. Visiooni asjakohasuse ja projektdokumentatsioonis kavandatud lahenduste otstarbekuse hindamiseks on Siseministeerium ja PPA tellinud ekspertiisid, mis peaksid valmima 2018 aasta esimeses pooles.		3
			Koondhinne	2,25

Lisa 6. Projekti eelarve koostamine ja jälgimine

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas on olemas eelarve koostamise ja jälgimise põhimõtted ja neid järgitakse?	<p>Projekti eelarve koostamisel ja jälgimisel lähtutakse asutuse eelarve koostamisele ja järgimisele kehtestatud nõuetest, mis võimaldavad planeerida ja jälgida eelarvet majandusliku sisu (majanduskulud, personalikulud ja investering), mitte projekti tegevuste kaupa. Projektile ei ole koostatud terviklikku, kõiki projektiga seotud kulutusi sisaldavat eelarvet, kuna kehtivate eelarvenõuete raames ei ole seda võimalik koostada. PPA eelarve kinnitamisel ei sisalda asutuse eelarve projektiga seotud kulusid, kuna majandusaasta algul PPA-le projekti kulutuste katmiseks vajalikke rahalisi vahendeid ei eraldata. Projekti kulutuste katmiseks vajalik raha taotletakse valituse reservist jooksvalt neli kuud ette.</p> <p>Piiriprojekti koondkulude järgimine toimub SIM, PPA ja SMIT koostöösvalja töötatud vormi alusel. Vorm keskendub eelkõige valituse reservist küsitud raha kasutamise prognoosi jälgimisele ja on sisendiks järgmise taotluse esitamiseks. Selles antakse ülevaate kavandatud ja töös olevatest hangetest ja nende maksumusest, mis summeeritakse majandusliku sisu järgi. Vastav aruandlus esitatakse kord kvartalis SIM finantsosakonda ning vaadatakse ühiselt SIM, PPA ja SMIT finantstöötajate poolt läbi. Koosolekut ei protokollita ning ühelgi koosoleku osalisel ei ole pandud projekti eelarve jälgimise kohustust.</p> <p>Siseministri 28.03.2018 käskkirjaga nr 1-3/31 uuendati piiriprojekti juhtimise korraldust. Uuendatud korralduse kohaselt kinnitab projekti eelarve asutuste ning aastate lõikes ning selle muutmise projekti nõukogu, kes hiljem hindab selle täitmist. Regulaarset järelevalvet eraldatud eelarve kasutamise üle teeb projekti juhtrühm, kelle üheks kohustuseks on muuhulgas informeerida viivitamata kirjalikult projekti nõukogu võimalikest riskidest ja probleemidest projekti ulatuse, eelarve või nõukogu määratud tähtaegade suhtes ning esitab võimalikud lahendusvariandid või muutmisevajadused. Konkreetne tegevusrutiin nimetatud kohustuse täimiseks ei ole veel välja kujundatud.</p>	<p><i>Selgitus p 2.</i> Tuleb silmas pidada, et ehituse tegelik maksumus sõltub riigihanke tulemustest ja projekti kallinemine sõltub ka ajalisest faktorist ehk kui pika aja jooksul piir välja ehitatakse. Samas ei ole välistatud ka projekti odavnemine.</p> <p><i>Selgitus p 4.</i> 2018.a eelarve kinnitamine on viibinud seetõttu, et 16.02.2018 VV kabineti nõupidamisel tehtud otsuste valguses ei ole PPA saanud veel 2018.a eelarvet kinnitada. Hetkel tehakse ekspertiise projekti maksumuse kohta ning esitatakse need uuesti VV-le otsustamiseks. Siseministri 28.03.2018 kk nr 1-3/31 alusel moodustatud Eesti idapiiri väljaehitamise nõukogu saab eelarve heaks kiita pärast VV-s tehtud otsust projekti ajakava ja finantseerimise kohta.</p> <p><i>Selgitus p 5.</i> Saab nõustuda. 2018. a täpsustatakse projekti seirega seotud tegevusi, kuid oluline on lisada, et ka enne 2018. a toimus projekti eelarve täitmise osas igakuine seire ning süsteemne ülevaadete andmine SIM-le.</p>	3
2	Kas projekti koondeelarve koostamisel on arvestatud võimalike riskide realiseerumisest tuleneva kallinemisega?	Kuna riigis kehtestatud avaliku sektori asutuste eelarve koostamise põhimõtted ei näe ette võimalust arvestada võimalike riskide realiseerumisest tuleneva projekti kallinemisega, siis Projekti indikatiivse koondeelarve koostamisel seda ei arvestata. Projekti maksumus on koostatud projekti projekteerimisdokumentides esitatud eelarvetest lähtuvalt.		1

3	Kas projekti nõukogu ja juhtrühm on eelarve üle vaadanud ja heaks kiitnud?	<p>Kehtestatud projekti juhtimise korralduse kohaselt on kehtestatud nõue, et juhtrühm koostab projekti eelarve ja nõukogu kinnitab selle.</p> <p>Projekti nõukogu ja juhtrühm ei ole Projekti eelarvet üle vaadanud ja heaks kiitnud, kuna pärast Piiriprojekti kallinemise selgumist 2018 aasta jaanuaris ei ole Vabariigi Valitsus projekti tellijana heaks kiitnud projekti lõpliku ulatust, ajakava ja maksumust.</p> <p>Audiitoritele ei ole esitatud terviklikku, kõiki projektiga seotud kulutusi sisaldavat eelarvet, mis oleks selleks volitatud isiku poolt kinnitatud, samuti ei nähtu üheski töögrupi protokollist, et ministriumite vaheline SIM töögrupp või PPA juhtrühm oleks eelarve üle vaadanud ja selle kinnitanud.</p>		2
4	Kas heaks kiidetud eelarve on võetud projekti kulude jälgimisel aluseks ?	Projekti kulude järgimiseks projekti töögrupp koostanud 2018 aasta tööplaani ja hankeplaani, mis määrab kindlaks 2018. aastal algavad, kestvad ja lõppevad tegevused ning nende planeeritud eelarve.		2
5	Kas projekti kogueelarve prognoosi täpsustatakse projekti läbiviimise käigus?	Kehtestatud projekti juhtimise korraldusega on kindlaks määratud reeglid projekti kogueelarve prognoosi täpsustamiseks ja projekti eelarve süsteemseks järgimiseks. Kehtestatud nõuded võtavad arvesse vajadust eelarve muutmisel hinnata projekti maksumuse muutmisega kaasnevat mõju projekti sisule ja eesmärkidele (vaata p 1). Kehtestatud põhimõtete rakendusmehhanism peaks selguma 2018 esimesel poolel.		3
6	Kas projekti eelarve täitmist jägitakse süsteemselt vastavalt kehtestatud juhistele ning kas selle käigus hinnatakse projekti maksumuse muutmisega kaasnevat mõju projekti sisule ja eesmärkidele?			3
7	Kuidas juhatakse, analüüsitakse ja kiidetakse heaks tegelike kulude erinevus eelarvestatud kuludest?	Tegelike kulude erinevuse eelarvestatud kuludest kiidab heaks projekti nõukogu projekti juhtrühma esitatud sisendi alusel. Projekti eelarve regulaarne täitmise kohustus on juhtrühmal, kellel on kohustus muuhulgas analüüsida kavandatud eelarve ja tegelike kulude lahknevust ja esitada nõukogule ettepanekud protsessi muutmiseks.		3
			Koondhinne	2,43

Lisa 7. Projekti ajaplaneerimine

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas on loodud ajakava jälgimissüsteem, mis annaks ülevaate sellest, kuidas defineeritakse ja järjestatakse projekti tegevused ning kuidas eraldatakse, hinnatakse ja kontrollitakse ressursside muutumist?	Ajakava jälgimise süsteemi loodud ei ole, kuid 2018.aasta korraldustega on loodud eeldused, millest edaspidi lähtutakse. Projekti ajaplaneerimise hindamisel perioodil 2015-2018 aluseks olnud ajakava ei arvestanud eeldatavate ülesannete täitmise võimekuse ning tegevuste ja otsuste omavahelise sõltuvusega, sisaldades ebarealistlikke tähtaegu. Idapiiri arendamise terviktegevused (skoop, käsitlusteemad, tegevuste ulatus, PPA sisemised tegevused ja ajaline raamistik) on kaardistatud, eeldused ja seosed on välja toodud, kuid ajajälgimise süsteemina neid rakendatud pole.	<i>Osaline nõustumine p 2.</i> 2015 - 2017 aastatel kasutati pikaajalist tegevusplaani arendustegevuste hindamiseks ja aruanneteks nii siseministri käskkirjaga moodustatud töörühmas kui ka PPA siseses tegevuses. Kogu idapiiri arendustegevuse ettevalmistav faas oli piisava detailsusega planeeritud, kooskõlastatud ja võimaldas ajalisi muutusi jälgida.	3
2	Kas kõik asjakohased tegevused on välja toodud detailses projektiplaanis?	2015.a koostati küll projekti pikaajaline tegevusplaani, mis esitati siseministri 15.06.2015 käskkirjaga nr 1-3/136 moodustatud EV ja VF vahelise ajutise kontrolljoone korrastamisega seotud ülesannete täitmise töörühmale, kuid see ei olnud projektijuhtimise tõhusaks ja tulemuslikuks korraldamiseks asjakohases detailsuses. 2018.aasta projekti tegevusplaanis on tegevused oluliselt detailsemalt kavandatud, õiges järjekorras ning neile on prognoositud mõistlikum ajaressurss.	<i>Selgitus p 3.</i> Tuleb arvestada asjaoluga, et Idapiiri arendamine on olnud kuni 2017.a lõpuni ettevalmistamise staadiumis. Arendustegevust ei planeeritud tervikuna, kuna puudusid vajalikud andmed ja eelduseks olev projekteerimise dokumentatsioon. Kõik arendustegevuse ajalised raamid, peegeldasid ettevalmistusperioodil teada olevat hetke ajaraami ja selle alusel tehtud tegevuste koordineerimise otsuseid.	3
3	Kas hinnangud tegevuste kestusele/ressurssi vajadusele on antud piisavalt kompetentsete projektimeeskonna liikmete poolt?	2015-2017 hinnanguid tegevuste kestusele/ressurssi vajadusele olid ebatäpsed. Ülesannete ja tegevuste planeerimise, fikseerimise ja heaks kiitmise eest vastutab Piiriprojekti töögrupi juht. Tegevuste kestuse ja ressursside koormatuse hindamine on projektijuhtimisel olnud raskendatud, sest analoogseid ülesandeid ei ole varasemalt asutuses täidetud.		2
4	Kas tööülesannete vaheline tegevus- ja otsustussõltuvus (nii sisemine- kui ka väline) on määratud?	Tööülesannete vahel ei ole tegevus- ja otsustussõltuvus selgelt määratletud, kuid töögrupp tajub sõltuvuste olemasolu ja lähtub sellest tööde planeerimisel.		2
5	Kas kinnitatud ajakava on mõistlik ja põhineb eraldatud ressurssidel, eeldataval ülesannete täitmise võimekusel ning arvestab tegevuste ja otsuste omavahelist sõltuvust? Kas ajakava sisaldab pealesurutud ebarealistlikke tähtaegu?	Töögrupijuhi ja siseaudiitorite hinnangul ei olnud perioodil 2015-2017 kehtinud kinnitatud üldine ajakava mõistlik, kuid põhines eraldatud ressurssidel. Samas ei arvestanud see eeldatavate ülesannete täitmise võimekust ning ei arvestanud tegevuste ja otsuste omavahelist sõltuvust, sisaldades ebarealistlikke tähtaegu. Jaanuaris 2018 ajakohastas PPA Piiriprojekti ajakava ning esitas selle memorandumina VV-le kinnitamiseks. 15.02.2018 VV täpsustatud piiriprojekti ajakava on töögrupijuhi hinnangul üloptimistlik ning ei arvesta ehitusturu potentsiaaliga.		1

6	Kas ajakava on selge ja piisavalt üksikasjalik ning kas seda kasutatakse projekti edenemise kontrollimisel? Kas ajakava uuendatakse regulaarselt?	2018.aasta tegevuste planeerimiseks koostatud projekti tegevusplaan on piisavas detailsuses, võimaldades hinnata tegevuste edenemise mõju ajakavale. Intervjuul antud selgituste kohaselt ajaplaani uuendatakse kord kvartalis. SIM on valitsuskabinetile esitanud 15.02.2018 memorandumiga Eesti Vabariigi idapiiri taristu väljaehitamise ja tehnilise seire süsteemi loomise ja rahastamise kohta perioodil 2020 -2026, mis sisaldab üldist projekti ajakava suuremate tööde lõikes koos rahastamise planeeringuga aastate kaupa. Lõplik nägemus piiriprojekti ulatusest, ajakavast ja maksumusest esitatakse Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks 2018 mais – juunis.		3
7	Kas projekti etappide ja vaheetappide eesmärgid on koos mõõdetavate tulemuste, toodete või teenustega ajakavas selgelt defineeritud ning kas neid jälgitakse?	Projekti etappide ja vaheetappide eesmärgid on koos mõõdetavate tulemuste, toodete või teenustega ajakavas selgelt defineeritud ning neid on võimalik jälgida.		3
8	Kas juhul, kui ülesandeid lükatakse edasi, planeeritakse tegevused ja jaotatakse vahendid detailselt ümber mõistliku ajahorisondi ulatuses?	Eelarve kasutamise ja planeerimise korraldust rakendatakse alates 2017.aasta oktoobrist. 2018.aasta tegevusplaani koostamisel aluseks olnud hinnanguid saab pidada mõistlikuks, need tuginevad suhteliselt usaldusväärsetele andmetele. Alates 28.03.2018 on täpsustatud projektijuhtimise korraldust ning projekti aruandlus on viidud uutele alustele. Kehtiv korraldus loob eeldused, et tähtaja muutumisel jaotatakse tegevused ja vahendid ümber nii projekti tervikvaates kui ka aasta ning nelja kuu lõikes.		3
9	Kas projekti ajakava on üle vaadatud, kinnitatud ja allkirjastatud projekti tellija/rahastaja ja peamiste huvirühmade poolt?	Uus projekti ajakava esitati 15.02.2018 valitsuskabineti nõupidamisele tutvumiseks ning SIM loodab saada sellele valituse heakskiidu 2018 aasta I pooles. Enne Piiriprojekti sisu, lõpliku maksumuse ja ajakava heakskiitmist valituses projekti ajakava ei kinnitata. Valitsuskabineti nõupidamise arutelule eelnevalt SIM ja PPA analüüsivad täiendavalt projekti ulatust, tähtaega ja maksumust. Projekti nõukogu arutab täpsustatud projekti ulatust ja ajakava 2018. aasta mai lõpus.		2
10	Kas on olemas asjakohased ajakava muutumise põhimõtted ning kas neid järgitakse?	Projekti ajakava muutmiseks ja ajakohasena hoidmiseks on loodud vajalik juhtimisraamistik, kuid konkreetne tegevusrutiin nimetatud toimingute reguleerimiseks on täpsustamisel ja kujundamisel.		3
			Koondhinne	2,50

Lisa 8. Projekti riskijuhtimine				
Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas on olemas riskijuhtimiskava ning kas see kirjeldab riskide tuvastamise, analüüsi, maandamise ja kontrollimise põhimõtteid?	<p>PPA-s rakendatakse asutuse riskijuhtimise raamistikuna 2015.aastal kehtestatud korda. PPA PD käskkirjadega kinnitatud "Teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtete ja korralduse kinnitamine" p.4.2.8.6 kohaselt peab projektiplaan sisaldama projekti riske ja nende maandamismeetmeid. Piiriprojekti projektiplaanis ei ole riske hinnatud ja riskide maandamismeetmeid kavandatud, hoolimata asutuses kehtestatud riskijuhtimise valdkonna nõuetest ja riskijuhtimise raamistikuga loodud eeldustest. Riskijuhtimisplaan puudub, selle loomise ja haldamise ülesande täitmist projektiteeskonnas võimalikuks senini ei ole peetud ressursi ebapiisavuse tõttu, mistõttu on projekti riskiregister PPA teenuste juhtimisarevstuse tarkvaras TROUX (<i>edaspidi TROUX</i>) napp või üldse puuduv. Seega on projekti riskijuhtimise korraldamiseks PPA-s loodud asjakohased eeldused ja tingimused asutuse üldise riskijuhtimise raamistiku ja teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtete ja korralduse kinnitamisega, kuid Piiriprojekti raames ei ole loodud eeldusi projekti riskijuhtimise korraldamiseks rakendatud. PPA riskijuhiga intervjuul ilmses, et PPA-s rakendamisel olevate projektide riskijuhtimine (projekte ca 190) võiks kajastuda senisest oluliselt paremini integreeritult asutuse üldises riskijuhtimises, mida korraldatakse TROUX-is.</p>	<p><i>Selgitus p 1.</i> Lähtudes PPA peadirektori kinnitatud korrast „Teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise, ning arendamise põhimõtted ja korraldus“ kirjeldatakse alates aprillist 2018 kõikides projektides riskid ja nende maandamismeetmed. 2018. aasta aprillis koostati projektide riskide määratlemiseks, hindamiseks ning maandamiseks eraldi juhend. Projektide riskid on kavas kanda juhtimisarevstuse tarkvaras Troux projektikaardile. Täna seks selgunud Idapiiri väljaehitamise projekti riskid on kaardistatud. Toimub riskide hindamine, maandamismeetmete määramine ning käesoleva aasta juunis on kavandatud nende Troux'i projektikaardile kandmine.</p>	2
2	Kas projektiteeskond, tellija ja huvirühmad on teadlikud riskijuhtimise kavast ning kas nad on kaasatud selle täideviimisesse?	<p>Projekti riskijuhtimist kirjalikus taasesitatavas vormis süsteemselt ei ole korraldatud. Projekti nõukogule ja juhrühmale ei ole tutvustatud riskijuhtimise kava ja tulemusi. Arvestades, et vastav aruandluse nõue kehtestati siseministri käskkirjaga 28.03.2018 "Piiriprojekti juhtimise ja selle üle järelevalve teostamise korrastamiseks ja tõhustamiseks", on asjakohased rutiinid alles väljatöötamisel. Projekti nõukogu esimehe korralduse kohaselt esitab PPA peadirektor 2018. aasta mai 21. nädalal nõukogule Piiriprojekti riskid ning meetmed nende maandamiseks.</p>		2

3	Kas projekti riskid, ohud ja võimalused on tuvastatud?	Projekti riske, ohtusid ja võimalusi püütakse tuvastada, kavandades lühi- ja pikaajalisemaid projektieesmärke ja tegevusi tuginedes meeskonnaliikmete kogemustele, teadmistele ja oskustele. Projekti ulatuse, maksumuse, ajakava, kvaliteedi, hangete ja inimressursside riskide tuvastamisega sisuliselt ei ole tegeletud. Perioodil 2015-2018 Piiriprojekti rakendamisega seotud riskide kajastus TROUX-is: 2015, 2017 ja 2018 aasta osas riske pole tuvastatud, 2016.aasta osas kaks riski. Projektijuht esitas julgeolekuohtude kaardistuse EV ja VF vahelise maismaapiiri väljaehitamisel.		2
4	Kas läbi on viidud kvalitatiivne (ja/või kvantitatiivne) riskianalüüs?	Riskianalüüse süsteemselt läbi viidud ei ole. On kirjalikke tõendeid piiriehitusega seotud julgeolekuohtude kaardistuse kohta.		1
5	Kas arvesse on võetud ja rakendatud asjakohaseid riskimaandamise/-reageerimise strateegiaid?	Riskidele reageerimiseks plaane ei omata, kuivõrd tegemist on väga suures osas välisriskidega. Projekti elluviimine sõltub olulisel määral koostööpartneritest. Ilmnenu välisriskide maandamiseks on rakendatud tegevuste üksteisest sõltuvuse vähendamist, täiendavate ressursside suunamist, tegevusjärjestuse muutmist, alternatiivsete lahenduste otsimist jne. PPA töögrupi poolt on 2015.a koostatud piiril tegevuste läbiviijate juhendamiseks teabeleht ettevõtete ja nende esindajate teavitamiseks piiriribal viibimise tingimustest, maandamaks piiril tööde teostamisel võimalike õigusrikkumiste riske.		2
6	Kas riskimaandamise/-reageerimise strateegiad sisaldavad ka sobivaid kontrolli-/seiremeetmeid?	Toimingute ja intervjuude käigus saadud teabe põhjal riskidele reageerimise strateegiad enamasti ei sisalda sobivaid kontrollimeetmeid või neid ei saa rakendada suures ulatuses esinevate välisriskide tõttu.		1
7	Kas kõrge tõenäosusega või suure mõjuga riskidele on välja töötatud ka valmisolekukava (juhuks, kui riskimaandamise strateegia nurjub)?	Situatsiooniplaane ei ole suure tõenäosuse ja/või suure mõjuga riskidele välja töötatud. Toimitakse ette antud volituste piires, suure mõjuga riskide realiseerumiseks (projekti oluline kallinemine, viibimine jmt) ei ole oldud valmis ega suudetud neid piisaval määral ja võimalikult varakult tuvastada.		1
8	Kas riskide tuvastamise, analüüsi ja maandamise strateegiad on kehtestatud ja toimivad tõhusalt?	Riskide tuvastamise, analüüsi ja maandamise strateegia on riskijuhtimise raamistikuna PPA-s kehtestatud, kuid projektimeeskond ei ole seda rakendanud/kasutanud ja ei teadvusta asjakohasel moel ka selle kasutamise vajalikkust ja võimalikkust.		2
			Koondhinne	1,63

Lisa 9. Projekti hangete korraldus

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas hangete ettevalmistamise, läbiviimise ja lõpetamise jaoks on kehtestatud asjakohased juhendid?	Hangete ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja lõpetamiseks kinnitati 21.09.17 PPA-s uus hankekord, eesmärgiga tagada hankemenetluse vastavus uue RHS-e ja SIM valitsemisala riigihantriigihangete läbiviimise korra nõuetega. Kuna PPA ostuprotsesside juhtimise korrastamine on pooleli, on vajalik uue korra täiendamine pikaajalise ostuplaani koostamise, kinnitamise ja muutmise põhimõtetega ning hankekorrade ka lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise osa (mis täna kehtib eraldi regulatsioonina) lisamine. Aja- ja asjakohastamist vajab art 600 alt tehtavate soetuste osa, hankelepingu täitmise ja järelevalve osa. Uues hankekorras on varasemast asjakohasemalt sätestatud tehnilise kirjelduse eest vastutava isiku kohustus ja vastutus riigihangete läbiviimisel	<i>Selgitus p 3.</i> Komisjoni töö lepidi kokku PD korraldusega, komisjoni töösse kaasati HLT jurist osaliselt. <i>Selgitus p 4 ja p 5.</i> Kõik piiriprojektiga seotud riigihanked on läbiviidud kooskõlas PPA kehtiva riigihangete korraga. Maismaapiiri projekti tellimiseks algatati erand lepingu sõlmimiseks, mille läbiviimisel ei olnud vaja lähtuda riigihangete seadusest. Samas oleme seisukohal, et tagamaks kõikide hangete kontrollitavust, jälgitavust ja läbipaistvust, peab riigihangete, mille alust on vaja sisustada (erand, kaitse- ja julgeolekuvaldkond, väljakuulutamiseteta jne), alustamise otsuses olema sisuline põhjendus. Erandi puhul peab olema välja toodud, mis on info, mida avaldada ei saa ning alus (näiteks viide riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele) ning faktiline tuginev põhjus, kui lepingu saab sõlmida ainult 1 pakkujaga. Vastav juhul lisatakse hankekorra selgitusse.	3
2	Kas on välja töötatud asjakohased hankedokumendid, näidislepingud ja hindamiskriteeriumid?	Välja on töötatud asjakohased hankedokumendid ja näidislepingud ning tagatud on nende kättesaadavus, va erandi alusel hangete läbiviimiseks.		3
3	Kas hankeprotsesside, hankedokumentide ja lepingute välja töötamise on kaasatud organisatsiooni hankespetsialistid ja juristid?	Uue hankekorraga muudeti oluliselt hankeprotsessi põhimõtteid, sätestades, et riigihanke eest vastutab hanke- ja lepingutalituse (edaspidi HLT) juhi poolt konkreetset riigihanget läbi viima määratud HLT teenistuja. Uue korraga sätestati asjakohasemalt ka riigihanke eest vastutava isiku kohustused ja õigused ning HLT juristi kohustused. Piiriprojektis maismaapiiri Projekteerimise hankel välistati HLT juristi sisuline osalemine komisjoni töös.		3
4	Kas hankemenetluse läbiviimiseks ja parima pakkumuse valikuks on kehtestatud sobivad protsessid ning kas neid on järgitud?	Uue hankekorraga ütlustati erinevate menetluste läbiviimist, mis toetab senisest paremini erapooletute, vabade ja avatud hangete põhiprintsiibist lähtuvat hangete läbiviimist. Hangete alustamine ja lõpetamine allutati samale reeglistikule. Piiriprojekti raames on RHS-i alusel hangete läbiviimine toimunud olulises osas kooskõlas riigihangete seaduse ja PPA-s kehtiva korraldusega. Puudusi esineb erandsätte alusel hanke korraldamisel erandi kasutamise põhjendamises, kuivõrd		2

5	Kas hangete läbiviimisel lähtutakse erapooletute, vabade ja avatud hangete heast tavast?	neis ei esitatud sisulisi ja faktitäpseid põhjendusi. Erandi alusel läbiviidavateks hangeteks ei ole koostatud abistavaid juhiseid, mis aitaks põhjendamisel vältida ebamäärasust, tagada põhjenduste sisulisuse, faktilisuse ja kontrollitavuse. Ametis on uue hankekorraga jõustatud asjakohased ja vajalikud muudatused seoses uue RHS-iga. Kehtivat hangete korda on kavas muuta 2018.aasta jooksul (ostuprotsesside juhtimise korrastamise rakkerühma ülesanne).	<i>Selgitus p 8.</i> Projekteerimishanke raames on tänaseks kõik aktid sisuliselt kontrollitud, registreeritud ja vastuvõetud.	2
6	Kas lepingu täitmise tulemuslikkuse, maksete ja lepingu muutmise seiramiseks on paigas tõhus lepingu haldamise protsess?	Lepingute sõlmimist reguleeriv kord vajab aja- ja asjakohastamist, mis on plaanis 2018.aasta jooksul.		2
7	Kas hankega seotud toimingute (parima pakkumuse heakskiitmine, tööde vastuvõtmine, arve kinnitamine jms) läbiviimisel on järgitud õiguste ja kohustuste lahususe printsiipi?	PPA-s rakendati perioodil 2015-2017 (kuni 01.09.17 jõustunud uue hankekorra alusel algatatud hangeteni) kõigil hankemenetlustel põhimõtet, kus tehnilise kirjelduse koostaja oli samas ka hankekomisjoni esimees, kes allkirjastas otsused, olles ka lepingus ameti poolne kontaktisik ning tööde vastuvõtja, millega ei järgitud õiguste ja kohustuste lahususe printsiipi. Alates 01.09.17 kehtiva hankekorraga tagatakse printsiibi täitmine, so p.4.7 sätestab huvide konflikti tekkimise vältimiseks vastava nõude.		2
8	Kas lepingu täitmisel viiakse läbi hanke lõpetamise toimingud, sh viiakse läbi tulemuste lõpphindamine ning maksete ja teiste lepinguliste nõuete kontroll (nt tagatis)?	Lepingute täitmisel toimingud on reguleeritud asjakohaselt, kuid tegelikus praktikas seda alati ei täideta (nt Projekteerimise hange).		2
			Koondhinne	2,38

Lisa 10. Projekti personalijuhtimine

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas projektimeeskonna liikmete rollid ja kohustused on kindlaks määratud?	Personalivajadus on kaardistatud ja kirjeldatud. Põhiosas on projektimeeskond formeeritud PPA endistest või koosseisulistest töötajatest. Valdkondade lõikes on projektimeeskonnas jagatud rollid, vastutus ja ülesanded. Projekti põhimeeskonnas on 6 inimest, osakoormustega ülesandeid täidab 2-4 inimest. Ressursijaotuse struktuuri kirjeldatud ei ole.	<i>Selgitus p 2.</i> Volituste ja pädevusnõuete osas toodud näite puhul olid projekteerimislepingu tegevused kooskõlastatud töögrupi / volitatud eelarvejuhi poolt.	3
2	Kas projektimeeskonna liikmed teavad oma rolli, kohustusi, volitusi ja pädevusnõudeid? Kas projektimeeskonna liikmed tunnevad üksteist?	Projektimeeskonna liikmed tunnevad üksteist ja teavad oma rolli ja kohustusi, projektimeeskonna liikmete ülesanded ja vastutus on üldiselt kirjeldatud ja sätestatud. Volitusi ja pädevusnõudeid ei ole alati järgitud. Nt Projekteerimise lepingu muudatuse otsustas PPA integreeritud piirihaldusbüroo spetsialist, ületades talle antud volituste piire. Lepingu sisuliseks muudatuseks oli volitus ja pädevus peadirektori asetäitjal varade alal.		2
3	Kas projekti elluviimiseks on eraldatud vajalikud ressursid (oskused ja kogus)?	Projekti elluviimiseks on formeeritud projektijuhi hinnangul minimaalselt vajalik ressursid, va ehitustegevusel tellija esindamiseks. Maismaapiiri ehitamise etapis ei piisa praegusest ressursist tellija esindamiseks ja tööde koordineerimiseks. Töögrupi juhi hinnangul pidanuks eelnevatel aastatel planeerima suurema ressursivajaduse administratiivsete ülesannete täitmiseks, so projekti rakendamise protsessi läbipaistvuse tagamiseks (nt kohtumiste protokollide koostamine, aruandluse korraldamine, otsuste kavandite koostamine, riskide haldamine jms).		1
4	Kas on paigas sobilik koolituskava ning kas seda järgitakse, et tagada projektimeeskonna piisav valmisolek neile määratud ülesannete täitmiseks?	Koolituskava kui sellist koostatud ei ole. IPHB poolt on korraldatud sisekoolitusi meeskonnaliikmetele, võimaldatud on osalemine vajalikel spetsiifilistel erialastel kutsesäilitamisega seotud koolitustel. Projektimeeskonna teadmised suurprojektide strateegilisest juhtimisest ja administreerimisest vajavad parandamist.		2

5	Kas projekti uute vajaduste ilmnemisel hinnatakse ja vajadusel muudetakse koolituskava?	Põhjendatud vajaduste ilmnemisel koolitused tagatakse.		3
6	Kas projektimeeskonna ülesannete täitmise kvaliteeti ja tulemuslikkust seiratakse süsteemselt kokkulepitud põhimõtete kohaselt?	Saadud selgituste kohaselt projektimeeskonna ülesannete täitmise kvaliteeti ja tulemuslikkust seiratakse jooksvalt meeskonnas töötulemuste üle järelevalve teostamise, asutuse tööplaani täitmise aruandluse ja projektiaruandluse raames. TROUX-is kajastuvate ülesannete täitmise aruandluses esines andmeid ülesannete täidetaks märgituse ja nimetamise kohta, mis auditi toimingutel ei leidnud kinnitust.		2
7	Kas projektimeeskond on toimiv või mittetoimiv?	Projektimeeskond on üldiselt toimiv, kuid paranemisvõimalusi on projekti juhtimise (strateegilise juhtimise kompetentsi nõrkused) ja administreerimise (projektis tehtud otsused ja läbiviidud tegevused ei ole piisavalt läbipaistvad) korralduses.		2
			Koondhinne	2,14

Lisa 11. Projekti kommunikatsiooni korraldus

Nr	Olulised edutegurid	Tähelepanek	Auditeeritava kommentaar	Hinnang
1	Kas välja on töötatud ja heaks kiidetud ametlik kommunikatsiooniplaan?	PPA on koostanud 2018 aasta kohta kommunikatsiooni tegevusplaani, kus on kindlaks määratud kuidas avalikkust Piiriprojektiga seoses teavitatakse. Plaan sisaldab kommunikatsiooni eesmärke, kõneisikud, sõnumeid, planeeritud kommunikatsioonitegevuste ajakava, nende planeeritud sisu, sihtrühmasid ja sisendinfo eest vastutajad. Puudub tõendusjälg, et kommunikatsiooniplaani oleks tutvustatud Piiriprojekti nõukogus või juhtrühmas.		3
2	Kas kommunikatsiooniplaani järgitakse?	PPA lähtub Piiriprojekti kommunikatsiooni korraldamisel 2018. aasta kommunikatsiooni tegevusplaanist.		3
3	Kas projekti juhtimisse või juhtkomiteesse on kaasatud projektijuht, asjaomased otsustajad ning huvirühmade esindajad?	Siseministeeriumi juurde moodustatud projekti nõukogusse on lisaks Siseministeeriumi esindajatele määratud Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja peaministri büroo esindaja. PPA peadirektori 03.05.2018 käskkirjaga on Eesti idapiiri väljahitamise juhtrühma liikmeteks nimetatud asjaomased otsustajad PPA-s, SMIT arendusvaldkonna juht ning PPA kommunikatsioonibüroo juht.		3
4	Kas projekt saab asutuse tegevjuhtkonnalt ja projekti tellijalt/rahastajalt asjakohast ja õigeaegset tähelepanu?	SIM on 2018 aasta I kvartalis pärast Piiriprojekti olulisest kallinemisest teada saamist täpsustanud kirjalikult piiriprojekti infovahetuse põhimõtteid, mis peaks tagama Siseministeeriumi ja PPA juhtkonna asjakohase ja õigeaegse tähelepanu piiriprojektile. Täpsed nõuded on välja töötamisel ja peaks valmima 2018 aasta esimesel poolaastal.		3
5	Kas on olemas tõhus projektiga seotud probleemide/juhtumite haldamise plaan ja protsess?	Piiriprojektiga seoses ei ole koostatud eraldi probleemide haldamise plaane. SIM ja PPA-s välja kujunenud praktikate kohaselt kaasatakse avalikkuse tähelepanu pälvida võivate juhtumite lahendamisse kommunikatsiooni korralduse eest vastutavad töötajad. Puudub kokkulepe, millised on olulistest juhtumid/probleemid, keda ja kuidas tuleb informeerida, millist informatsiooni tuleb minimaalselt esitada.		2
6	Kas projekti probleemid (sisesed ja välised) on kohaselt tuvastatud, neile on pööratud piisavalt tähelepanu ja need on õigeaegselt lahendatud?	SIM-i juhtkonna regulaarne Piiriprojekti koordineerimine ja juhtimisjärelvalve on toimunud kahte eri tüüpi koosolekul : 10.10.2014 siseministri käskkirjaga moodustatud ministeeriumite vahelises töörühmas (edaspidi SIM töörühm) ja SIM valitsemisala juhtkonna koosolekul. Mõlemal koosolekul esitatud PPA ettekannete eesmärgiks oli informeerida osalisi Piiriprojekti seisust. Koosolekud toimusid regulaarselt, kuid mitte alati kokkulepitud sagedusega.		2

7	Kas projekti elluviimist jälgitakse ning sellest teavitatakse piisava detailsuse ja sagedusega, et tagada probleemi õigeaegne tuvastamine või ajakavas püsimine?	Ettekanded keskendusid peamiselt eelarveaastaks kavandatud raha kasutamise ja tegevuste elluviimise kirjeldamisele. Samuti toodi 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.		2
8	Kas projekti eelarvet jälgitakse ja kas sellest antakse asjakohaselt aru?	Piiriprojekti koondkulude järgimine toimub SIM, PPA ja SMIT koostöösvälja töötatud vormi alusel. Vorm keskendub eelkõige valitusse reservist küsitud raha kasutamise prognoosi jälgimisele ja on sisendiks järgmise taotluse esitamiseks. Vastav aruandlus esitatakse kord kvartalis SIM finantsosakonda ning vaadatakse ühiselt SIM, PPA ja SMIT finantstöötajate poolt läbi. Koosolekut ei protokollita ning ühelgi koosoleku osalisel ei ole pandud projekti eelarve jälgimise kohustust. Alates 28.03.2018 on siseminister täpsustanud projekti koordineerimise ja juhtimisjärelvalve korraldust viisil, mis peaks andma SIM ja PPA juhtkonnale asjakohase ja õigeaegse teabe Piiriprojekti juhtimise ning kokkulepitud eesmärkide saavutamise tulemuslikkusest kavandatud rahaliste vahendite ja tähtajaga.		2
9	Kas projekti aruandlusesse kajastatakse välised projekti mõjutavad asjaolud?	Projektiaruandluses on kajastatud väliseid projekti mõjutavaid asjaolusid üksikutel juhtudel (nt Ohud Vene Föderatsiooni poolelt). Süsteemselt on välja toodud vajalikud õigusaktide muudatused, mis on vajalikud piiririba ja seire ning valvevõimekuse väljaehitamiseks ning piirivalvamise ülesannete paremaks täitmiseks tulevikus.		3
10	Kas kommunikatsiooniplaani asjakohasust ja tõhusust hinnatakse korrapäraselt?	SIM ja PPA kommunikatsiooniuksused jälgivad piiriehitusega seotud hoiakuid ja igakordsel teema kerkimisel avalikkuses vaadatakse kommunikatsiooniplaanis üle jutupunktid, kõneisikud ja kavandatavad tegevused. Regulaarset rutiini kommunikatsiooniplaani üle vaatamiseks pole kokku lepitud.		3
			Koondhinne	2,60