

Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi tegevus Ühtekuuluvusfondi projektide juhtimisel

*Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on
valmis uueks programmiperioodiks?*

Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi tegevus Ühtekuuluvus- fondi projektide juhtimisel

*Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valmis
uueks programmiperioodiks?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas, kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on rakendusasutusena juhtinud Ühtekuuluvusfondist rahastatavaid transpordisektori projekte perioodil 2004–2006 hästi, tagades nende elluviimise kavandatud ajal, mahus ja maksumusega.

Auditi üheks eesmärgiks oli veenduda, et ministeerium on perioodi 2004–2006 Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimisel esile kerkinud probleemidest õppinud ning valmis perioodi 2007–2013 projektide tõrgeteta elluviimiseks.

Auditi käigus ei hinnanud Riigikontroll projektide rahastamise vastavust Euroopa Liidu reeglitele, kuna see on kaetud Euroopa Komisjoni, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja rakendusüksuste audititega.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Ühtekuuluvusfondi toetus võimaldab Eestil arendada transpordi infrastruktuuri suuri objekte, mille jaoks endal raha napib. Toetusraha saab kasutada maanteedel, raudteedel, lennujaamade ning sadamate ajakohastamiseks, mis aitab muuta kogu majandust efektiivsemaks.

Aastatel 2004–2006 oli Ühtekuuluvusfondist Eestile ette nähtud ligi 3,3 miljardit krooni, millest 890 miljonit krooni moodustasid ISPA¹-st üle kantud rahalised vahendid. Perioodil 2007–2013 suureneb toetus transpordisektori arendamiseks märkimisväärselt, ulatudes 8,22 miljardi kroonini.

Kui Eesti ei suuda Ühtekuuluvusfondist rahastatavaid projekte teostada Euroopa Liiduga kokkulepitud mahus ja tähtaegadel, ei maksta välja kogu toetust ning osa projektide kuludest tuleb Eestil endal kanda.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Ühtekuuluvusfondist perioodil 2004–2006 rahastatud transpordiprojektide juhtimine olnud puudulik. Kuigi teiste uute liikmesriikidega võrreldes on Eesti toetusraha kasutamisega keskpäraselt hakkama saanud, pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium paljudel juhtudel suutnud tagada projektide tähtaegset, kavandatud mahus ja eelarvega elluviimist.

¹ ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre Accession

Probleemid projektide ettevalmistamisel ja teostamisel on tingitud peamiselt ministeeriumi ja toetuse taotlejate vähesest haldussuutlikkusest.

Kuigi Ühtekuuluvusfondi raha kasutamine uuel programmiperioodil 2007–2013 on alles algusfaasis, näeb Riigikontroll ohumärke, mis viitavad eelneval perioodil esinenud probleemide jätkumisele. Ühtekuuluvusfondist uuel perioodil rahastatavate transpordisektori projektide nimekiri kinnitati hilinemisega alles 2008. aastal ning sellega on kavandatud ettenähtud toetusrahast vaid poole kasutusele võtmine. Kuna viivitused projektide valikul lükkavad edasi uute projektidega alustamist ja põhjustavad hilisemat projektide kuhjumist, puudub Riigikontrollil veendumus, et Ühtekuuluvusfondi programmiperioodil 2007–2013 suudab riik ära kasutada kogu toetusraha ning projektid viiakse ellu tähtaegselt ja kavandatud mahus.

Auditi käigus tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud.

- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on loobunud 1/3 projektide elluviimisest.** Algselt kavandatud 49 projektist viiakse ellu ainult 31. Loobutud on eelkõige suurtest infrastruktuuriobjektide ehitustest, näiteks Vão–Maardu, Valgejõe–Haljala ja Pärnu ümbersõidu rekonstrueerimisest, reisiliikluse ajakohastamisest elektriraudteel, Tallinna raudteeümbersõidu ehitusest, Muuga sadama lainemurdja ehitusest.
- **Ühtekuuluvusfondi toetusrahast võib kuni 1,5 miljardit krooni jääda kasutamata.** Perioodi 2004–2006 projektidest on kriitilises seisus kaks suurt projekti, millele on Ühtekuuluvusfondist ette nähtud 550 miljonit krooni. Mõlemad projektid peavad olema lõpetatud 2010. aastal, kuid hilinemiste tõttu ollakse ajagraafikust tugevalt maas. Samuti on probleemne uue perioodi projektide rahakasutus, sest hilise alustamise tõttu on raskendatud N+2(3) reeglist kinnipidamine. Selle reegli kohaselt peab Eesti 2010. aasta lõpuks ära kasutama ligi 900 miljonit krooni, vastasel korral läheb see summa Euroopa Liidule tagasi.
- **Ühtekuuluvusfondi projektide alustamine viibis.** Kuigi 2005. aasta lõpuks pidi 49 projektist olema alustatud 43 projekti teostamisega, suudeti nimetatud tähtajaks sõlmida leping vaid 15 projekti osas. Alustamisega viivitamine tõi kaasa projektide kallinemise üle miljardi krooni.
- **Projektide valikul ei analüüsitud nende teostatavust.** Ühtekuuluvusfondist perioodil 2004–2006 rahastatavate projektide valimisel puudusid ministeeriumis selged kriteeriumid ja ühtne kord, mille tõttu jäi tagaplaanile projektide teostatavuse analüüsimine. Kuigi Ühtekuuluvusfondi projektide valikut perioodiks 2007–2013 kaalutleti oluliselt põhjalikumalt, ei pööratud projektide teostatavusele piisavat tähelepanu ning ministeeriumi välja pakutud projektide hulka sattus mitmeid raskesti teostatavaid projekte.
- **Ühtekuuluvusfondi raha kasutamine ei ole avalikkusele läbipaistev.** Kuigi struktuuritoetuste seadus näeb ette ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide kajastamise struktuuritoetuste riiklikus registris, ei ole Rahandusministeerium

suutnud seda registrit nimetatud fondi osas käivitada. Registri puudumise tõttu on projektidega seotud info killustatud ning tervikliku ülevaate saamine raskendatud.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium põhjendab loobumist projektide elluviimisest asjaoluga, et Vabariigi Valitsuse kinnitatud projektide nimekiri on indikatiivne ning nende tegelik elluviimine sõltus detailsemast analüüsist (nt teostatavus- ja tasuvusanalüüs, projekteerimine) ja Euroopa Komisjoni otsusest. Kuna mitmete projektide detailsemad analüüsid on lõppenud hiljuti või alles käivad (nt Tallinna ja Pärnu ümbersõit), siis polnud ajaliselt reaalne kõiki projekte kavandatu kohaselt ellu viia. Samuti viitab ministeerium Ühtekuuluvusfondi toetuse vähesusele, mistõttu puudus võimalus kõiki projekte rahastada.

Ministeerium hindab Ühtekuuluvusfondi toetusraha kasutamata jätmise riski väikeseks. Vaatamata investeeringute kava kinnitamise viibimisele, on ministeeriumi sõnul rakendamise seotud osapooled teinud head koostööd. Ministeeriumi esialgsete prognooside kohaselt ollakse võimelised 2010. aasta lõpuks välja maksma üle 1 miljardi krooni perioodi 2007–2013 toetusraha. Samas tõdetakse, et projektide ajagraafikus püsimine sõltub hangete ja maade võõrandamise protsesside edukast kulgemisest.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõnul viibis projektidega alustamine mitme objektiivse asjaolu tõttu, nagu näiteks keskkonnaküsimused, detailplaneeringute menetlemine, kohalike omavalitsuste kooskõlastamiste protsess ja üldine hindade kallinemine. Ühtlasi viitab ministeerium liigsele asjaajamisele, mille tingis Rahandusministeeriumi kehtestatud mitmetasandiline kontroll projektide menetlemisel.

Ühtekuuluvusfondi raha kasutamise läbipaistvuse parandamiseks arvestas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Riigikontrolli soovitustega ning täiendas vastavalt nii ministeeriumi kui ka Struktuurifondide kodulehekülge.

Sisukord

Ülevaade Ühtekuuluvusfondist ja selle kasutamisest	5
Ühtekuuluvusfondi toetusrahast võib jääda kasutamata 1,5 miljardit krooni	10
Projektide hilinemine pidurdab uue perioodi projektide valmimist	11
Probleemide põhjused	11
Ühtekuuluvusfondi projektide nimekirja koostamine on olnud puudulik	11
Ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide alustamine viibis	13
Sõltumatu ja asjatundliku järelevalve rakendamine on raskendatud	15
Info Ühtekuuluvusfondist perioodil 2004–2006 rahastatud projektide kohta ei ole kättesaadav	16
Riigikontrolli soovitusel ning majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused	19
Auditi iseloomustus	22
Auditi eesmärk	22
Hinnangu andmise kriteeriumid	22
Riigikontrolli varasemaid auditeid Ühtekuuluvusfondi kasutamise valdkonnas	24

Ülevaade Ühtekuuluvusfondist ja selle kasutamisest

Ühtekuuluvusfond

1. Ühtekuuluvusfondi (edaspidi ka ÜF) eesmärgiks on aidata kaasa majanduslikult vähem arenenud piirkondade infrastruktuuride kaasajastamisele. ÜFi toetust antakse Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) liikmesriigile, kelle SKT on alla 90% ELi keskmisest. ÜFist rahastatakse transpordi- ja keskkonnainfrastruktuuri projekte maksumusega alates 156 miljonist kroonist, millest kuni 85% katab ÜF ja vähemalt 15% liikmesriik.
2. Aastatel 2004–2006 nähti ÜFist Eestile keskkonna- ja transpordisektori projektide rahastamiseks ette 4,8 miljardit krooni. Sellest 2,4 miljardit krooni oli kavandatud transpordi infrastruktuuri projektidele, mis viiakse ellu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi ka MKM) valitsemisalasse kuuluvatele asutuste ja äriühingute kaudu.
3. ÜFi toetusrahadele lisandus eelmisest perioodist üle kantud ISPA raha 890 miljoni krooni ulatuses. Kokku oli Eestil võimalik aastatel 2004–2006 kasutada ÜFi toetust transpordiprojektide rahastamiseks 3,29 miljardit krooni.
4. Alates 2007. aastast suurenes ÜFi toetus Eestile märkimisväärselt. Aastaks 2007–2013 on Eestil võimalus taotleda ÜFi toetusi kokku 17,6 miljardit krooni, sellest 8,22 miljardit nähakse ette transpordisektori arendamiseks.
5. ÜFist rahastatavatel transpordi infrastruktuuri projektidel peavad muu hulgas olema ELi liikmesriikide ühised huvid ja kuuluma Trans-Euroopa transpordivõrgustikku.
6. ÜFi transpordiprojektide elluviimise eest vastutab [rakendusasutusena MKM](#).

Rakendusasutus – Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium, kes vastutab Ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide elluviimise eest.

Mida Eesti soovis Ühtekuuluvusfondi rahaga saavutada?

7. Vabariigi Valitsuse 05.04.2004. a korraldusega „Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava transpordisektoris 2004–2006” (edaspidi ÜFi kava) määrati kindlaks ÜFist rahastatavad 19 projekti koos maksumuse ja teostamise ajaga.
8. ÜFi kavas ettenähtud investeeringutele lisaks pidi Eesti jätkama ka ISPA ajal alustatud projekte, mis pärast ELiga liitumist muutusid automaatselt ÜFi projektideks.
9. Koos ISPAST üle tulnud projektidega oli riigil kavas rahastada ÜFist 49 projekti (edaspidi ÜFi projektid) (vt joonis 1), millest infrastruktuuri parendamise projekte oli 19 ja [tehnilise abi projekte](#) 30.
10. 49 projektist planeeriti 2006. aasta lõpuks valmis saada 40. Aastal 2007 pidi lisaks lõppema kaheksa ja 2009. aastal üks projekt.

Tehnilise abi projekt – toimingud, mis tehakse infrastruktuuri objekti ehitamise või renoveerimise ettevalmistamiseks, nt projekteerimine, teostatavus- ja tasuvusuuringud, keskkonnamõjude hindamine, taotlemisega seotud dokumentatsiooni koostamine.

Joonis 1. ÜFi projektid ja elluviimise ajakava 2004. a aprilli seisuga

PROJEKT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Via-Baltika I	■						
2. Via-Baltika II	■						
3. TA Väio-Maardu	■						
4. Kukruse-Jõhvi*	■						
5. TA Maismaa ühendused*	■						
6. TA Saaremaa püsiühendus	■						
7. Maardu-Valgejõe	■						
8. Jõhvi-Tartu-Valga		■					
9. TA Jõhvi ühendused**		■					
10. Tallinna Lennujaama lennuliiklusala		■					
11. Tallinna Lennujaama reisiterminal		■					
12. Vaida-Aruvalla; Puurmani liiklussõlm		■					
13. Muuga sadama kanalid ja maaparandus		■					
14. Muuga sadama lainemurdja		■					
15. Eesti sadamad		■					
16. Väio-Maardu		■					
17. Valgejõe-Haljala		■					
18. Pärnu ümbersõit		■					
19. TA Saaremaa püsiühendus II faas		■					
20. Tallinna ümbersõidu raudteelõigud		■					
21. TA Tallinna ümbersõidu raudteelõigud		■					
22. Reisi liikluse kaasajastamine el. raudteel		■					
23. TA raudtee ja ristmike ohutus (tasuvus, KMH, PKD)		■					
24. Raudteed ümbritseva reostuse kõrvaldamine		■					
25. Tsentraalne päästeüksus raudteel		■					
26. Eesti lennujaamad		■					
TA TRANSPORDISEKTORILE***			■				
27. Tln. ringtee ja Tln.-Paldiski mnt I etapp			■				
28. Tln. ringtee ja Tln.-Paldiski mnt II etapp			■				
29. Pärnu ümbersõit			■				
30. Valgejõe-Haljala			■				
31. Tartu ümbersõit			■				
32. Tartu ümbersõidu ja Tartu-Elva rek.			■				
33. Aruvalla-Kose			■				
34. Kose-Vööbu; Vööbu-Mäo			■				
35. Jõhvi liiklussõlm			■				
36. Tallinn-Narva ohutuse parandamine			■				
37. Narva transiidiprojekt			■				
38. TA Maanteemetile			■				
39. Tallinna raudtee ümbersõit I etapp			■				
40. Tallinna raudtee ümbersõit II etapp			■				
41. Tsentraalne päästeüksus raudteel			■				
42. Raudtee ja maantee ritmike ohutus			■				
43. TA Raudteeinspeksioonile			■				
44. Tln. Lennujaama lennuliiklusala			■				
45. Tln. Lennujaama reisiterminal			■				
46. Kohalikud riigi-lennuväljad			■				
47. Muuga sadama laiendus			■				
48. Kohalike riigisadamate ehitus ja rek.			■				
49. Lääne-Eesti saarestiku veeteed			■				

■ ÜFi kavaga planeeritud projekti algus ja lõpp
■ ISPAst ületulnud projekt; rahastotsusega kinnitatud projekti algus ja lõpp

* Projekti rakendusasutuseks on Rahandusministeerium.
** Lääbikriipsutatud projektidest on hiljem kas loobutud või lükatud järgmisesse perioodi.
*** Tarnspordisektori TA (tehniline abi) puhul on joonisel toodud rahastotsusega kinnitatud projekti lõpp.

Allikas: Riigikontroll ÜFi kava ja MKMi andmetel

11. ÜFi projektide valikul asetati peamine rõhk erilise tähtsusega maanteelõikude, raudteelõikude, Tallinna Sadama ja Tallinna Lennujaama (edaspidi ka TLJ) arendamisele ning ajakohastamisele, kuna nende transpordisõlmede arenduse venimine alandaks tugevalt transpordisüsteemi ja ka majanduse efektiivsust.

Ülevaade projektide elluviimisest

12. Kavandatu kohaselt pidid ÜFi projektid olema lõpetatud hiljemalt 2007. aastal (v.a üks projekt).

13. Audit näitas, et perioodiks 2004–2006 eraldatud abirahadest on kavas 49-st projektist ellu viia ainult 31 ehk 63% (vt joonis 2). Ülejäänud projektidest on kas loobutud või lükatud järgmisesse perioodi.

Joonis 2. ÜFi projektide nimekiri 2008. a märtsi seisuga

Projekt	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Via-Baltika I	[Red bar]						
2. Via-Baltika II	[Red bar]						
3. TA Vao-Maardu	[Red bar]						
4. Kukruse-Jõhvi	[Red bar]						
5. TA Maismaa ühendused*	[Red bar]						
6. TA Saaremaa püsiühendus	[Red bar]						
7. Maardu-Valgejõe	[Red bar]						
8. Jõhvi-Tartu-Valga	[Red bar]						
9. Tallinna Lennujaama lennuliiklusala	[Red bar]						
10. Tallinna Lennujaama reisiterminal	[Red bar]						
11. Väida-Aruvalla; Puurmani	[Red bar]						
12. Muuga sadama laiendus	[Red bar]						
TA TRANSPORTSEKTORILE**							
13. Tln. Ringtee ja Tln.-Paldiski mnt I etapp			[Blue bar]				
14. Pärnu ümbersõit			[Blue bar]				
15. Rõmeda-Haljala			[Blue bar]				
16. Tartu ümbersõit			[Blue bar]				
17. Tartu ümbersõidu ja Tartu-Elva rek.			[Blue bar]				
18. Aruvalla-Kose			[Blue bar]				
19. Kose-Võõbu; Võõbu-Mäo			[Blue bar]				
20. Jõhvi liiklussõlm			[Blue bar]				
21. Ülemiste liiklussõlm			[Blue bar]				
22. TA Maanteamitle			[Blue bar]				
23. Tallinna tramitee rek. ja pikendamine			[Blue bar]				
24. Tsentraalne päästeüksus raudteel			[Blue bar]				
25. Raudtee ja maantee ritmikud			[Blue bar]				
26. TA Raudteeinspeksioonile			[Blue bar]				
27. Tln. Lennujaama lennuliiklusala			[Blue bar]				
28. Tln. Lennujaama reisiterminal			[Blue bar]				
29. Muuga sadama laiendus			[Blue bar]				
30. Kohalike riigisadamate ehitus ja rek.			[Blue bar]				
31. Lääne-Eesti saarestiku veeteed							[Red bar]

■ Rahastusotsusega või ÜFi kavaga kinnitatud projekti elluviimise algus ja lõpp 2004. a mai seisuga
■ Projekti algus ja lõpp lepingu kohaselt

* Projekti rakendusasutuseks on Rahandusministeerium.
 ** Tamspondisektori TA (tehniline abi) puhul on joonisel toodud rahastusotsusega kinnitatud projekti lõpp.

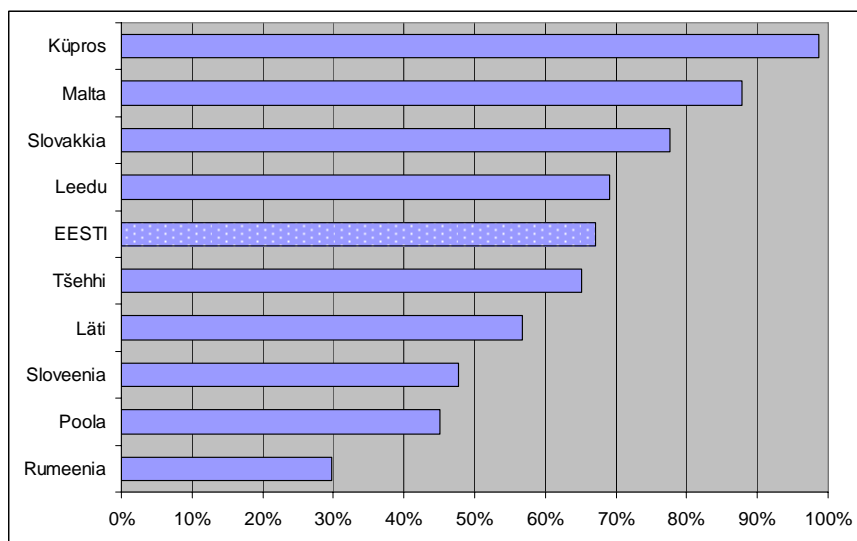
Allikas: Riigikontroll ÜFi kava ja MKMi andmete põhjal

14. Enamik loobutud projektidest olid ÜFi kavas ette nähtud suured infrastruktuuriobjektide ehitused: näiteks Vao–Maardu, Valgejõe–Haljala ja Pärnu ümbersõidu rekonstrueerimine, reisiliikluse ajakohastamine elektriraudteel, Tallinna raudteeümbersõidu ehitus, Muuga sadama lainemurdja ehitus.

15. Kui 31 elluviidavast projektist pidi 2006. aasta lõpuks olema ellu viidud 30, siis tegelikult valmis ainult 10 (neist 5 tehnilise abi projekti). Ülejäänud projektide lõpetamise tähtaegu on edasi lükatud ühe kuni viie aasta võrra.

16. 2008. aasta märtsiks oli ettenähtud 3,29 miljardist kroonist ära kasutatud ca 2,21 miljardit ehk 67%. Võrreldes teiste uute liikmesriikidega on see keskpärane tulemus (vt joonis 3).

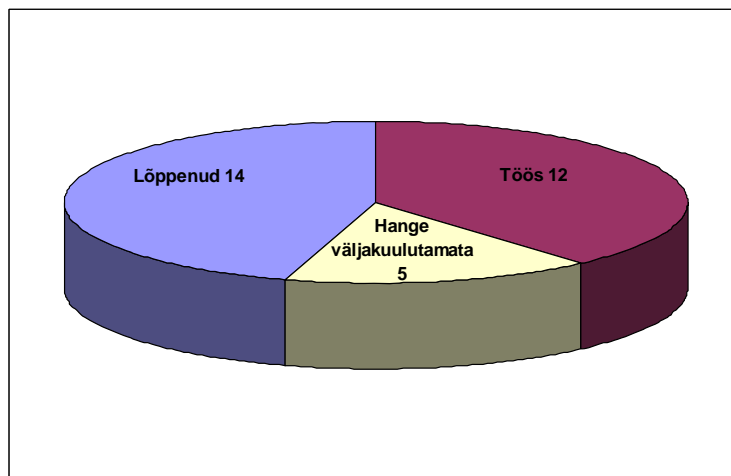
Joonis 3. Ühtekuuluvusfondi toetusraha väljamaksed uutes liikmesriikides



Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmetel 31.03.2008. a seisuga

17. 2008. aasta aprilli seisuga oli kavandatud projektidest lõpetatud 14 ehk 45%. Töös oli 12 projekti ja selliseid, millel polnud hanke väljakuulutamiseni jõutud, viis (vt joonis 4).

Joonis 4. Ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide menetlemise hetkeseis



Allikas: Riigikontroll MKMi andmetel 10.04.2008. a seisuga

18. Elluviidavatest projektidest on suurem osa aga tehnilise abi projektid ehitusobjektide ettevalmistamiseks (nt teostatavus- ja tasuvusuuring, projekteerimine). Enamik nendest projektidest pärinevad juba ISPA strateegiast aastateks 2000–2006, sest Eesti liitumisel ELiga 2004. aastal mindi ISPAlt üle ÜFile koos vastavate pooleliolevate projektidega.

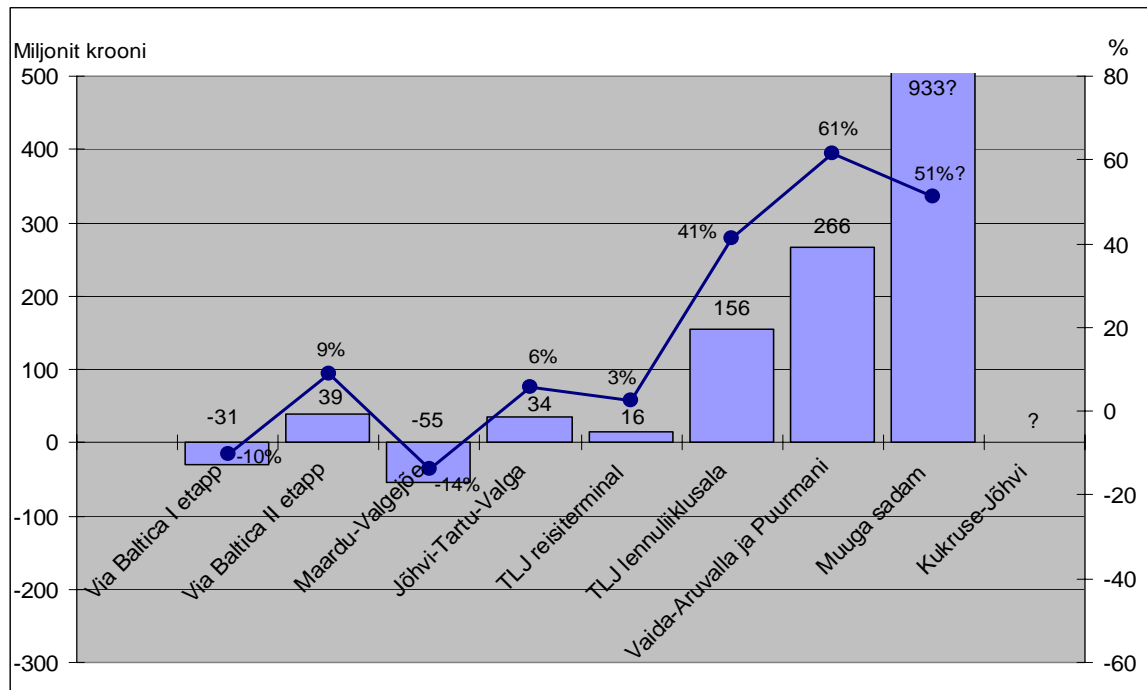
Rahastusotsus – Euroopa Komisjoni otsus projekti rahastamise kohta

1/6 Ühtekuuluvusfondi toetusrahast perioodil 2004–2006 võib jääda kasutamata

Tagajärjed

19. Reeglite kohaselt peavad ÜFi projektid olema lõpetatud rahastusotsuses kokkulepitud kuupäevaks. Pärast seda tähtaega tehtud projektikulused EL ei hüvita.
20. Eesti on ELiga kokku leppinud, et 2008. aasta aprilli seisuga veel alustamata 5 projekti lõpetamise tähtaeg on aasta 2010. Alustamata projektidele on ette nähtud kokku ca 600 miljonit krooni ÜFi toetusraha ehk ligikaudu 1/6 (18%) kogu ÜFi toetuste kogumahust. Kui projekte ei viida ellu tähtajaks, lähevad kavandatud summad ELile tagasi ning projektide lõpetamiseks tuleb vajalik raha leida kas toetuse saajal endal või riigil riigieelarvest.
21. Eriti kriitiline on kahe suure infrastruktuuri projekti – Kukruse–Jõhvi ja Muuga sadama laiendus – elluviimine. Nendele projektidele on planeeritud kokku 550 miljonit krooni ÜFi toetusraha.
22. Lisaks ohule, et osa ÜFi toetusi jääb kasutamata, on riik pidanud projektide hilinemise tõttu tegema ka lisakulutusi. Kuna mitmed ehitusprojektid algasid kavandatust hiljem, siis on nende tegelik maksumus viimastel aastatel hüppeliselt kasvanud ehitushindade tõttu kujunenud kavandatust kallimaks.
23. Projektide kallinemise peab kinni maksma riik või toetuse saaja. Kallinemise tõttu on riigi/toetuse saaja tegelik omafinantseering tõusnud keskmiselt 40%-lt 54%-ni (esialgsete rahastusotsuste summad võrrelduna tegelike lepingute maksumustega).
24. Kavandatuga võrreldes on ehitusprojektid kallinenud u 1,3 miljardi krooni ulatuses. Üheksast ehitusprojektist on praeguseks hetkeks kallimaks läinud kuus (vt joonis 5) ja ühe projekti (Kukruse–Jõhvi) hind pole veel teada, kuna hanget pole korraldatud. Muuga sadama laienduse projekti maksumus on hetkel esialgne (hind tuleneb esimesest hankest, mis aga tühistati liiga kallite pakkumiste tõttu). Seejuures on kallinenud eelkõige ajagraafikust maha jäänud ehitusprojektid.
25. Lisaks projektide kallinemisele on mitmel juhul hanke maksumuse alandamiseks viidud projekte ellu kavandatust väiksemas mahus. Näiteks jäeti Tallinna Lennujaama lennuliiklusala ehituse hankest välja müratõkked, mitmesugused raadio- ja radariseadmed ning maa-alused kommunikatsioonid. Hankest väljajäänud osade ehitamiseks kuulutatatakse välja täiendav hange, mille maksumuse katab lennujaam ise. Ministeeriumi sõnul vähendatakse projekti ulatust tõenäoliselt ka Muuga sadama laienduse projekti puhul, sest nüüdseks juba tühistatud hanke madalaim pakkumine oli planeeritud ligi 1 miljard krooni rohkem (sellele lisandub veel ehituse järelevalve maksumus).

Joonis 5. Ühtekuuluvusfondist rahastatavate ehitusprojektide hindade suurenemine/vähenevmine algse rahastusotsusega võrreldes



Allikas: Riigikontroll MKMi ja Maanteeameti andmete põhjal

26. Ehitushindade kallinemise ohjeldamiseks on ministeerium ja toetuse taotlejad osa hankeid tühistanud. Sellega aga kaasneb paratamatult täiendav ajakulu, sest uue hanke korraldamine võtab aega ligemale aasta (vt ka joonis 6). Paraku pingestab see aga veelgi projektide elluviimise ajagraafikut.

27. ÜFi projektide hilinemine mõjutab ka uueks ÜFi perioodiks kavandatud projektide teostamist, kuna aastatel 2009–2010 peab Eesti lõpetama pooleliolevad projektid ja alustama uute elluviimisega. Selle tulemusena koondub lühikesele ajale mitu suurt infrastruktuuriprojekti, mille teostamisega kaasnevad järgmised olulised riskid:

- Nõudlus sarnaste ehitustööde järele kasvab turu võimalustest oluliselt suuremaks, mis võib kaasa tuua tööde kallinemise ja viivitused projektide elluviimisel. Kuna samale perioodile on kavandatud täiendavaid transpordi infrastruktuuri projekte ka riigisisestest rahalistest vahenditest, siis võib tekkida puudus ehitajatest.
- Ministeeriumi ja rakendusüksuste suutlikkus menetleda uusi projekte ja teha pooleliolevate üle järelevalvet väheneb, kuna ametnikud on hõivatud hilinenud projektide lõpetamisega.
- Uue perioodi projektide hilise alustamise tõttu ei suudeta kinni pidada N+2(3) reeglist, mille kohaselt peab Eesti 31. detsembriks 2010 ÜFi toetusrahast perioodiks 2007–2013 ära kasutama 896 miljonit krooni. Kui seda ei suudeta, lähevad summad ELile tagasi. Koos perioodi 2004–2006 kriitiliste projektide toetusrahaga võib Eesti kaotada kuni 1,5 miljardit krooni.

Rakendusüksus – Vabariigi Valitsuse määratud riigiasutus või eraõiguslik juriidiline isik, kelle ülesandeks on toetuse saaja nõustamine, lepingu täitmise järelevalve ja projekti seire

Ühtekuuluvusfondi toetusrahast võib jääda kasutamata 1,5 miljardit krooni

Projektide hilinemine pidurdab uue perioodi projektide valmimist

28. Ministeerium on riskide maandamiseks hajutanud projektide elluviimise aegu selliselt, et ehitusturu koormus jaguneks järelejäänud aastate vahel võimalikult ühtlaselt.

29. Lisaks projektide hajutamisele on ministeerium vähendanud ka kontrollijate hulka. Uue korra kohaselt ei teosta toetuse saaja eelkontrolli enam Rahandusministeerium, vaid ainult üks asutus, sõltuvalt projekti mahust kas rakendusüksus või rakendusasutus.

30. Riigikontrolli hinnangul ei taga need sammud siiski piisavalt projektide tähtaegset elluviimist, sest kavandatavatest uue perioodi üheksast projektist algavad seitse aastatel 2008–2009. Nende projektide näol on tegemist mahukate ehitiste ja rongide soetamisega kogumaksumusega 3,9 miljardit krooni. Seejuures tuleb arvestada asjaoluga, et samale perioodile on planeeritud investeeringuid transpordi infrastruktuuri ka siseriiklikest vahenditest, mistõttu on oht turu üleküllastumiseks veelgi suurem.

31. Projektide kuhjumist võimendab ka asjaolu, et valitsus kinnitas uue perioodi projektide nimekirja koos maksumuse ja elluviimise ajakavaga alles 06.03.2008. Kava kinnitamine on aga eelduseks projektide rakendamiseks ja senini olid toetuse taotlejad äraootaval seisukohal.

32. Eelpooltoodud arvestades on Riigikontrolli hinnangul tänane seis projektide elluviimisel halb, sest suur osa perioodi 2004–2006 projektidest on lõpetamata ning planeeritust märkimisväärselt kallimaks läinud. Riigikontrollil puudub veendumus, et ministeerium suudab tagada uue perioodi projektide tähtaegse alguse ja vältida projektide liigset kuhjumist. Nende probleemide tõttu on oht, et projekte ei suudeta kavandatud mahus ja rahaga ellu viia ning Eesti võib kaotada kuni 1,5 miljardi krooni ulatuses ÜFi abirahasid.

Probleemide põhjused

Ühtekuuluvusfondi projektide nimekirja koostamine on olnud puudulik

33. MKM peab rakendusasutusena tagama, et ÜFist rahastatavate projektide hulka arvatakse Eestile olulised transpordiprojektid ning veenduma, et kavandatud projektid suudetakse eraldatud rahaga ellu viia tähtaegselt ja kavandatud mahus.

34. Riigikontroll eeldab, et projektide valik toimus süsteemselt ning selle käigus kaalus ministeerium põhjalikult toetuste saajate võimekust projekte ellu viia ning võttis arvesse väliskeskonnast tulenevaid võimalikke riske.

35. ÜFi projektide nimekirja koostamiseks koondas MKM 2003. aastal ettepanekud, milliste projektide elluviimiseks soovitakse kaasrahastamist ÜFist aastatel 2004–2006. Ministeeriumi selgituse kohaselt moodustati ettepanekutest esialgne projektide nimekiri ja nende elluviimine sõltus edaspidisest analüüsist. Samas rõhutati ÜFi kavas, et nende prioriteetsete projektide elluviimise edasilükkamine vähendaks tugevalt Eesti transpordisüsteemi ja ka majanduse toimimist.

**Ühtekuuluvusfondist perioodil
2007–2013 rahastatavate
projektide valik**

36. ÜFi projektide valikut analüüsidest polnud Riigikontrollil võimalik tuvastada, milliste protseduuride ja kriteeriumide alusel prioriteetsed projektid välja selgitati. Ministeeriumi selgituse kohaselt aga vastavaid protseduure ei kehtestatudki, vaid lähtuti ELi direktiividest tulenevatest üldistest põhimõtetest.
37. Samuti ei nähtunud ÜFi projektide valikuga seotud dokumentatsiooni läbivaatamisel, et ministeerium oleks hinnanud väliskeskonnast tulenevaid riske. Näiteks ei analüüsitud Eesti ehitus- ja projekteerimisturu võimekust kavandatud projektide elluviimisel. MKMi sõnul analüüsis valdkonda 2002. aastal RM, mistõttu ei peetud enam vajalikuks eraldi ÜFi mõjude hindamist.
38. Riigikontrolli hinnangul oli ÜFist perioodil 2004–2006 rahastatavate projektide valik korraldatud läbimõtlemata ja puudulikult ning 3,29 miljardit krooni jagati taotlejate vahel ilma selgete protseduuriireegliteta. Selle tõttu ei ole võimalik tagantjärele tuvastada, kuidas veenduti projektide rakendamise võimekuses ja mis põhjendustel eelistati ühte või teist sarnast projekti.
39. Aastateks 2007–2013 ÜFist rahastatavate projektide valik oli oluliselt paremini korraldatud. Projektide väljaselgitamiseks kehtestas ministeerium konkreetsed protseduurid, mis määrasid kindlaks otsustusprotsessi koos projektide hindamise põhimõtetega. Projektide valikuks moodustati MKMi töötajatest koosnev juhtkomisjon.
40. Projektide valikul hinnati muu hulgas ka toetuse saaja võimekust projekt tähtaegselt ja täies mahus ellu viia. Selleks analüüsiti tehtud uuringuid, omafinantseeringu olemasolu, objekti hilisemat ülevalpidamist ning tegevuste ajakava realistlikkust.
41. Kuigi projektide teostatavus on kriitilise tähtsusega ja peaks olema rahastamise eelduseks, moodustas selle osakaal koguhinnangust vaid 17%. Selle tõttu oli valitsusele esitatud projektide nimekirjas ka ilma kindla rahastamisvõimaluste ja teostatavus- ning tasuvusuuringuteta projekte. Näiteks oli ebaselge Maanteeameti teedehituse projektide rahastamine, sest valitsus polnud veel kinnitanud teehoiukava aastateks 2007–2011. Samuti polnud veel uuritud Tallinna rööbastranspordi arendamise ja Paldiski lõunasadama lainemurdja ehituse projektide teostatavust ja tasuvust. Valitsus otsustas heaks kiita need projektid, mille rahastamiseks ei olnud riigisiseseid vaidlusi ja mis on teostatavad etteantud aja, mahu ja maksumusega.
42. Kuna valitsuse kinnitud projektide nimekiri hõlmab ainult pool ÜFi toetusrahast, ei ole 2008. aasta märtsikuu seisuga teada, kuidas kavatsetakse ÜFist Eestile eraldatud 8,22 miljardit krooni ära kasutada. Uueks perioodiks kinnitatud projektide nimekirjas on vaid 9 projekti toetuse kogumahuga 4,08 miljardit krooni.
43. MKMi selgituste kohaselt koostati projektide nimekiri väiksemas mahus seetõttu, et olukord transpordisektoris muutub kiiresti. Reservi jäetud raha osas planeeritakse uus investeerimisettepanekute voor 2008. aasta teisel või 2009. aasta esimesel poolel.

44. Riigikontrolli hinnangul on selline olukord ebarahuldav, sest arvestades infrastruktuuri projektide raha- ja ajamahukust peavad kõik rahastatavad projektid olema välja selgitud juba perioodi alguses.

45. Uue perioodi projektide valik on küll oluliselt paremini korraldatud kui eelmisel perioodil, kuid projektide valikuprotsessi puuduste ja elluviidavate projektide nimekirja ebaselguse tõttu puudub Riigikontrollil veendumus, et ÜFi toetusraha suudetakse täies mahus ja tähtaegselt ära kasutada.

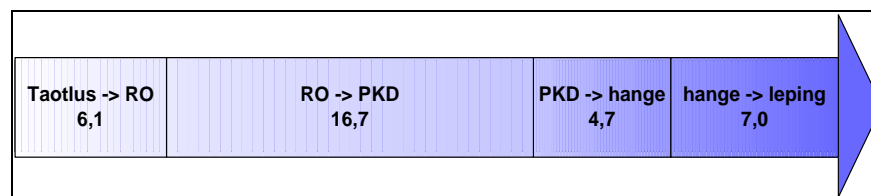
Ühtekuuluvusfondist rahastatavate projektide alustamine viibis

46. 2004. aastaks oli alustatud mitmete ISPA fondist rahastatud ja hiljem automaatselt ÜFi projektide koosseisu üle tulnud projektidega. Lisaks nähti ette, et 2005. aasta lõpuks pidi olema 49 projektist alustatud 43 projektiga.

47. Tegelikult uute projektidega alustamine aga hilines. 2005. aasta lõpuks oli 43-st algama pidanud projektist suudetud leping sõlmida vaid 15 projekti osas. Nii näiteks alustati Vaida–Aruvalla teelõigu renoveerimisega alles 2006. aasta sügisel ehk ajal, mil kavandatu kohaselt oleks objekt pidanud juba valmis saama.

48. Projektide elluviimise analüüs näitas, et projekti rahastamisaotluse esitamisest kulus lepingu sõlmimiseni üldjuhul ligi kolm aastat. Oodatust rohkem aega kulutati pärast rahastusotsuse (RO) kinnitamist hanke dokumentatsiooni (PKD) ja lepingu ettevalmistamisele ning riigisisesele kooskõlastamisele, mis hõlmas 2/3 ehk kaks aastat hanke ettevalmistamisest. Täpsema ülevaate projektide ettevalmistamisele kulunud ajast on toodud joonisel 6.

Joonis 6. Projekti ettevalmistavate etappide keskmine ajakulu kuudes



Allikas: Riigikontroll MKMi andmetel

49. Kuna mitmed projektid ei alanud tähtaegselt, siis on ministerium taotlenud komisjonilt korduvalt kokkulepitud tähtaegade pikendamist. 32 elluviidavast projektist ei ole tähtaega pikendatud vaid kaheksal.

50. Ministerium peab venimise peamiseks põhjuseks toetuse taotlejate nõrka suutlikkust, mistõttu tuli dokumente saata kooskõlastusringilt korduvalt parandamiseks tagasi.

51. Riigikontrolli hinnangul ei saa probleem olla üksnes administratiivses suutlikkuses. ÜFi rakendamisel võttis Eesti üle ISPA ajal kehtinud korralduse, mille kohaselt toetuse saaja peab projekti olulised etapid kooskõlastama järelevalvet tegevate asutustega.

52. Kehtiva korra kohaselt kooskõlastab toetuse taotleja taotluse rakendusasutusega, kes edastab selle pärast kontrollimist omakorda heakskiidu saamiseks korraldusasutusele.

53. Hanke korraldamisel, hankelepingu sõlmimisel ja muutmisel peab toetuse saaja rakendusasutuse ja korraldusasutusega kooskõlastama² kõik olulisemad hangete läbiviimise etapid ettevalmistamisest ja hindamisest kuni lepingu sõlmimiseni.

Tehakse kattuvat kontrolli

54. Mitmetasemeline kooskõlastamine võiks olla põhjendatud, kui kontrollide iseloom oleks erinev. Toetuse taotlemisel see nii ongi. Hangetega seonduva puhul on aga kõigi kontrollijate ülesanne sama – veenduda projekti vastavuses rahastamisotsusele, seadustele ja PKD tehnilises kvaliteedis.

Projektid on veninud ka riigisisese bürokraatia tõttu

55. Nii toetuse saajatelt kui ka rakendusüksustelt saadud selgituste kohaselt on ebaloomuliku ajakulu põhjuseks peaaegselt teostatava järelevalve maht ja selles osalejate arvukus.

56. Riigikontrolli hinnangul ei saa mitmetasemelise kontrolli kasutamist olukorras, kus kontrollid osaliselt kattuvad, pidada põhjendatuks. Seega on projektide venimine olnud tingitud nii ÜFi osaliste vähesest administratiivsest suutlikkusest kui ka järelevalve käigus sooritatud kontrollide suurest hulgast.

57. Pideva dokumentide parandamise üheks põhjuseks on ka tööjõu voolavus: inimesed püsivad liiga lühikest aega ametis ega suuda selle jooksul keerulistes ELi reeglites orienteeruda. Samuti vahetuvad inimesed ühe projekti kestel, katkestades projektiga seotud mälu järjepidevuse.

58. Samas ei pea MKM ennast vastutavaks mitte ÜFi elluviimise korraldamise eest, vaid ainult projektide riigieelarveliste vahendite piisavuse ning rahastamisotsuste eelarve piires püsimise jälgimise eest. Ministeerium on seisukohal, et ÜFi elluviimise korraldamise eest vastutavad rakendusüksused ja sellest tulenevalt on ka ametnike kompetentsuse parandamine nende ülesanne.

59. Riigikontrolli hinnangul vastutab ÜFi tulemusliku elluviimise korraldamise eest siiski MKM, mis eeldab vajaduse korral mõjusate sammude astumist nii enda kui ka oma toetuse saajatest allasutuste ja valitseda olevate äriühingute töö tõhustamiseks.

60. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Koostada nii perioodi 2004–2006 lõpetamata projektide kui ka perioodi 2007–2013 projektide rakendamise üksikasjalik ajakava ja tagada, et toetuse saajad sellest kinni peaksid.
- Koostada esimesel võimalusel uuel perioodil rahastatavate projektide nimekiri kogu ÜFi eelarve (8,22 miljardit krooni) ulatuses ja esitada see Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks.

² Nõue korraldusasutusega kooskõlastamiseks kehtis 2007. aastani.

Nimekirja koostamisel valida ainult need projektid, mida suudetakse ellu viia kavandatud ajal, mahus ja maksumusega.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Vastavalt valitsuskabineti 17.04.08 nõupidamise protokollile on MKM kohustatud

a) tagama Muuga idaosa laiendamise projekti elluviimise. ÜFi projektide „Muuga idaosa laiendus“ ja „Kukuruse-Jõhvi rekonstrueerimine“ hanked on välja kuulutatud ning lepingud planeeritakse sõlmida augustis-septembris. Projektidega on võimalik püsida ajagraafikus juhul, kui hanked ning maade võõrandamised kulgevad probleemideta ja AS Tallinna Sadam nõukogu annab nõusoleku hankelepingu sõlmimiseks. Mõlema projekti lõpetamise tähtaeg on 2010. a oktoobris.

b) koostama 2007–2013 kinnitatud investeeringute kava projektide rakendamise ajakava hiljemalt 31. maiks ning edaspidi sellest kinni pidama. Projektide rakendamise ajakava on koostatud koostöös toetuse taotlejatega ning esitatud elektroonselt Rahandusministeeriumile 29. mail 2008.

c) esitama pärast riigi eelarvestrateegia aastateks 2009–2012 heakskiitmist hiljemalt 2 kuu jooksul Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks investeeringute kava nii-öelda ülejäänud osa kogusummas 4,8 miljardit krooni. Täiendatud investeeringute kava, kogusummas 8,2 miljardit krooni, esitatakse Vabariigi Valitsusele nõutud tähtajal.

Sõltumatu ja asjatundliku järelevalve rakendamine on raskendatud

61. Järelevalve toimimise eelduseks on piisava sõltumatuse ja pädevuse olemasolu. Transpordisektoris on erialane pädevus üldjuhul rakendusüksustel, kes on enamikul juhtudel samal ajal ka toetuse saajateks. Nii on tekkinud olukord, kus järelevalvet teevad asutused peavad sisuliselt kontrollima iseennast.

62. Valitsus on sedalaadi huvide konflikti tekkimise võimaluse ette näinud ning sätestanud ÜFi kasutamise korra selliselt, et juhul kui rakendusüksus on toetuse saajaks, peab rakendusasutus täitma rakendusüksuse ülesandeid, sh kontrollima tehtud kulutuste õigsust ja abikõlblikkust.

63. Audit näitas, et juhtudel, kus rakendusüksus oli toetuse saajaks, ei olnud MKM rakendusüksuse ülesandeid üle võtnud ega kulude abikõlblikkuse kontrolli teinud. Lisaks tuli välja, et MKM ei ole perioodiks 2004–2006 rakendusüksusena üldse akrediteeritud ning seega pole valitsuse määramises toodud nõude täitmine võimalik.

64. Praktikas on konflikt lahendatud selliselt, et toetuse saaja ja rakendusüksuse funktsioonid on asutuse siseselt administratiivselt eraldatud. Nii on näiteks Maanteeametis „toetuse saajaks“ planeeringute osakond ja „rakendusüksuseks“ europrogrammide osakond.

65. Riigikontrolli hinnangul ei taga aga selline lahendus rakendusüksuse piisavat sõltumatust järelevalve teostamisel ning huvide konflikt ja vastuolu seadusega on lahendatud näiliselt. Tegemist on siiski ühe ja sama asutusega.

Akrediteerimine – asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide ELi nõuetele vastavaks tunnistamine

66. Maanteeameti puhul pole aga rakendusüksuse sõltumatus toetuse saajast tagatud ka administratiivselt, sest europrogrammide osakonna ülesandeks on nii rakendusüksuse (kulude abikõlblikkuse kontroll) kui ka toetuse saaja toimingute (hangete korraldamine) täitmine.

67. MKMi selgituse kohaselt on nad Maanteeameti struktuuri vastuolust teadlikud ja see on nüüdseks lahendatud struktuurimuudatusega. Teiste rakendusüksuste puhul on ministeeriumi sõnul funktsioonid piisavalt eraldatud toetuse saaja omadest, mistõttu sekkumiseks puudub vajadus. Ka ei ole sellise lahenduse osas etteheiteid teinud Euroopa Komisjon.

Pädevus on toetuse saajal

68. Ministeerium ei ole pidanud otstarbekaks luua ministeeriumis rakendusüksustega samaväärset pädevust, kuna see tooks kaasa suuri kulutusi ning asjatundliku ja samal ajal sõltumatu personali leidmine on raske.

69. Samas kaasneb võrreldava pädevuse puudumisega paratamatult risk, et ministeerium ei suuda toetuse saaja / rakendusüksuste projektide asjus sisulise poole pealt kaasa rääkida ning järelevalve võib seetõttu jääda formaalseks / pealiskaudseks.

70. Ministeeriumipoolse kontrolli formaalsusele juhtisid tähelepanu ka intervjuueeritud rakendusüksused ja toetuse saajad. Nende hinnangul on ministeerium dokumentide ülevaatamisel keskendunud pigem vormile kui sisule.

71. Lisaks pädevuse puudumisele raskendab ÜFi projektide elluviimise tulemuslikku korraldust ka MKMi juhtimisstruktuur, mis ei toeta projektijuhtimise põhimõtteid. Kuigi ÜFi elluviimise eest vastutab MKMi välisvahendite osakonna ühtekuuluvusfondi talituse juhataja, puudub tal volitus korralduste andmiseks rakendusüksustele ja toetuse saajatele.

72. MKM on pädevuse ja juhtimisstruktuuriga seonduvatest probleemidest teadlik. Samas ei ole ministeerium olukorra parandamiseks vajalikke samme astunud.

Info Ühtekuuluvusfondist perioodil 2004–2006 rahastatud projektide kohta ei ole kättesaadav

73. EL on ÜFi kaudu Eesti transpordisektori projektidele eraldanud aastateks 2004–2006 2,4 miljardit krooni, millele lisandub veel ISPAst ületulnud summad ja riigisisene panus omafinantseerimise kaudu. On selge, et selle raha kasutamine peab olema läbipaistev nii avalikkusele kui ka otsustajatele.

74. Üheks infoallikaks nii ametkondlikus asjaajamises kui ka avalikeks päringuteks peaks olema struktuuritoetuste seaduse alusel loodud struktuuritoetuse riiklik register, kus tuleks kajastada ka ÜFi projektidega seonduv.

75. Audit näitas, et vaatamata regulatsioonist tulenevale kohustusele ja Euroopa Komisjoni poolsetele korduvatele etteheidetele ei ole Rahandusministeerium tänaseni suutnud registrit ÜFi osas käivitada. Register valmis küll 2006. aasta sügisel, kuid kuna see ei olnud kasutajasõbralik, ei võetud registrit kasutusele. Uuel perioodil

planeeritakse käivitada aga uus struktuurifondide register, mis sisaldab ka ÜFi infot.

76. Seega puudub võimalus teha ÜFi kasutamise üle elektroonilist järelevalvet ja seiret. Vajalik info on killustatud valitsuse kinnitatud ÜFi kava ja ÜFi osaliste kodulehekülgede vahel. Ainuke võimalus ÜFi kohta ülevaatliku info saamiseks on pöörduda päringuga ametniku poole.

77. Nagu korduvalt eelpool mainitud on ÜFi toetuse rakendamise kava kinnitamine valitsuse ülesanne. Transpordisektori kava koostamise ja uuendamise kohustus on seadusega pandud MKMile. Kava uuendamise intervall – kord aastas – on sätestatud MKMi-sisese eeskirjaga.

78. Kuigi valitsus on koos ÜFi 2004–2006 kavaga kinnitanud ka finantseeritavate transpordiprojektide loetelu, ei ole MKM teinud valitsusele ettepanekuid kava ajakohasena hoidmiseks. Nii on tekkinud olukord, kus valituse kinnitatu ei pea olulises osas enam paika ning kavas sisalduv info on projektide ja nende mahtude osas eksitav.

79. Samuti domineerib valitsusele esitatud ülevaadetes välisraha kasutamisest struktuurifondidega seonduv, ÜFi rakendamist käsitletakse üldjuhul minimaalselt. Investeeringuid küll kooskõlastatakse valitsusega, kuid üksikute sektorite kaupa (nt teehoiukava) jne. Selle tagajärjena jõuab valitsuseni info ÜFi rakendamise kohta hajutatult.

80. Sugugi paremad ei ole olnud toetusest ülevaate saamise võimalused avalikkusel. MKMi koduleheküljel toodud projektide loetelu on valikuline ning ÜFi kavas toimunud muudatusi ning nende põhjendusi ei olnud välja toodud. Toetuse saajate kodulehekülgedel oli info töös olevate projektide kohta küll olemas, kuid tegemist on taas hajutatud informatsiooniga ning tervikliku ülevaate saamine valdkonna projektidest ja valitsuse kava täitmisest on raskendatud.

81. MKMi hinnangul puudub praktikas vajadus kooskõlastada kavas toimunud muudatused valitsusega, kuna selles osas on partneriks Euroopa Komisjon. MKM nõustus, et projektide uuenenud nimekirja võiks ministeeriumi kodulehel avaldada ning on seda osaliselt tänaseks ka teinud.

82. Riigikontrolli arvates peavad toimunud muutused projektide nimekirjas, arvestades nende rahalist olulisust, kajastuma ka valitsuse kinnitatud ÜFi kavas. Samuti tuleks parandada valitsusele ÜFi projektide kohta esitatavat aruandlust ning info kättesaadavust avalikkusele.

83. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooni-ministrile:

- Kaaluda rakendusüksuste eraldamist toetuse saajatest ning panna rakendusüksuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale ministeeriumi struktuuriüksusele.
- Rakendusüksuste koondamisel ministeeriumi jätta eelkontrolli tegemine ainult rakendusüksuse ülesandeks.

- Täiendada valitsusele esitatavat aruandlust Ühtekuuluvusfondi projektide rakendamisest, andes perioodiliselt ülevaate iga projekti elluviimise ajagraafikust. Ajagraafikust kõrvalekallete puhul tuua välja põhjendused.
- Viia Ühtekuuluvusfondi kava vastavusse tegeliku olukorraga. Tuua välja ministeeriumi kodulehel nii esialgne kava kui ka tegelikult töös olevate projektide nimekiri koos selgitustega, miks vastavad projektid on töösse võetud, välja jäetud või edasi lükatud.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Audiitorite soovitud rakendusüksuste koondamise osas MKMi juurde on kaalutud. MKM ei leia, et antud situatsioonis oleks õige teha sellised suuremaid rakendussüsteemi- ja struktuuri muudatusi, kui perioodi 2004–2006 projektid on veel osaliselt rakendamisel. Perioodi 2007–2013 projektide rakendussüsteemi on muudetud, arvestades perioodi 2004–2006 paremaid kogemusi, Euroopa Komisjoni ja Eesti vastava valdkonna audiitorite soovitusi.

Valitsusele esitatavad aruanded ja ülevaated koostab Rahandusministeerium, küsides MKMilt sisendit. MKM informeeris Rahandusministeeriumi Riigikontrolli audiitorite soovitusel 8. mai 2008 ÜFi kuukoosolekul.

ÜFi kava on strateegiline raamdokument ning selles sisalduvate projektide indikatiivne nimekiri on Euroopa Komisjoniga läbi räägitud. ÜFi kava on sisuliselt sarnane strateegilise raamdokumendiga „Riiklik Arengukava 2004–2006“, mida muudetakse ainult Euroopa Komisjoniga läbi rääkides. Konsulteenud ÜFi korraldusasutusega ei ole MKM veendunud strateegilise raamdokumendi muutmise vajaduses ning selle vastavusse viimises tegeliku olukorraga. Küll aga on MKM uuendanud ja täiendanud oma kodulehekülge (<http://www.mkm.ee/index.php?id=7181>) selliselt, et avalikkusel on võimalus tutvuda strateegilise raamistikuga ning samas saab tervikliku ülevaate projektidest, mida on rahastatud eelstruktuurivahenditest (ISPA) ja ÜFist perioodil 2000–2006. Põhjalik ülevaade on antud ka perioodi 2007–2013 struktuurivahenditest ja nende rakendamisest. Mõlema perioodi ülevaateid uuendatakse vastavalt vajadusele, kuid mitte harvemini kui kord aastas.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
(IV auditiosakonna peakontrolör)

Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal majandus- ja kommunikatsiooniministrile mitmeid soovitusi. Minister saatis 05.06.2008. a oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Ministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Teid 2007. a maist kuni 2008 a. aprillini läbi viidud auditi „Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi tegevus Ühtekuuluvusfondi projektide juhtimisel“ eest. Tutvunud kontrollaruandega esitame omapoolsed seisukohad riigikontrolli tähelepanekute osas ning arvamuse aruandes sisalduvate soovituste kohta.

1) Eesti on saanud rahastusotsused kogu transpordisektorile eraldatud vahendite ulatuses. Lisaks on Eesti transpordisektorile eraldatud täiendavad 160 003 eurot teistest abisaavatest liikmesriikidest järelejäänud vahendite arvelt. Summa eraldati Tallinna lennuliiklusalala projektile. Projektid on käimas ning lõpetatakse nõuetekohaselt aastaks 2010.

2004–2006 perioodi ÜF vahendite abil on rekonstrueeritud (-mised) on sellised olulised infrastruktuuri objektid:
Maardu- Valgejõe teelõik;
Jõhvi-Tartu-Valga maantee;
Tallinna lennujaama reisiterminal;
Tallinna lennujaama lennuliiklusalala;
Puurmani liiklussõlm;
Vaida-Aruvalla teelõik.

Projekteerimisel on muu hulgas sellised olulised objektid:
Aruvalla-Kose teelõik;
Kose-Mäo teelõik;
Tartu ümbersõit ja Taru-Elva maantee;
Jõhvi liiklussõlm jne.

Muuga sadama ja Kukruse-Jõhvi projektide õnnestumiseks teeb MKM kõik endast oleneva.

2) 2004–2006 perioodi ÜFi vahenditest ei ole Eesti transpordisektor teinud EKle ühtegi tagasimakset. Kõik projektid on ellu viidud nõuetekohaselt. Tagasimakseid on olnud ISPA projektide raames – Via Baltica I ehitusprojekt 5 917,79 eurot ja Vao-Maardu tehnilise abi projekt (projekteerimine, uuringud, analüüsid) 4 856,25 eurot, mis moodustab vaid 0,00018% ISPA eelarvest eraldatud vahenditest. Tagasimaksete peamiseks põhjuseks oli struktuurivahenditest rahastatavate projektide rakendamise kogemuse puudumine.

Kommentaari Riigikontrolli tähelepanekute kohta

Tähelepanek 1. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on loobunud 1/3 projektide elluviimisest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil (MKM) ei ole ainuisikuliselt õigus projektidest loobuda. Vabariigi Valitsuse 5. aprilli 2004 korraldus nr 243-k „Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava transpordisektoris“ (ÜF kava) sisaldab projektide indikatiivset loetelu ning nende tegelik elluviimine sõltus detailsemast analüüsist (vt. korralduse p 7. Projektide nimekirja esialgsete eesmärkide teostamiseks) ja Euroopa Komisjoni (EK) otsusest. See tähendab, et nende elluviimiseks pidid toetuse taotlejad esitama taotluse koos kõigi nõutud uuringute ning lisadega, muuhulgas teostatavusanalüüs ja keskkonnamõjude analüüs. Projekti rahastustaotlust oli võimalik Euroopa Komisjonile esitada juhul, kui projekt oli piisavalt ettevalmistatud selle rakendamiseks. Taotlusele pidid oma kooskõlastuse andma nii MKM kui ka Rahandusministeerium (RM). Vastasel korral seda EKle esitada ei saanud.

ÜF kava nimekirjas sisalduvate projekte hinnanguline kogumaksumus oli 435 miljonit eurot, millest aastateks 2004-2006 oli planeeritud 259,3 miljoni euro kasutamine. Tegelik maksumus aga osutus palju suuremaks. Eesti transpordisektorile antud perioodil eraldatud vahendid ISPA+ÜF moodustasid ainult 210 miljonit eurot. Projektid said toetust 75-82%. Arvestades selleks perioodiks EK poolt eraldatud vahendeid, ei olnud MKMil võimalustki esitada kõiki taotlusi Euroopa Komisjonile. See ei olnud ka ajaliselt reaalne, kuna mitmete projektide ettevalmistused (uuringud, analüüsid, eelprojekteerimine, projekteerimine) on hiljuti lõppenud või alles käivad (sh Tallinna ümbersõit, Pärnu ümbersõit jne)

Tähelepanek 2. Ühtekuuluvusfondi toetusrahast võib kuni 1,5 miljardit krooni jääda kasutamata.

ÜF projektide „Muuga idaosa laiendus“ ja „Kukruse –Jõhvi rekonstrueerimine“ hanked on välja kuulutatud ning lepingud planeeritakse sõlmida augustis-septembris. Projektidega on võimalik püsida ajagraafikus juhul, kui hanked ning maade võõrandamised kulgevad probleemideta ja AS Tallinna Sadam nõukogu annab nõusoleku hankelepingu sõlmimiseks. Mõlema projekti lõpetamise tähtaeg on 2010. a oktoobris.

Pärast investeeringute kava kinnitamist 6. märtsil on laekunud juba 2 projekti rahastustaotlused – AS Saarte Liinide „Kuivastu, Virtsu, Heltermaa, Rohuküla sadamate rekonstrueerimine“ ja „Piirissaare-Laaksaare sadamate rekonstrueerimine“. Taotlused on MKMis menetlemisel ja mõlema projekti puhul planeeritakse ehituse alustamist 2008. aastal.

Vaatamata investeeringute kava kinnitamise viibimisele on rakendamisega seotud osapooled teinud head koostööd, et Eesti saaks 2010. aasta lõpuks täita nn N+3/+2 reegli. Esialgse prognoosi kohaselt on Eesti võimeline välja maksta üle 1 miljardi kr 2007-2013 perioodi ÜF vahendeid.

Tähelepanek 3. Ühtekuuluvusfondi projektide alustamine viibis.

Projektide alustamine viibis mitmete objektivsete põhjuste tõttu. Erinevatel projektidel on erinevad põhjused – keskkonnaalased, detailplaneeringud, kooskõlastuse kohalike omavalitsustega, hindade kallinemine jne. Hindade kallinemine ei olnud põhjustatud ainult hilisemast rakendamisest vaid ka Eesti majanduslikust olukorrast. Sellist hindade kallinemist ei osatud projektide ettevalmistamisel ette näha. Mõningast rolli projektide alustamise viibimisel omas ka RM poolt kehtestatud ning EKga kooskõlastatud mitmetasandiline eelkontrolli süsteem. Nii MKM kui ka Keskkonnaministeerium on ühiselt mitmetasandilise eelkontrollisüsteemi rakendamise vastu olnud aastaid. Alates 2007 aastast otsustas korraldusamet vastavalt auditeeriva asutuse poolt läbiviidud auditile omapoolselt eelkontrolli teostamisest loobuda.

Tähelepanek 4. Projektide valikul ei analüüsitud nende teostatavust.

ÜF kava koostamise aluseks oli Teede- ja Sideministeeriumi poolt koostatud „Riiklik ISPA strateegia. Transpordisektor“. Sellel hetkel ei olnud võimalik projektide teostatavust analüüsida kuna põhjalikke uuringuid ei olnud läbi viidud. Projekti taotlus esitati vaid siis EKle kui projekt oli reaalselt teostatav.

Erinevus 2004-2006 ja 2007- 2013 perioodi projektide valikul on vaid see, et 2007-2013 projektide valiku kord ja hindamine on dokumenteeritud. 2004-2006 projektide valikut ei dokumenteeritud, seda asendas indikatiivne ÜF kava, mis sisaldas ÜFi abikõlblikke projektide nimekirja ja „Ühtekuuluvusfondi projektide rakendamise eeskiri MKMis“, mis sätestab muuhulgas projektide valikukriteeriume.

Võib ilmned, et 2007-2013 perioodi transpordi investeringute kava võib sisaldada projekte, mis võivad osutada selles perioodis mitteteostatavateks väga erinevatel põhjustel. Seetõttu näeb meetme määrus ette investeringute kava muutmise aluseid. Ka perioodil 2004-2006 võeti seda asjaolu arvesse ning paindlikkuse tagamiseks koostati nimekirja projektidest ÜFi abikõlblikkuse põhimõttest lähtuvalt.

Tähelepanek 5. Ühtekuuluvusfondi raha kasutamine ei ole avalikkusele läbipaistev.

Struktuuritoetuste seaduses ettenähtud riikliku registri loomise eesmärgiks oli ÜF rahastatavate projektide andmete kogumine ja säilitamine ühtses andmebaasis aga mitte selle suunamine avalikkusele.

Projektide ja ÜF abirahade kasutamise avalikustamine on seadusandlusega pandud toetuse saaja ülesandeks konkreetse projekti raames vastavalt EK poolt kehtestatud korrale. Selle ülesande täitmist seiravad nii EK kui ka Eesti ÜFi korraldamisel osalevad asutused 2 korda aastas ning seni ei ole ükski toetuse saaja selle korra vastu eksinud. Projekte on avalikustatud nii teles, raadios, kui ka päevalehtedes. Samuti on kohustus paigaldada iga ehitatava objekti juurde vastavad viidad.

Auditi raames riigikontrolli audiitorite poolt tehtud märkused tervikliku ülevaate avalikustamise osas on arvesse võetud ja MKM koduleheküljel (<http://www.mkm.ee/index.php?id=7181>) olevat informatsiooni on vastavalt kohandatud ning uuendatud. Samuti on täiendatud ÜFi ülevaadet Struktuurifondide koduleheküljel (<http://www.struktuurifondid.ee/?id=13738>), mis hõlmab mõlemat sektorit.

Riigikontrolli soovitus	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused
<p>Ühtekuuluvusfondi projektide hilinemise vältimine</p> <p>60. Soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Koostada nii perioodi 2004–2006 lõpetamata projektide kui ka perioodi 2007–2013 projektide rakendamise üksikasjalik ajakava ja tagada, et toetuse saajad sellest kinni peaksid. ■ Koostada esimesel võimalusel uuel perioodil rahastatavate projektide nimekirja kogu Ühtekuuluvusfondi eelarve (8,22 miljardit krooni) ulatuses ja esitada see Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks. Nimekirja koostamisel valida ainult need projektid, mida suudetakse ellu viia kavandatud ajal, mahus ja maksumusega. (p-d 33–59) 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Vastavalt valitsuskabineti 17.04.08. a nõupidamise protokollile on MKM kohustatud</p> <p>a) tagama Muuga idaosa laiendamise projekti elluviimise. ÜFi projektide „Muuga idaosa laiendus“ ja „Kukuruse-Jõhvi rekonstrueerimine“ hanked on välja kuulutatud ning lepingud planeeritakse sõlmida augusti-septembris. Projektidega on võimalik püsida ajagraafikus juhul, kui hanked ning maade võõrandamised kulgevad probleemideta ja AS Tallinna Sadam nõukogu annab nõusoleku hankelepingu sõlmimiseks. Mõlema projekti lõpetamise tähtaeg on 2010. a oktoobris.</p> <p>b) koostama 2007–2013 kinnitatud investeringute kava projektide rakendamise ajakava hiljemalt 31. maiks ning edaspidi sellest kinni pidama. Projektide rakendamise ajakava on koostatud koostöös toetuse taotlejatega ning esitatud elektroonselt (kalle.killar@fin.ee) Rahandusministeeriumile 29. mail 2008.</p> <p>c) esitama pärast riigi eelarvestrateegia aastateks 2009–2012 heakskiitmist hiljemalt 2 kuu jooksul Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks investeringute kava nii-öelda ülejäänud osa kogusummas 4,8 miljardit krooni. Täiendatud investeringute kava, kogusummas 8,2 miljardit krooni, esitatakse Vabariigi Valitsusele nõutud tähtajal.</p>

Riigikontrolli soovitus	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastused
<p>Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimise tõhustamine ja info kättesaadavuse parandamine</p> <p>83. Soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaaluda rakendusüksuste eraldamist toetuse saajatest ning panna rakendusüksuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale ministeeriumi struktuuriüksusele. ▪ Rakendusüksuste koondamisel ministeeriumi juurde jätta eelkontrolli tegemine ainult rakendusüksuse ülesandeks. ▪ Täiendada valitsusele esitatavat aruandlust Ühtekuuluvusfondi projektide rakendamisest, andes perioodiliselt ülevaate iga projekti elluviimise ajagraafikust. Ajagraafikust kõrvalekallete puhul tuua välja põhjendused. ▪ Viia Ühtekuuluvusfondi kava vastavusse tegeliku olukorraga. Tuua välja ministeeriumi kodulehel nii esialgne kava kui ka tegelikult töös olevate projektide nimekiri koos selgitustega, miks vastavad projektid on töösse võetud, välja jäetud või edasi lükatud. (p-d 61–82) 	<p>Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus:</p> <p>Audiitorite soovitus rakendusüksuste koondamise osas MKMi juurde on kaalutud. MKM ei leia, et antud situatsioonis oleks õige teha sellised suuremaid rakendussüsteemi- ja struktuuri muudatusi kui perioodi 2004–2006 projektid on veel osaliselt rakendamisel. Perioodi 2007–2013 projektide rakendussüsteemi on muudetud, arvestades perioodi 2004–2006 paremaid kogemusi, Euroopa Komisjoni ja Eesti vastava valdkonna audiitorite soovitusi.</p> <p>Valitsusele esitatavad aruanded ja ülevaated koostab Rahandusministeerium, küsides MKMilt sisendit. MKM informeeris Rahandusministeeriumi Riigikontrolli audiitorite soovitusest 8. mai 2008 ÜFi kuukoosolekul.</p> <p>ÜF kava on strateegiline raamdokument ning selles sisalduvate projektide indikatiivne nimekiri on Euroopa Komisjoniga läbi räägitud. ÜFi kava on sisuliselt sarnane strateegilise raamdokumentiga „Riiklik Arengukava 2004–2006“, mida muudetakse ainult Euroopa Komisjoniga läbi rääkides. Konsulteerinud ÜFi korraldusasutusega ei ole MKM veendunud strateegilise raamdokumendi muutmise vajaduses ning selle vastavusse viimises tegeliku olukorraga. Küll aga on MKM uuendanud ja täiendanud oma kodulehekülge (http://www.mkm.ee/index.php?id=7181) selliselt, et avalikkusel on võimalus tutvuda strateegilise raamistikuga ning samas saab tervikliku ülevaate projektidest, mida on rahastatud eelstruktuurivahenditest (ISPA) ja ÜFist perioodil 2000–2006. Põhjalik ülevaade on antud ka perioodi 2007–2013 struktuurivahenditest ja nende rakendamisest. Mõlema perioodi ülevaateid uuendatakse vastavalt vajadusele, kuid mitte harvemini kui kord aastas.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on rakendusasutusena perioodil 2004–2006 Ühtekuuluvusfondi transpordisektori projekte hästi juhtinud, tagades nende elluviimise kavandatud ajal, mahus ja maksumusega. Samuti oli eesmärgiks veenduda, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on perioodil 2004–2006 Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimisel esile kerkinud probleemidest õppinud ning valmis perioodil 2007–2013 projekte tõrgeteta ellu viima.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmiseks korraldati dokumentaalne kontroll ja intervjuud MKMi, rakendusüksuste ja toetuse saajate esindajatega. Hinnangu andmisel lähtuti kolmest aspektist:

- MKM rakendusasutusena tagab, et ÜFist rahastatavate projektide hulka arvatakse Eestile olulised transpordiprojektid, ning veendub, et kavandatavate projektide elluviijad suudavad teostada projektid eraldatud rahaga tähtaegselt ja kavandatud mahus.
- Järelevalve peab olema piisavalt sõltumatu ja pädev.
- Toetusraha kasutamine peab olema läbipaistev nii avalikkusele kui ka otsustajatele.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditiga on hõlmatud transpordisektori projektid programmiperioodil 2004–2006 ja 2007–2013. Audit käigus leiti vastused järgmistele küsimustele:

- Kas MKM rakendusasutusena tagab, et ÜFist rahastatavate projektide hulka arvatakse Eestile olulised transpordiprojektid, ning veendub, et kavandatavate projektide elluviijad suudavad teostada projektid eraldatud rahaga tähtaegselt ja kavandatud mahus?
- Kas järelevalve on piisavalt sõltumatu ja pädev?
- Kas toetusraha kasutamine on läbipaistev nii avalikkusele kui ka otsustajatele?

Auditi käigus ei hinnatud projektide rahastamise vastavust ELi reeglitele, kuna see on kaetud Euroopa Komisjoni, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna, MKMi ja rakendusüksuste siseaudititega.

Auditi lõpetamise aeg:

2008. aasta aprill.

Auditi meeskond:

IV osakonna auditijuht Mart Villems ja vanemaudiitor Kristjan Mellik.

Kontaktandmed

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

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

Auditariuande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/08/49.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Ühtekuuluvusfondi kasutamise valdkonnas

04.10.2007 – Eriaruanne Euroopa Liidu toetusraha kasutamisest Eestis aastatel 2004–2006

24.05.2007– Reoveekäitluse arendamine maapiirkondades Ühtekuuluvusfondi projektide toel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee