



KPMG Baltics OÜ
Narva mnt 5
Tallinn 10117
Estonia

Telephone	+372 6 268 700
Fax	+372 6 268 777
Internet	www.kpmg.ee

Sõltumatu vandeaudiitori kindlustandev aruanne tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontrollile

Oleme kontrollinud Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK), kes on hankija riigihangete seaduse tähenduses, perioodil 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2019 täitmisel ja teostatud hangete vastavust riigihangete seaduses sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele ja nõuetele. Samuti oleme kontrollinud, kas RMK on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi.

Audiitortegevuse seadusest lähtudes (§ 95¹) on riigi äriühingute ja sihtasutuste audiitoritel kohustus kontrollida nimetatud üksustes tehingute seaduslikkust Riigikontrolli määratud ulatuses.

Riigihangete seadusele vastavuse kontrollimise eesmärk on saada põhjendatud kindlus, et hanked on olulises osas sooritatud kooskõlas riigihangete seaduses sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega (RHS § 3) ja seaduses kehtestatud nõuetega. Need on säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõte; läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõte; võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõte; konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõte; huvide konflikti vältimise põhimõte ja keskkonnasäästlike lahenduste põhimõte.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigihangete seaduse nõuete kohase sisekontrollisüsteemi olemasolu ning riigihangete seadusega reguleeritud tehingute vastavust samale seadusele hinnatakse kriteeriumide alusel, mis on meile ette antud Riigikontrolli poolt. Läbi viidud kontrolli tulemusena tuvastatud vigu ega puuduseid ei laiendata üldkogumile. Hinnangu andmisel oleme lähtunud järgmistest kriteeriumidest:

- hankekorra piisavus ja detailsus riigihangete kavandamisel, hangete korraldamisel, alla riigihanke piirmäära korraldavate hangete menetlemisel, hankelepingu täitmisel ja juhatuse kontroll selle üle, hankedokumentide koostamine ning selle vastavus riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega;
- juhtkonnapoolsete kontrollide olemasolu ja toimimine;
- juhtkonna kontrollide sagedus riskide maandamiseks;
- majandustehingute tegemisel hankekorra järgimine;
- hanke piirmäära ületavate soetuste puhul riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorra järgimine;
- hangete läbiviimisel majandusliku soodsuse põhimõttest lähtumine;
- hankedokumentide koostamine ja säilitamine.

Juhatuse vastutus

RMK põhimääruse kohaselt esindab ja juhib riigitulundusasutust juhatus. Juhatuse ülesanne nii põhimääruse kui ka riigivaraseaduse järgi on sisekontrollisüsteemi loomine. Riigihangete seadus näeb ette vastutuse riigihangete korraldamise nõuete rikkumise eest, mis muu hulgas hõlmab vastutust järgimiste tegevuste eest:

- vale hankemenetlusliigi valimine;
- avatud hankemenetluse või piiratud hankemenetluse käigus läbirääkimiste pidamine või hankedokumentides sätestatud erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimine;
- taotleja või pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamata jätmise, kui riigihangete seaduses on kõrvaldamise kohustus sätestatud ja kõrvaldamata jätmise toob kaasa hankelepingu sõlmimise;
- selgituste andmise korra rikkumine, kui see tõi kaasa isikute ebavõrdse kohtlemise;
- riigihangete seaduses sätestatud kohustuslike otsuste tegemata jätmise või sellistest otsustest pakkuja või taotleja teavitamata jätmise;
- hankelepingu sõlmimine ilma riigihangete seaduses nõutud lihthanget või hankemenetlust korraldamata.

Avaliku sektori vandeaudiitori vastutus

Viisime oma töö läbi kooskõlas rahvusvahelise kindlustandvate teenuste standardiga (Eesti) 3000 (muudetud) „Kindlustandvad teenused, mis on muud kui möödunud perioodide finantsinformatsiooni auditid või ülevaadused”. Selle standardi järgi on nõutud, et toimime eetikanõuete kohaselt, ning et me planeerime ja viime kindlustandva töövõtu läbi, et saada põhjendatud kindlustunne tehingute vastavuse kohta riigihangete seadusele.

Käesoleva, põhjendatud kindlust andva töövõtu puhul oleme analüüsinud riigihangete seaduses sätestatud nõudeid ning nendega kaasnevaid asjaolusid, et hinnata riski, kas RMK juhatuse deklaratsioon, et nad on järginud riigihangete seadust, võib olla olulises osas vale; ning valida kontrolliprotseduurid vajaliku tõendusmaterjali kogumiseks.

Tehingute seaduslikkuse kontrollimine hõlmas asjakohaste protseduuride läbiviimist selleks, et hankida piisav asjakohane tõendusmaterjal arvamuse avaldamiseks. Teostatud protseduurid sõltusid meie kutseotsustusest, sealhulgas hinnangust riskile, et esineb mittevastavusi sisekontrolli puuduste või pettuse tõttu. Teostatud protseduurid on meie arvates asjakohased. Usume, et kogutud tõendusmaterjal on piisav ja asjakohane alus meie arvamusele.

Ülevaade üksuse hanke- ja majandustegevusest kontrollitud perioodil

Hankemenetluste arv	Lihthangete arv	Majandamiskulude maht	Soetuste maht	Finantseerimistehtingute maht
225 hanget mahuga 124,9 miljonit eurot (vastavalt riigihangete registrile)	54 hanget mahuga 2 miljonit eurot (vastavalt riigihangete registrile)	106,2 miljonit eurot	29,5 miljonit eurot soetatud põhivara	-

Avaliku sektori vandeaudiitori kasutatud olulisuse määr

Oma töö läbiviimisel lähtusime nii kvalitatiivsest kui kvantitatiivsest olulisuse määrast. Meie hinnangul eksisteeriks oluline viga, kui ettevõttel puuduks kinnitatud hankekord või kui üksuse hankekorras esineks olulisi puuduseid. Lisaks hindasime oluliseks veaks, kui ettevõtte sisekontrollisüsteem ei ole olnud piisav, et maandada riske, mida hindasime töö käigus märkimisväärsed. Oluliseks veaks lugesime, kui toimunud majandustehtingute puhul ei saanud me piisavat tõendusmaterjali, et RMK on järginud tehingute tegemisel hankekorda või kui valitud hankemenetlus ei olnud vastavuses hankekorras



sätetatud reeglitega. Kvantitatiivne olulisuse määr oli 4 061 853 eurot, mis moodustas 3% RMK ostuarvete nimekirjas kajastatud arvete summast.

Kontrollitud vastavusnõuete loetelu

Riigihangete seadusele vastavuse kontrollimine hõlmas järgmist:

- avatud hankemenetluse vastavust riigihangete seadusele vastavalt §-d 3, 14, 27, 28, 46, 47, 52, 77, 81, 82, 83, 85, 88, 93, 95, 96, 98, 100, 103, 104, 114, 115, 117, 118, 120 ja 123;
- lihthankemenetluse vastavust riigihangete seadusele vastavalt §-d 3, 14, 28, 46, 47, 83, 120, 123 ja 125;
- sotsiaal- ja eriteenuse vastavust riigihangete seadusele vastavalt §-d 3, 8, 14, 18, 27, 28, 46, 47, 83, 98, 120, 123, 126 ja 127;
- väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetluse vastavust riigihangete seadusele vastavalt §-d 3, 28, 46, 47, 49, 50, 72, 81, 83, 88, 95 – 97, 104, 113, 114, 115, 117, 123, 125 ja 126;
- väikehanke vastavust riigihangete seadusele vastavalt §-d 3, 14, 28, 29, 30, 46, 47, 73, 83, 120, 123 ja 125.

Teostatud protseduurid

Teostasime alljärgnevad protseduurid:

- Vestlesime Riigimetsa Majandamise Keskuse riigihangete osakonna juhatajaga, et kaardistada hangete ja ostuprotsess;
- Analüüsisime Riigimetsa Majandamise Keskuse hangete läbiviimise korda vastavalt Riigikontrolli juhendile ja riigihangete seadusele;
- Teostasime kolme avatud hankemenetluse kontrolli lähtuvalt riigihangete seadusest;
- Teostasime kahe lihthanke kontrolli lähtuvalt riigihangete seadusest;
- Teostasime ühe sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse kontrolli lähtuvalt riigihangete seadusest;
- Teostasime ühe väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetluse kontrolli lähtuvalt riigihangete seadusest;
- Teostasime ühe väikehanke kontrolli;
- Viisime läbi teostamata hangete kontrolli hankijate lõikes alates ostudest kogusummas 30 000 eurot.

Avaliku sektori vandeaudiitori tähelepanekud

Läbiviidud töö käigus ei ole me tuvastanud olulisi puuduseid RMK sisekontrollisüsteemis, olulisi mittevastavusi RMK sisekorrale ega olulisi mittevastavusi riigihangete seaduse nõuetele. Vähem olulised tähelepanekud seaduse nõuete eiramise osas on toodud käesoleva aruande lisas.

Avaliku sektori vandeaudiitori arvamus

Tuginedes üksnes ülal kirjeldatud protseduuridele arvame, et kõigis olulistel osadel on RMK loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi ning aruandeperioodil asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel järginud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.



Kasutamispäringud

Käesolev sõltumatu vandeaudiitori kindlustandev aruanne on koostatud audiitortegevuse seaduse ja Riigikontrolli poolt edastatud juhendi alusel Riigikontrollile esitamiseks ja on ette nähtud kasutamiseks ainult Riigikontrollile riigi tehingute seaduslikkuse kontrolliks ja ei ole mõeldud mingiks muuks otstarbeks

/digitaalselt allkirjastatud/

Andris Jegers

Vandeaudiitori nr 171

30.04.2020

KPMG Baltics OÜ

Audiitorettevõtja tegevusluba nr 17

Narva mnt 5, Tallinn, Harju maakond 10117



KPMG Baltics OÜ
Narva mnt 5
Tallinn 10117
Estonia

Telephone +372 6 268 700
Fax +372 6 268 777
Internet www.kpmg.ee

Lisa. Avaliku sektori vandeaudiitori tähelepanekud

Tähelepaneku kirjeldus	Selle mõju	Tulemus
<p>Hange 205690:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Hankija ei ole õigeaegselt esitanud riigihangete registrile lepingute lõppemise teateid. Hankija on eksinud RHS-i § 83 lg 4 vastu.2) Hankija on kajastanud Riigihangete Registris lepingute algsed maksumused, mis ei ole vastavuses raamlepingus kajastatud hindade ja mahtudega. Nelja lepingu puhul on Riigihangete Registris kajastatud summa väiksem ning nelja lepingu puhul suurem võrreldes sõlmitud raamlepinguga. Oleme seisukohal, et Riigihangete registrisse kajastatud info on ebakorrektn.3) Hanke tulemusena on sõlmitud kaheksa raamlepingut, millest viie puhul on lepingu tegelik maksumus rohkem kui 10 protsenti suurem kui lepingutes kajastub. Antud juhul on meie hinnangul eksitud § 123 lg 1 p 1 vastu sõltumata sellest, et lepingutes on määratletud osapoolte kokkuleppel raamlepingu alusel pakutud ja edukaks osutatud mahust enam istutustööde tellimine kuni 30 protsendi ulatuses, sest puudub rahaline väärtus.	<p>Tegemist ei ole kvantitatiivset olulisuse määra ületava veaga, kuid on kõrvalekalle Riigihangete seadusest.</p>	<ol style="list-style-type: none">1) Hankija põhjendab teate esitamise hilinemist vastutava töötaja ülekoormusega.2) Lepingute algsete maksumuste puhul on arvesse võetud hankemenetluses olemasolnud võimalust tellida tööde mahtu hankija vajaduse korral kuni 30 % võrra rohkem. Ebakõla e.RHR-i sisestatud algse maksumuse ja lepingu lisas leiduva üleantud tööde maksumuse vahel on seletatav sellega, et raamlepingu alusel tööde üleandmise jaoks koostatav lepingu lisa ei peaks hanke ülesehituse kohaselt olema sõlmitud koheselt koos raamlepingu enda sõlmimisega, aga antud hangetes oli see ajalisest kitsikusest tingituna just nii. (Hanke ülesehitus oli mõeldud mitmeaastaste raamlepingute jaoks.)3) 1) täiendavate teenuste all peeti silmas taimede arvu, mitte rahalist mahtu; 2) 2019 eelarves oli ette nähtud kokku 21 miljoni taime istutamine, tegelikult istutati 22.1 miljonit taime. Seda ette ei teatud ega osatud arvestada, et taimlates oli taimetoodangu väljatulek 2019. aastal eriliselt hea. Võimalus lisataimede

		<p>mahapanekuks tolele hetkeks juba alanud istutusperioodil oli ainult nende lepingute alusel, mis olid juba sõlmitud, s.o alternatiiv oleks olnud tellida nende taimede istutamine üleüldse ilma riigihanke tulemusena sõlmitud lepinguta (siis aga oleks olnud ebaselge, millist hinda rakendada jms).</p> <p>Konkreetselt iga lepinguni viivat selgitavat infot tuleks täiendavalt tööde aktide jm alusel hakata kokku panema. Üldjoontes suurenesid lepingute täitmise maksumused alljärgnevatel põhjustel: lepingu algse maksumuse puhul oli arvestatud sama puuliigi ja taimetüübiga, nagu pakkumuste hindamisel (avajuurne kuusetaim), tegelikult istutati aga nii avajurseid kuusetaimi kui ka sellest nii odavama hinnaga taimeliike ja –tüüpe kui ka kallima hinnaga taimeliike ja – tüüpe. Seega sõltuvalt sellest, millises piirkonnas millised taimetüübid ülekaalus võisid olla, võis ka lepingu täitmise maksumus mh sellel põhjusel suureneda. Lisaks oli RMK taimlates 2019. kevadel taimede väljatulek algselt prognoositust parem, seega oli võimalus istutada need taimed riigimetsa või siis taimed hävitada (kuna põhimõttelist otsust ülejääk võõrandada, ei olnud tehtud ning seda ei saa ka otsustada n-ö viimasel hetkel, kuna</p>
--	--	--

		<p>taimed, mis on peenardest välja võetud, enam nii kaua ei säiliks. Hankija otsustas taimed, kui vähegi võimalik ja lepingupartneritel sellekohane nõusolek põhimõtteliselt olemas oli, need taimed istutada riigimetsa. Selline tegutsemine on õigustatav RHS § 123 lõike 4 alusel. Olukorras, kus juba käimasoleva istutusperioodi jooksul tuli praktiliselt hetkeliselt otsustada täiendavate mahtude istutamine kas olemasoleva lepingu alusel või üldse ilma lepinguta, otsustas hankija olemasoleva lepingu alusel istutamise kasuks. Lisaks tuleb märkida, et 2019. aasta istutusperioodi ajal oli hankijal võrreldes tänase päevaga vähem tehnilisi võimalusi jooksvalt jälgida hankelepingute rahalise täitmise taset konkreetse ajahetke „värskel“ seisuga.</p>
<p>Hange 210634:</p> <p>Hankija on kehtestanud pakkujatele hanketeates kvalifitseerimise tingimused majandusliku ja finantsseisundi kohta. Puudub tõendav kontroll-jälg, et hankija oleks kontrollinud pakkuja vastavust kehtestatud kvalifitseerimise tingimustele.</p>	<p>Tegemist ei ole kvantitatiivset olulisuse määra ületava veaga, kuid on võimalik kõrvalekalle Riigihangete seadusest.</p>	<p>Kahjuks ning veidi arusaamatult on olukord selline, et kontroll-jälg ei ole säilinud. Majandusaasta aruanded on Äriregistris muidugi jätkuvalt üleval ja olemas (lisan väljavõtte ühest neist manusesse).</p>
<p>Oleme tuvastanud, et hanke algataja ja lepingu täitmist jälgiv isik sama</p>	<p>Eksisteerib risk huvide konfliktiks.</p>	<p>RMK puhul on hangete, mille maksumus algab väikehanke piirmäärast 15000 eurot, läbiviimine valdavalt lahutatud nende tellimisest. Hankiv struktuuriüksus valdavalt alates selles maksumusest hankeid ise läbi ei vii, vaid neid viib</p>

		<p>läbi riigihangete osakond. Tõsi, võimalus on hankeid ka iseseisvalt (hankiva struktuuriüksuse poolt) läbi viia, kuid seda kokkuleppel riigihangete osakonnaga ning reeglid hanke menetlemisele on samad.</p> <p>Asutuses on töökorralduslike juhistega, sh üksuste põhimäärustega määratud, kes jälgib lepingu täitmist (peaspetsialist, spetsialist, tööjuht, üksuse juht) ning kes kontrollib lõpptulemi vastuvõtmist. Nende kahe rolli erinevust hanke algatajast ei näe ette ükski kehtiv õigusakt.</p> <p>Riigikontrolöri poolt kehtestatud kontrollimisalased juhised ei ole õiguse üldaktid nende normiloovas ja –kehtestavas tähenduses, aga RMK-I kui kontrollitava kohustust neid järgida ei ole.</p>
<p>Oleme tuvastanud tehingute seaduslikkuse kontrolli käigus ostuarvete analüüsimisel teostamata hanke 6 tarnija puhul kogusummas 309 401,36 eurot.</p> <p>Meie hinnangul on hankija eksinud RHS § 3 tulenevate üldpõhimõtete ning RHS § 14 piirmäära jälgimise vastu.</p>	<p>Eksisteerib risk huvide konfliktiks ning ostumenetlus ei ole kooskõlas RHS-i põhimõtetega.</p>	<p>RMK nõustub, et 6 tarnija puhul on sõlmitud lepingute summa suurem kui lubatud piirmäär ning vastavad hanked on jäänud korraldamata.</p>