



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega kokkuleppehinna alusel

*Kas Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega
kokkuleppehinna alusel on läbipaistev ja turuosalisi võrdselt kohtlev?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Kestvusleping – leping, millega Riigimetsa Majandamise Keskus müüb ettevõttele puitmaterjali kokkuleppehinna ja pika perioodi vältel (tavapäraselt kestab leping viis aastat).

Auditi fookus – Riigikontrolli auditi fookuses olid Riigimetsa Majandamise Keskuse kestvuslepingud, mis kehtisid ajavahemikul 2017–2022.

Vajaduse korral vaadati nii varasemat kui ka hilisemat perioodi, et mõista nende lepingute sõlmimise tausta ja asjaolusid ning hinnata muudatusi Riigimetsa Majandamise Keskuse töökorralduses seoses lepingute sõlmimise, muutmise ja täitmisega.

Kokkuleppehinna kestvuslepingute sõlmimine ei ole olnud läbipaistev ning on võimaldanud erikohtlemist. Audit näitas, et Riigimetsa Majandamise Keskus on kestvuslepingutega puitmaterjali¹ müügil põhjendamatult eelistanud osa lepingupartnereid, luues neile teistega võrreldes eritingimusi ja müües neile puitmaterjali soodsama hinnaga.

Kestvuslepingute läbirääkimiste ja hinna kokkuleppimise reeglistik ei loo eeldusi, et metsamaterjali müüakse turuhinnaga ehk hariliku väärtusega, sest neid lepinguid ei sõlmita avaliku enampakkumise teel, mille käigus selguks metsamaterjali turuhind. Kokkuleppehinna menetluses lepatakse hinnad kokku kinniste läbirääkimiste käigus, kus on määravaks pakujate pakutud hinnad, mis on aga enamasti madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad. Läbipaistvam oleks ka pikaajalisi lepinguid sõlmida avaliku enampakkumise kaudu.

Riigimetsa Majandamise Keskus on kestvuslepingute sõlmimisel eelistanud osa ettevõtteid teistele ja võimaldanud soodsama hinnaga pikaajalisi lepinguid. Audit näitas, et keskus on sõlminud kahe ettevõttega² aastatel 2011–2014 kolm konfidentsiaalset eelkokkulepet, mille sõlmimiseks ei olnud õiguslikku alust. Nende kokkulepete mõju ulatus ka osaliselt auditeeritud perioodi, milleks olid aastad 2017–2022. Kokku lepiti selles, kui palju ja millise hinna eest puitmaterjali müüakse. Eelkokkulepped vormistati hiljem kestvuslepinguteks, mis tagasid ettevõtetele stabiilselt madala hinna kogu viieaastase lepinguperioodi vältel. Kuidas seesuguste eelkokkulepeteni jõuti, auditi käigus selgust ei saanud. Kokkulepped allkirjastas puiduturustusosakonna juhataja.

Kolmanda ettevõttega³ sõlmiti pikaajaline kokkulepe, mis kestis 15 aastat ning mille hinnamehhanism võimaldas selle aja jooksul metsamaterjali osta madala hinnaga.

Riigikontrolli hinnangul tõi seesugune praktika aga kaasa nii korruptsiooni- kui ka keelatud riigiabi andmise riski ning võimaliku kasumlikkuse vähenemise.

Üht ja sama puidusortimenti ostvatel klientidel on kestvuslepingute hinnaerinevused märkimisväärsed. Hinnakujundus kestvuslepingute läbirääkimistel loob eeldused väga erinevateks hindadeks. Näiteks oli 2022. aastal kuni 6 m pikkuse ja 18+ cm

¹ Auditiaruandes on mõisteid „puitmaterjal“ ja „metsamaterjal“ käsitatud samatähenduslikena, need on samatähenduslikena käsitatud ka erinevates õigusaktides ja Riigimetsa Majandamise Keskuse sisemistes kordades ning juhendmaterjalides.

² AS Graanul Invest, AS Latvijas Finiers.

³ AS Estonian Cell.

diameetriga männipalgi kestvuslepingu hinnad vahemikus 98–130 eurot, männipeenpalgil 50–108 eurot, küttepuidul 28–82 eurot ja kase-spoonpakul 141–252 eurot ühe m³ kohta. Audit näitas, et madalamate hindade põhjuseks ei ole suuremad kogused ega lühem transporditee ostja lattu.

Kestvuslepingutega kokku lepitud hinnad on oluliselt väiksemad avaliku enampakkumise hindadest. Kuigi Riigimetsa Majandamise Keskus peab metsaseaduse⁴ ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse⁵ kohaselt tagama, et metsamaterjali müüakse turuhinnaga, selgus auditi käigus, et kestvuslepingutega kokku lepitud hinnad on oluliselt madalamad avaliku enampakkumise hindadest: puitu müüdi kuni 30% madalama hinnaga. Niivõrd suur hindade erinevus näitab, et tõenäoliselt ei taga kestvuslepingute läbirääkimiste ega hinna kokkuleppimise reeglistik metsamaterjali eest turuhinna saamist.

Puidumüügilepingute täitmise järelvalve on Riigikontrollile edastatud müügiaruannete põhjal raskendatud. Auditi käigus tehtud analüüsis ilmnesisid mitmed küsitavused, mis viitasid, et müügihinnad ei ole samad, mis on lepingutes, ja andmetes on ebaloogilisust ning vastu-rääkivusi. Näiteks esinesid müügiaruannetes hinnad, mida ei olnud lepingutes kokku lepitud; müügiaruanded näitasid vaheladude negatiivseid hindu ehk olukordi, kus Riigimetsa Majandamise Keskus sai puidumüügist rahalist kahju; erinevalt kajastatud sortimentide infot jm. Andmed ei olnud müügiaruannete koostamise jaoks ühetaoliselt kogutud, mis teeb müügiaruannete analüüsi keeruliseks ja andmed raskesti võrreldavaks.

Peamised soovitused

Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- Anda Riigimetsa Majandamise Keskusele suunis loobuda pikaajaliste lepingute sõlmimisest senisel viisil konkurentsi piiravatel tingimustel ja korraldada edaspidi ka pikaajaliste lepingute sõlmimine läbipaistvaima ja konkurentstile kõige avatuma puidumüügi viisi – avaliku enampakkumise – kaudu.

Kliimaministri vastus: kliimaminister ei nõustunud soovitusega anda Riigimetsa Majandamise Keskusele suunis loobuda kestvuslepingute sõlmimisest konkurentsi piiravatel tingimustel ja korraldada kestvuslepingute sõlmimine avaliku enampakkumise kaudu.

Ministri sõnul on tänaseks kestvuslepingute sõlmimise tingimusi muudetud, mis tagavad puitmaterjali võimalikult kõrge väärimise Eestis. Samuti on ministri sõnul kestvuslepingute hinnad võrreldavad eraturul müüdava puidu hindadega nii üldiselt kui ka erinevate

⁴ Metsaseadus, § 46 lg 5.

⁵ Vabariigi Valitsuse 04.01.2007. a määrus nr 1 „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“, § 17 lg 1.

puitmaterjalide liikide kaupa. Ministri sõnul on harilikule väärtusele vastavat hinda võimalik saada sõltumata müügiviisist: kestvuslepingute hind on piltlikult öeldes hulgihind ja enampakkumise hind on jaehind, aga mõlemad on turuhinnad. Ministri sõnul on avaliku enampakkumise piiranguks asjaolu, et sellega ei saa kehtestada pakkujaid välistavaid tingimusi nagu väärimdamata puidu ekspordi keeld, mille tõttu jääks täitmata eesmärk puitu maksimaalselt Eestis väärimdada.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli audit näitas, et kestvuslepingute hinnad on oluliselt madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad (vt p-d 61–63). Ministri viide sellele, et hinnaerinevus tuleneb müüdavatest kogustest, on eksitav, sest audit näitas, et suuremat kogust ostev klient ei saa üldjuhul madalamat hinda ja väiksemat kogust ostev klient ei maksa üldjuhul kõrgemat hinda (vt p-d 75–77 ja täpsemalt lisast B). Seisukoht, et avaliku enampakkumise korral ei saa erinevalt kokkuleppehinna müügist seada ostjatele täpsustavaid tingimusi, ei ole samuti korrektne. Mõlema menetlusviisi puhul saab seada sarnaseid seaduslikke kvalifitseerimistingimusi.

- Alternatiivina algatada Vabariigi Valitsuse määruse muutmise, et sätestada selles Riigimetsa Majandamise Keskuse kohustus määrata kestvuslepingutega müüdava metsamaterjali alghind ja kirjeldada määruses meetodika, mis tagaks metsamaterjali müügil selle eest turuhinna saamise.

Kliimaministri vastus: minister on üldiselt nõus, et kestvuslepingu sõlmimise ja hinna kujunemise regulatsiooni on võimalik täpsustada. Ministri sõnul valmistatakse Vabariigi Valitsuse määruse muudatused ette 2025. aastal.

- Algatada Riigimetsa Majandamise Keskuse omaniku ootuste muutmise, et määrata kindlaks,
 - milline on oodatav tulususe määr metsamaterjali müügil;
 - kui suure osakaalu peaks kestvuslepingutega metsamaterjali müük moodustama kogu metsamaterjali müügist.

Kliimaministri vastus: Riigimetsa Majandamise Keskuse oodatav tulusus sõltub ennekõike puidu turuhinnast. Hinda ei kujunda ainult Riigimetsa Majandamise Keskus, vaid regiooni puiduturu olukord, olulised tarnekindlust mõjutavad sündmused (näiteks Venemaa sõda Ukrainas vastu) ning üldine nõudlus. Seetõttu ei ole metsamaterjali müügi tulususe määra eraldi fikseerimine meede, mis olukorda muudaks või parandaks.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli audit näitas, et kestvuslepingute hinnad on oluliselt madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad. Ministeeriumi suunis oodatava tulususe kohta on eelkõige

vajalik selleks, et Riigimetsa Majandamise Keskus ei sõlmiks kehtvuslepinguid riigitulundusasutuse jaoks kahjulikel tingimustel.

- Anda Kliimaministeeriumi siseauditi osakonnale ülesanne kontrollida, kas Riigimetsa Majandamise Keskuses on metsamaterjali müügil kehtvuslepingutega, sh lepingute sõlmimisel, muutmisel ja täitmisel, rakendatud asjakohased sisemised kontrollimehhanismid, mis minimeeriksid auditi punktides 123–141 välja toodud vigade esinemist. Ühtlasi kontrollida, kas metsamaterjali müügi korraldus Riigimetsa Majandamise Keskuses tagab ettevõtete ühetaolise kohtlemise ja välistab keelatud riigiabi andmise.

Kliimaministri vastus: minister nõustus, et Riigimetsa Majandamise Keskuses on vaja teha täiendavaid kontrolle ning et koostöös Riigimetsa Majandamise Keskuse nõukoguga hindab ministeerium 2025. tööplaanide koostamisel, kuidas neid kontrolle parimal viisil teha. Üks võimalus on, et Riigimetsa Majandamise Keskuse siseauditi talitus ja ministeeriumi siseauditi osakond teevad ühisauditi.

Riigikontrolli soovitusel Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele

- Et tagada võrdset kohtlemist ja vaba konkurentsi ka uutele turule tulijatele, kujundada kehtvuslepingute hinnaläbirääkimised viisil, mis annaksid uutele klientidele, kellel puudub varasem kehtvusleping, võimaluse osaleda tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakkumistel.
- Loobuda põhimõttest, et kehtvuslepingute sõlmimisel pakutavate hindade keskmist 15% võrra ületavad pakkumised loetakse turumoonutuseks.
- Suurendada kehtvuslepingute sõlmimisel tehtavate toimingute kontrollitavust ja läbipaistvust. Muu hulgas kehtestada toimingute dokumenteerimise nõuded ja kaaluda kehtvuslepingute sõlmimise üleviimist elektroonilisse pakkumiskeskonda.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: juhatuse esimees nõustus osaliselt Riigikontrolli soovitustega. Juhatuse esimees märkis, et Riigikontrolli seisukoht, et kehtvuslepingute hinnad ei ole vastavuses hariliku väärtusega, on ekslik. Samuti oli Riigimetsa Majandamise Keskus seisukohal, et auditis oleks tulnud analüüsida põhjalikumalt, kuidas on sõlmitud kehtvuslepingud mõjutanud puiduturu stabiilsust.

Riigikontrolli kommentaar: auditiaruandes on öeldud, et kehtvuslepingute läbirääkimiste ja hinna kokkuleppimise reeglistik ei loo eeldusi, et metsamaterjali müüakse turuhinna ehk hariliku väärtusega, sest lepinguid ei sõlmita avaliku enampakkumise teel ja ka muul viisil pole loodud eeldusi metsamaterjali turuhinnaga müügiks. Samuti toob

Riigikontroll välja, et kestvuslepingute hinnad on oluliselt madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad (vt p-d 61–63). Seda asjaolu kinnitavad ka RMK enda koostatud graafikud (vt lk 61 jooniseid 2 ja 3).

Riigikontroll rõhutab veel kord, et metsaseaduse järgi tuleb metsamaterjali müümisel tagada, et selle eest saadakse harilikule väärtusele vastavat tasu, ja riigivaraseaduse järgi tuleb riigivara müües maksimeerida kasu ning vältida kahju saamist. Puiduturu stabiliseerimise eesmärk ei ole õigusakti tasandil sõnastatud. Seega tuleb riigitulundusasutusel eelkõige tagada, et seadusest tulenevad nõuded metsamaterjali müügil oleksid täidetud ja alles seejärel saab asuda täitma muid ülesandeid, mis kehtiva õigusega vastuollu ei lähe.

Riigikontroll auditeeris, kas Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega vastab metsaseaduse nõuetele, sealhulgas seda, kas puidumüük kestvuslepingutega ja kokku lepitud hinnaga on läbipaistev ja turuosalisi võrdselt kohtlev.

Auditi käigus põhjendas Riigimetsa Majandamise Keskus senisel viisil kestvuslepingutega puidumüüki eesmärgiga stabiliseerida puiduturgu. Kui Riigikontroll küsis analüüse, mis kinnitaksid, et kokkuleppehinna ja kestvuslepingutega metsamaterjali müük on muutnud puiduturu stabiilsemaks, siis neid analüüse Riigimetsa Majandamise Keskus Riigikontrollile ei esitanud.

Riigimetsa Majandamise Keskuse sõnul oleks pidanud Riigikontroll ise analüüsima ja tõestama, kas Riigimetsa Majandamise Keskuse valitud viis kokkuleppehinnaga kestvuslepingute sõlmimiseks aitab kõige paremini kaasa puiduturu stabiliseerimisele. Riigikontroll jääb selles küsimuses siiski eriarvamusele. Riigikontrolli arvates tuleb Riigimetsa Majandamise Keskusel endal hinnata, kuidas mõjutab kokkuleppehinnaga kestvuslepingute sõlmimine puiduturu stabiliseerimist ja see hinnang ei tohiks olla paljasõnaline, vaid peaks põhinema analüüsidel.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	9
Metsapoliitika ja Kliimaministeerium	9
Metsamaterjali müügi põhimõtted	9
Metsamaterjali müügi korraldus kestvuslepingutega	12
Riigimetsa Majandamise Keskusele antud puiduturu stabiliseerimise eesmärk on seaduses sisustamata	17
Kestvuslepingute sõlmimine, muutmine ja täitmine Riigimetsa Majandamise Keskuses	19
Kestvuslepingute sõlmimise eel on tehtud erikokkuleppeid. Teiste klientidega võrreldes on kasutatud erinevat hinnamudelit	35
Kestvuslepingute muutmine ja täitmise järelevalve pole süsteemne	44
Riigimetsa Majandamise Keskuse arvestus metsamaterjali müügi üle	51
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	56
Riigikontrolli varasemaid auditeid metsanduse valdkonnas	70
Lisa A. Riigimetsa Majandamise Keskuse kestvuslepingu sõlmimisele eelneva müügikuulutuse näide	71
Lisa B. Kestvuslepingu sõlminud ettevõtete keskmiste hindade võrdlus eri sortimendite kaupa 2022. aasta näitel	73
Lisa C. Väljavõte riigimetsast raiutava metsamaterjali kestvuslepingute alusel müügi edukate pakkumuste protokollist nr 3-3.4/18	81

Valdkonna ülevaade

Metsapoliitika ja Kliimaministeerium

Teadmiseks, et

RMK osakaal kogu Eesti puiduturust on ca 1/3.

RMK teenis 2023. aastal metsamaterjali müügist **303,5 miljonit eurot tulu**, millest maksis riigikassasse kokku 75 miljonit eurot dividende.

Allikas: RMK majandusaasta aruanne 2023

1. Metsaseaduse järgi⁶ on riigi ülesanne suunata metsandust ja töötada selleks välja metsandusvaldkonna arengukava ning metsandust reguleerivad õigusaktid; tagada metsa hea seisund; pidada metsaressursi üle arvestust; toetada erametsandust; valitseda ja majandada riigimetsa; korraldada riiklikku järelevalvet ja kaitsta metsaelustiku mitmekesisust. Eesti metsapoliitika elluviimist juhib ja koordineerib Kliimaministeerium.

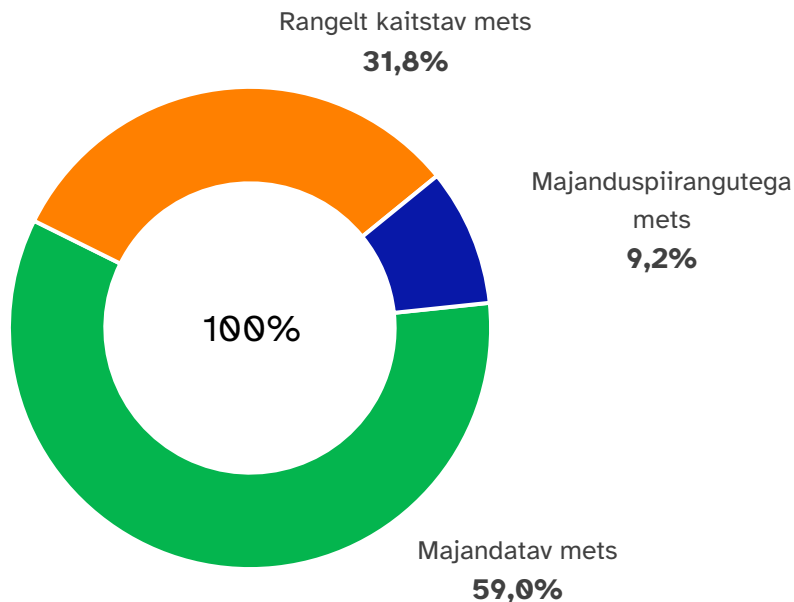
2. Eesti metsamaast on riigi omandis ca 1,05 miljonit ha, mida haldab Kliimaministeeriumi valitsemisalas tegutsev riigitulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK). RMK hallatavatest metsadest on ülevaade antud joonisel 1.

Joonis 1. Riigimetsa Majandamise Keskuse metsamaa jaotus

Rangelt kaitstav mets. Neil aladel RMK metsi ei majanda, küll aga võivad olla vajalikud tegevused looduskaitse eesmärkidel. Range kaitse all on loodusreservaadid, püsielupaikade ja kaitsealade sihtkaitsevööndid, vääriselupaigad ning piiranguvööndite ja hoiualadega kattuvad Natura 2000 elupaigad.

Majanduspiirangutega mets. Majandustegevus on neis metsades lubatud, kuid selleks kehtivad täiendavad piirangud. Sellised alad on näiteks väljaspool Natura elupaiku olevad piiranguvööndid ja hoiualad.

Majandatav mets. Neis metsades on majandustegevus lubatud.



Allikas: RMK

Metsamaterjali müügi põhimõtted

3. Riigimets koos selle aluse maaga kuulub riigile ja enamik sellest on Kliimaministeeriumi valitsemisel. Vabariigi Valitsus on volitanud riigimetsa majandama RMK. Kui riigi metsamaaga tehtavates toimingutes juhindutakse riigivaraseadusest, siis riigimetsast varutava metsamaterjali müüki reguleeritakse metsaseadusega⁷ ja selle alusel

⁶ Metsaseadus, § 6 lg 1.

⁷ Metsaseadus, § 46.

Teadmiseks, et

RMK müügiaruannete järgi on RMK 2022. aastal müünud puitmaterjali (v.a tüvesed ja raidmed) kokku

3 439 150 m³, üle **81% sellest kokkuleppehinnaga** (kestvuslepingutega) ning 102 kliendile, keskmise hinnaga **78,88 eurot/m³**.

2022. aastal oli RMK avalikel enampakkumistel, kus osales 91 klienti (kellest 59-l on ka samade sortimentide ostuks kestvuslepingud), **keskmise metsamaterjali** hind **106,76 eurot/m³**.

Teadmiseks, et

metsamaterjali müüki reguleerivas Vabariigi Valitsuse määrmuses tehti 2023. aastal muudatus, millega kohustatakse müügi-lepingud avalikustama avaliku teabe seaduse kohaselt.

2023. aasta lõpul toimunud läbirääkimistel sõlmiti 8 ettevõttega uued kestvuslepingud. Ülejäänud 75 ettevõttega lepiti uueks tarneperioodiks hinnad kokku juba kehtivate lepingute raames.

I poolaastal müüdnud sortimentide koguste ja hindade kohta on info avalikustatud RMK kodulehel edukate pakkujate protokollis.

Allikas: RMK

kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega⁸ ning RMK sisemiste kordadega.

4. Metsamaterjali kui riigile kuuluva vara müügil tuleb RMK-l juhinduda ka riigivaraseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud põhimõtetest: riigile kuuluvat vara tuleb valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult; teha tehinguid kooskõlas õigusaktidega, läbipaistvalt ja kontrollitavalt ning juhinduda tehingute puhul põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju.⁹

5. Metsaseaduse ja Vabariigi Valitsuse määrusega on sätestatud metsamaterjali müügil kaks olulist põhimõtet: mil viisil ja millise hinna eest müüa tohib. Metsamaterjali müümiseks on antud ette kolm viisi ning seatud tingimus, et **metsamaterjali ei tohi müüa alla harilikku väärtust** (ehk turuhinda).¹⁰ RMK tohib riigimetsast raiutud puitu müüa

- avalikul enampakkumisel ehk oksjonil,
- eelläbirääkimistega pakkumisel või
- kokkuleppehinnaga (edaspidi *kestvusleping*) (vt joonis 2).

6. RMK praegu kehtiva juhendi¹¹ kohaselt tuleb müüa igal aastal kokkuleppehinnaga ja pikaajaste lepingutega ehk kestvuslepingutega 85% kogu müüdavast puidust. Tegelikult sortimentide kestvuslepingute osakaal erineb, ulatudes 62–99,9%-ni. Näiteks 2022. aastal müüdi kestvuslepinguga 90% männipalgist, haavapaberipuust 99% ja männipeenpalgist 93% (vt tabel 4).

7. Õigusaktidest, sh riigivaraseadusest, tulenevad põhimõtted (hariliku väärtuse, läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise jm tagamine müügi protsessis) on RMK oma metsamaterjali müügi korralduse alusdokumendis, juhatuse kinnitatud puiduturustusstrateegias¹², kirja pannud järgmiselt:

- puidu müük on pakkujaid võrdselt kohtlev ja läbipaistev;
- teave müügiks pakutava puidu mahu kohta on turuosalistele avalikult ligipääsetav ja ajakohane;
- RMK tarnib puidu üldjuhul ise kliendi tarnekohta.

⁸ Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord. Vabariigi Valitsuse 04.01.2007. a määrus nr 1, § 17 jj.

⁹ Vt ka metsaseadus, § 53 lg 6; riigivaraseadus, § 8 lg-d 1, 4 ja 5.

¹⁰ Metsaseadus, § 46 lg-d 3 ja 5; Vabariigi Valitsuse määrus, § 3 lg 2 ja § 17 lg 1.

„Harilik väärtus“ ja „turuhind“ on selles aruandes kasutusel sünonüümsena.

¹¹ RMK juhend ja pakkujate hindamise metoodika metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel. (Vaadatud: 30.06.2024.)

¹² RMK puiduturustusstrateegia. (Vaadatud: 30.06.2024.)

Teadmiseks, et

metsamüügi korda muudeti
01.10.2023. Täpsustunud on:

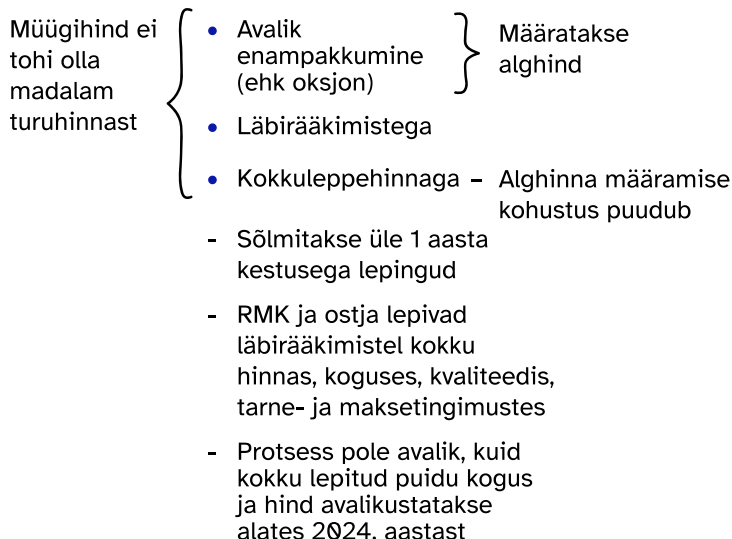
- pakkumistel osalemise tingimused;
- alghinna määramise meetoodika, mille järgi on nüüd vaja arvestada ka transpordi- ja laadimis-kuludega;
- nõuded kestvuslepingute läbirääkimiste ettevalmistamise ja läbiviimise kohta ning pakkumuste edukaks tunnistamise kohta;
- kohustus kehtestada pakkumuste hindamise meetoodika;
- lepingu avalikustamise kord – leping avalikustatakse avaliku teabe seaduse kohaselt.

Allikas: Vabariigi Valitsuse
04.01.2007. a määrus 1

8. 2023. aastal täiendati Vabariigi Valitsuse puidumüüki reguleerivat määrust¹³ nõudega, et metsamaterjali müügilepingud tuleb avaliku teabe seaduse kohaselt avalikustada.

9. Peamisi seadusest tulenevaid nõudeid ja RMK sisemistest juhenditest tulenevaid põhimõtteid metsamaterjali müügil, sh kokkuleppehinna kestvuslepingute sõlmimisel, on kirjeldatud joonisel 2.

Joonis 2. Metsamaterjali müügi¹⁴ kolm viisi



Allikas: Riigikontroll metsaseaduse ja Vabariigi Valitsuse määruse „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ alusel

Teadmiseks, et

RMK-le on pandud mitmed ülesanded:

- riigimetsa korraldamine, majandamine ja kasutusse andmine;
- kasvava metsa raieõiguse, metsa-materjali ja -saaduste müük;
- metsasaaduste töötlemine ja töötlemis-saaduste müük;
- riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine;
- loodusväärtuste kaitse;
- kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja looduskaitse seaduse § 20 alusel omandamine.

Allikas: Riigikontroll metsa-seaduse § 48, looduskaitse-seaduse § 20, Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimääruse § 9 põhjal

10. Aastal 1997 kiitis Riigikogu heaks metsapoliitika, millega on metsandusele seatud kaks eesmärki:

- säästlik (ühtlane, pidev ja mitmekülgne) metsandus, mille all mõeldakse metsade ja metsamaade hooldamist ning kasutamist sellise viisi ja tempoga, mis tagab nende bioloogilise mitmekesisuse, tootlikkuse, uuenemisvõime, elujõulisuse ja potentsiaali praegu ning ka tulevikus;
- metsade efektiivne majandamine, mille all mõeldakse kõigi metsaga seotud hüvede ökonoomset tootmist ja kasutamist nii lühikeses kui ka pikas vaates.

11. Metsapoliitika järgi suunab metsa- ja puidutööstuse arengut avatud turumajandus ja vaba konkurents. Riigil tuleb luua erasektori arenguks sobiv keskkond, et toetada riigi kui terviku majanduslikku tugevnemist, aidata kaasa regionaalsele arengule ning piirata monopolide teket. Samuti on metsapoliitika eesmärk muuta puiduturg stabiilsemaks ning

¹³ Vabariigi Valitsuse 2007. aasta määrus „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“, RT I, 28.09.2023, 12, § 21 lg 1.

¹⁴ Enampakkumist on võimalik teha suulises, kirjalikus, kombineeritud ja elektroonilises vormis.

kindlustada turumehhanismide toimimine viisil, mis soodustab investeringuid puidu keskkonnasõbraliku töötlemise arendamisse.

12. RMK eelistab kehtvuslepinguga metsamaterjali müügil ettevõtteid, kes valmistavad pikaajalisi tooteid ja annavad lisandväärtust ning kasutavad müügiviise, mis toetavad puiduturu stabiilsust ning puidutööstusesse investeerimise atraktiivsust.¹⁵

Metsamaterjali müügi korraldus kehtvuslepingutega

13. Kehtvuslepingu sõlmimise protsess algab sellega, kui RMK avalikustab metsamaterjali müügiteate. Teates peab olema kajastatud muu hulgas müügiobjekti nimetus ja kirjeldus – asukoht, kogus, tarnimisaeg¹⁶, ettevõtte kvalifitseerimistingimused jm. Ettevõtte, kes soovib metsamaterjali osta, peab esitama sooviavalduse, kus on muu hulgas kirjas soovitatav sortiment ja kogus.

14. Ettevõtted teevad ettenähtud ajaks pakkumise ostuhinna, koguse, makse-, tarne- ja mõõtmistingimuste ja kvaliteedinõuete kohta ning seejärel selguvad edukad pakkujad, kes pääsevad RMK-ga läbirääkimistele.

15. Alates 2024 sõlmitud kehtvuslepingud on avalikud. Kehtvusleping sõlmitakse enamasti viieks aastaks ning üldiselt (vt erandite kohta punktid 90–121) lepitakse kinniste läbirääkimiste käigus kokku tarnitavad kogused ja hinnad kolm korda aastas: I poolaastaks, III ja IV kvartaliks. Peale koguse ja hinna lepitakse lepinguga kokku ka tarnitava sortimendi kvaliteet, maksetähtajad, krediidiilimiidid jm.

16. Läbirääkimistel on kaks etappi, kus lepitakse hinnas kokku kahel viisil. Esimeses etapis räägitakse läbi kliendile tinglikult tagatud koguse hind. Läbirääkimiste teine etapp on kinnine enampakkumine. Selles etapis tehakse enampakkumisi selle metsamaterjali ostuks, mis oli planeeritud kinnisele enampakkumisele. Juhul kui esimeses etapis jäi metsamaterjali üle, siis lisanduvad need kogused kinnise enampakkumise vooru. Neist kahest läbirääkimisest tekib kokku lepingu hind (vt kehtvuslepingu protsessi iseloomustavat joonist 3).

17. Uued turule tulijad, kel varasemaid kehtvus- või avaliku enampakkumise lepinguid pole, ei saa osaleda tinglikult tagatud koguse voorus, neil on võimalus osaleda ainult kinnise enampakkumise voorus.

Teadmiseks, et

RMK avalikustab kehtvuslepingute edukad pakkujad oma kodulehel, kus on kirjas ettevõtte nimi, ostetav sortiment ja I poolaasta ostetav kogus.

Avalikustatud ostetava koguse järgi ei saa siiski teha järeldusi ettevõtte tegelike aastaste koguste kohta, kuna läbirääkimiste käigus lepingusse jõudvad kogused muutuvad, võivad olla nii suuremad kui ka väiksemad.

Allikas: Riigimetsa Majandamise Keskuse metsamaterjali müügi kuulutused

Tinglikult tagatud koguse (TTK) etapp – hinnaläbirääkimiste I etapp, mille käigus määratakse metsamaterjali võimalik ostetav kogus, lähtudes kliendi eelneval kolmel aastal kehtvuslepingute ja avalike enampakkumiste kaudu ostetud keskmisest aastakogusest.

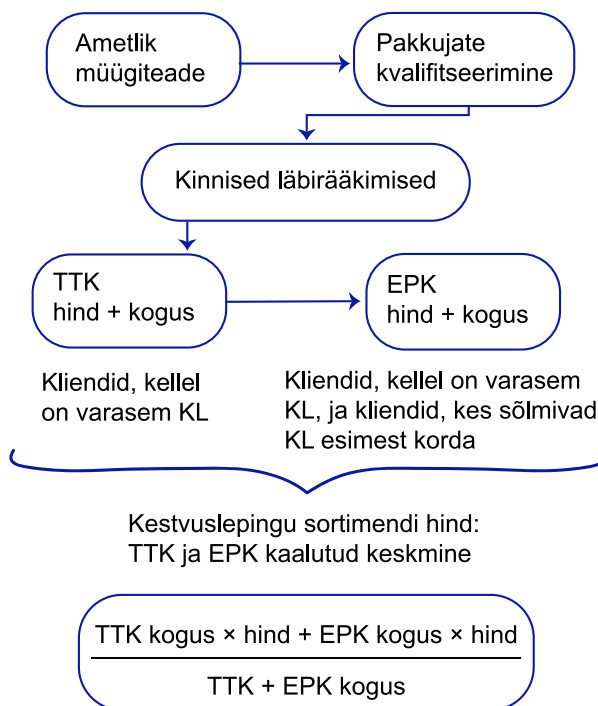
Kinnine enampakkumine (EPK) – hinnaläbirääkimiste II etapp, mille käigus korraldatakse kehtvuslepingut sõlmivate ostjate vahel kinnine enampakkumine metsamaterjali täiendavaks ostuks.

Kui ostja ei soovi enampakkumisel osaleda, siis kohaldub hind, milles lepitati kokku esimeses etapis.

¹⁵ RMK puiduturustusstrateegia, RMK juhatuse kinnitatud „RMK juhend pakkumiste hindamise meetoodika metsamaterjali müügiks kehtvuslepingute alusel“, p-d 4.1, 4.3, 4.3.1.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse 2007. aasta määrus, § 10.

Joonis 3. Kestvuslepingute sõlmimise etapid



TTK – tinglikult tagatud kogus; EPK – kinnine enampakkumine; KL – kestvusleping.

Allikas: Riigikontroll

Hinnapunktid – RMK on iga kliendi kohta välja arvutanud hinnapunkti väärtuse. Punktiandmise süsteemis on mitu parameetrit, mh näiteks: kas klient võtab vastu ka puitu, millel puudub säästva majandamise sertifikaat (FSC); tarneaeg on 24/7; kas on esinenud võlgnevusi.

RMK nimetab hinnapunkti väärtust oma kuldvalemiks, mis näitab, kui väärtuslik on iga klient RMK-le. Kui pakkumised vahelaos on võrdsed, siis mängib rolli klientide hinnapunktide summa.

Lõpplao hind – kliendi juurde veetud metsamaterjali hind, milles on arvestatud ka transpordi maksumust.

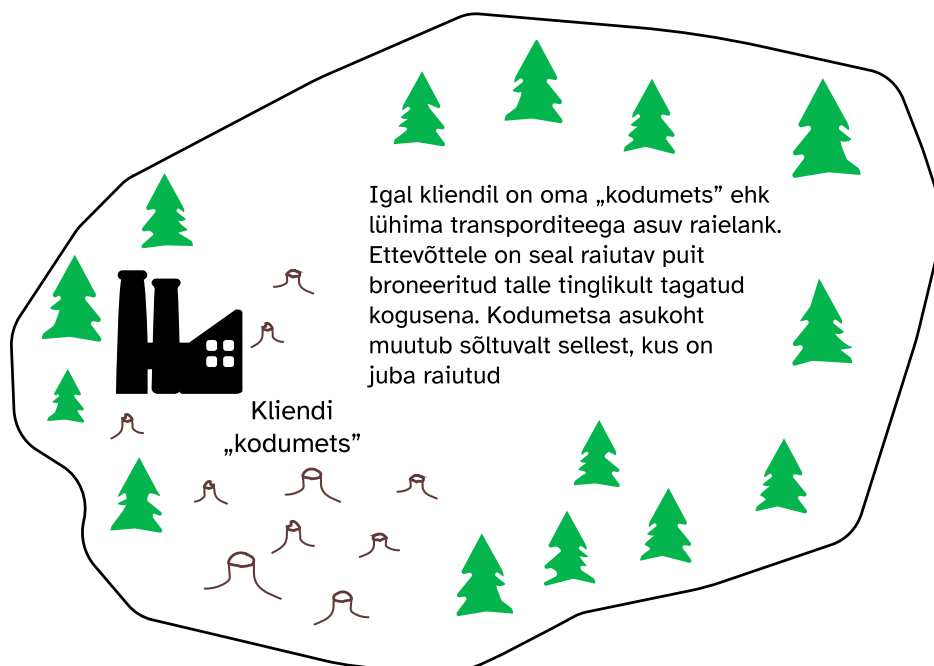
Vahelao hind – raielangi kõrvale kokku veetud metsamaterjali hind, milles ei ole arvestatud kliendini transportimise maksumust.

18. 2019. aastal töötas RMK välja hinnakujunduskeskkonna (müügiotsuste kaalumise süsteem – MOK). Süsteem arvestab tarnekoha kaugust, pakutud lõpplao hinda, veokulu, kliendile antud hinnapunkte, teisi pakkumisi jm. Kliendid teevad lõpplao hinna pakkumised, kuid RMK sõnul toimub müügiotsuste kaalumisel parima hinna väljaselgitamine vahelaos ehk lõpplao hinnast arvestatakse maha transpordikulu (vt ka selgituseks joonist 8). Tegu on esialgse prognoosiga müügiotsuse tegemise hetkel. Tegelik tarnekoht võib raiumise ajaks aga muutuda, mis muudab ka vahelao hindu, sest tarnekoha muutuse tõttu muutuvad ka transpordikulud.

19. RMK on enda sõnul määranud igale kliendile ka „kodumetsa“, st ala, mis on tarne mõttes kõige lähemal. Iga klient saab eelise osta enda „kodumetsast“ raiutud metsamaterjali. See on RMK sõnul igale kliendile broneeritud tinglikult tagatud kogusena. Vt ka joonis 4.

20. Sellist n-ö kodumetsa praktikat pole kirjeldatud metsaseaduses, riigimetsa raieõigust ja metsamaterjali korraldavas valitsuse määruses ega metsamaterjali kestvuslepingutega müügi juhendis, kuid see on RMK müügiotsuste kaalumisel käibel termin ja kontseptsioon.

Joonis 4. Igal kestvuslepinguga kliendil on riigimetsas oma „kodumets“



Allikas: RMK info põhjal

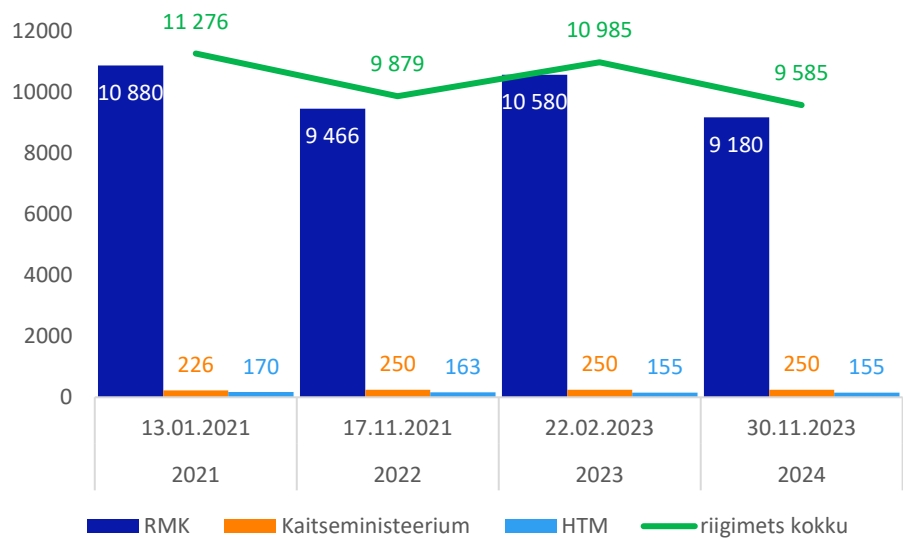
Vajadus lepinguid täita mõjutab metsamaterjali varumist ja varumine omakorda vajadust müüa

21. RMK metsamaterjali müügi planeerimise aluseks on kliimaministri määratud uuendusraiete pindala (arvestuslank) ning metsaraie prognoos.¹⁷ Teisalt on RMK-l lepinguliste kohustuste põhjal juba teada, millist sortimenti, kui palju ja kuhu on vaja tarnida.

22. Näiteks, kui RMK on võtnud lepingulised kohustused tarnida klientidele teatud koguse männipalki, siis tuleb see ka raiuda ja tarnida. Nende koguste pinnalt prognoosib RMK ka metsa ülestöötamise teenuse mahtu. Seega satuks RMK lepingute täitmisel raskustesse, kui minister vähendaks varasemaga võrreldes oluliselt arvestuslangi suurust, ilmastikuolude tõttu ei saa raiuda või on mõni muu põhjus, miks planeeritud raiet teha ei saa. Joonisel 5 on näha, kuidas on arvestuslank viimastel aastatel muutunud.

¹⁷ Metsaseadus, § 45 lg 5.

Joonis 5. Riigimetsa Majandamise Keskusele kliimaministri määratud uuendusraiete pindala (ha)



HTM – Haridus- ja Teadusministeerium

Allikad: keskkonnaministri 26.11.2020. a määruse nr 56 muudatus; 17.11.2021. a määrus nr 51; 22.02.2023. a määrus nr 8; 30.11.2023. a määrus nr 77

23. RMK on seisukohal, et raiesurvet ei teki, kuna nende müügikorraldus on piisavalt paindlik. Kui arvestuslank aasta sees väheneks sedavõrd palju, et kavandatud koguses metsamaterjali raiuda ei saa, siis jäetakse RMK sõnul ära kõik enampakkumised (–15%), vähendatakse kinnistel enampakkumistel müügiks kavandatud mahtu (–25,5%) ning viimase meetmena vähendatakse proportsionaalselt tinglikult tagatud kogust. Lisaks võimaldavad lepingud ka lubatud tarnete kõikumist (–10%). RMK pidas ka väga ebatõenäoliseks, et aasta lõpus otsustatakse vähendada sama aasta arvestuslanki.

24. RMK-s on kolm metsamajandamise regiooni: Kirde, Kagu ja Edela regioon. Need on omakorda jaotatud varumispiirkondadeks (12) ning planeerimispiirkondadeks (kokku 1307). Iga planeerimispiirkonna kohta on koostatud prognoos, palju metsamaterjali on plaanis raiuda ning müüa.

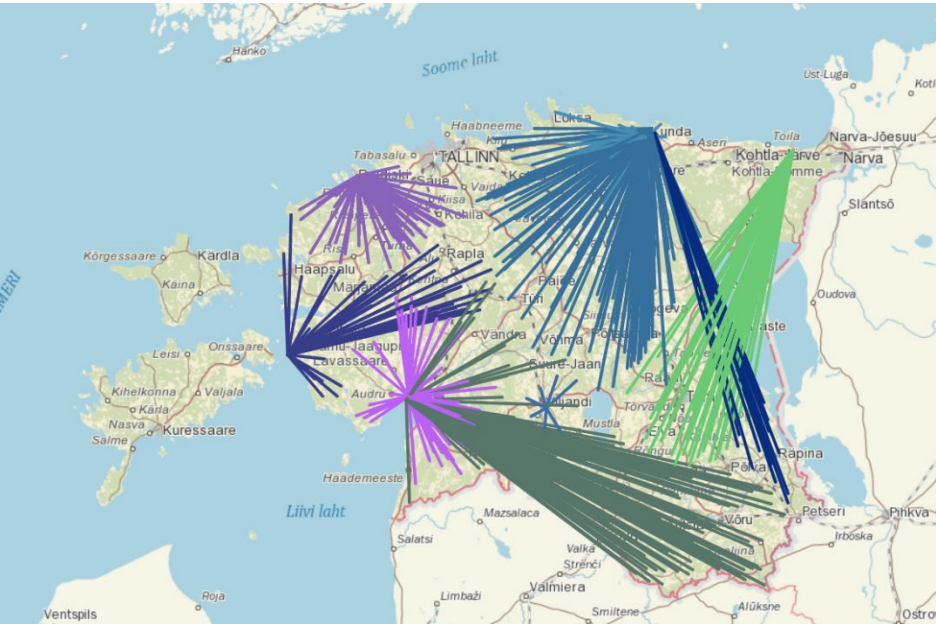
25. Igas varumispiirkonnas on sadu vaheladusid. Üks klient võib kogu oma ostetava metsamaterjali saada kas ühest või mitmest vahelaost. Vaheladu võib teenindada üht või mitut klienti.

26. Kuna metsamaterjali müügil lepatakse kokku, milline on lõpplao hind ehk palju maksab metsamaterjal koos ostjani transportimise kuludega, ja transport on üldjuhul RMK korraldada, siis sõltub veokaugusest, kui palju müügist tulu saadakse. Veokaugus võib olla väga erinev, sõltudes sellest, kus leitakse sortimendile ostja. Joonisel 6 on mõned näited metsamaterjali veokauguste kohta. Keskmise veokaugus on kestvuslepingute puhul olnud ca 71 km, maksimaalne veokaugus on

Vaheladu – metsamaterjali raiumise järel sortimendi põhjal kokku koondatud metsamaterjali virnad raielangi lähedal, kust puit veetakse kliendi juurde ehk lõpplattu.

ületanud ka 400 km. Madala hinna korral ei pruugi metsamaterjali müük kaugematest piirkondadest tulus olla.

Joonis 6. Näited tarneteekondadest



Allikas: RMK

Teadmiseks, et

audititoimingute lõpus (01.10.2023) muudeti Vabariigi Valitsuse määrust, mh loodi eelised ostjaile, kes kasutavad ostetavat puitu **keskkonda hoides, kestlikumalt ning kõrgema lisandväärtusega.**

Allikas: riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsa- materjali müügi kord, 18 lg 1 p 1

27. Kui kestvuslepinguga partnereid on igal aastal ca 100, siis eri sortimentidele konkureerib väiksem ring ostjaid. Näiteks võib männipalgi ostjaid olla 21, kuid mõne muu sortimendi ostmiseks vaid üks kestvuslepinguga partner (nt männipostide tootja). Teatud juhtudel ostab üks klient enamiku kogu sortimendist (nt haavapaberipuit ja AS Estonian Cell, 99,2% kogusest) (vt tabel 1). Ühel ettevõttel võib samal ajal olla ka mitu kestvuslepingut (nt erinevate tarnekohtade jaoks).

Tabel 1. Kestvuslepingutega suuremad kliendid 2022. aastal. Kümme suuremat lepingut moodustasid 2022. aastal 40% kestvuslepingute mahust

Klient	Tarnitud kogus (m³) kestvuslepingute alusel	Sortiment
Stora Enso Eesti AS	152 243	Kasepaberipuit, kuuseküttepuit, kuusepaberipuit, kuusepalk, küttepuit, männiküttepuit, männipaberipuit, männipalk
AS Estonian Cell	137 936	Haavapaberipuit
Toftan AS	135 747	Kuusepalk, männipalk
Horizon Tselluloosi ja Paberi AS	128 932	Kuusepaberipuit, männipaberipuit
Vara Saeveski OÜ	126 438	Kuusepalk, männipalk

Graanul Invest AS	125 052	Kasepaberipuit, kuusepaberipuit, männipaberipuit ¹⁸ , kuuseküttepuit, küttepuit, männiküttepuit
Lignator Logistika OÜ	124 041	Haavapaberipuit, kasepaberipuit, kuuseküttepuit, kuusepaberipuit, küttepuit, männiküttepuit, männipaberipuit
Metsä Forest Eesti AS	117 207	Haavapaberipuit, kasepaberipuit, kuusepaberipuit, männipaberipuit
Combimill Sakala OÜ	117 184	Kuusepalk, männipalk
Osula Graanul OÜ	107 353	Kasepaberipuit, kuusepaberipuit, männipaberipuit, kuuseküttepuit, küttepuit, männiküttepuit

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Riigimetsa Majandamise Keskusele antud puiduturu stabiliseerimise eesmärk on seaduses sisustamata

28. Kliimaministeerium ja RMK on võtnud keskkseks eesmärgiks puiduturu stabiliseerimise, mille saavutamiseks peaksid kestvuslepingud kaasa aitama. Tegevuse alusena viidatakse metsapoliitikale.

29. Riigikontroll eeldas, et metsapoliitika üldine puiduturu stabiliseerimise eesmärk on sisustatud ja defineeritud – kindlaks on määratud, millised on stabiilse puiduturu tunnused ning mõõdikud, mille järgi hinnata, kas RMK ja kestvuslepingud on edukad selle eesmärgi saavutamisel.

30. Puiduturu stabiliseerimise eesmärki ei ole sisustatud metsaseaduses ega RMK metsamaterjali müüki reguleerivas Vabariigi Valitsuse määruhes, kuid sellele on viidatud RMK omanikuootustes¹⁹. Need ootused on RMK-le antud kliimaministri 21.08.2023. aasta kirjaga. Varem on RMK puiduturu stabiliseerimise eesmärgi ise sisustanud.

31. Omaniku ootused annavad RMK-le muu hulgas ülesande tegeleda efektiivse majandustegevusega, mis tagab puiduturu stabiilsuse ja turumehhanismide toimimise, ning avaldavad raiemahu prognoosi järgnevas sajaks aastaks (vt p 35). Samas ei ole toodud puiduturu

¹⁸ ASi Graanul Invest ja OÜ Osula Graanul kestvuslepingud on sõlmitud kase-, kuuse- ja männipaberipuidu müügiks, kuid müügiaruannetes kajastuvad need sortimendid energiapuiduna.

¹⁹ Kliimaministri 21.08.2021 kiri RMK nõukogu ja juhatuse esimeestele nr 1-14/23/3763.

Kliimaminister ootab, et RMK müüb metsamaterjali võimalikult stabiilses mahus, olenemata turusituatsioonist

Teadmiseks, et

iga aasta 1. detsembriks määrab kliimaminister arvestuslangi alusel riigimetsa majandajale järgneva viie aasta optimaalse uuendusraie pindala puuliikide viisi, sh männikute, kuusikute, kaasikute ja haavikute pindala.

Uuendusraiate pindala on aastatel 2024–2028 plaanitud 47 727 ha.

stabiilsuse täpsemaid kriteeriume ega moodsid, mille kaudu tulevikus saaks omaniku ootuste täitmist hinnata.

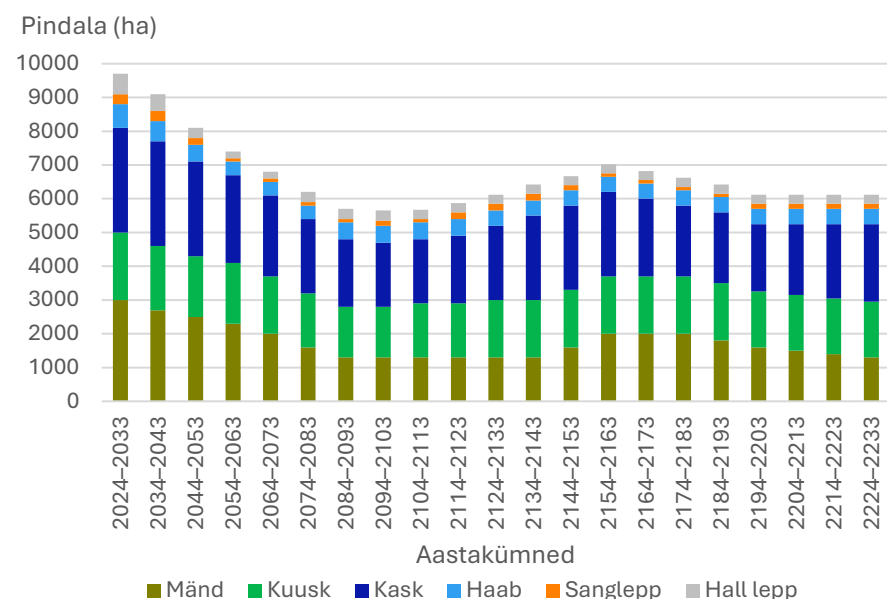
32. Kliimaministeerium täpsustas auditi käigus, et ministeerium ootab, et RMK pakuks turule võimalikult stabiilses mahus metsamaterjali, olenemata turusituatsioonist ehk sellest, milline on parasjagu metsamaterjali turuhind. Kliimaministeeriumi hinnangul annavad RMK suhteliselt stabiilne raieaht ja kestvuslepingud tööstusele kindluse planeerimiseks ja pikaajalisteks investeeringuteks. Samal seisukohal on ka RMK.

33. RMK selgituse põhjal näitab puiduturu stabiilsust see, kui kõigi kaubagruppide puhul on toorme nõudlus ja pakkumine tasakaalus, puiduhinnad on Läänemere-äärsetes riikides samal tasemel ja krediidasutused on valmis ettevõtjatele andma laenu. Samuti annavad RMK sõnul puiduturu seisust aimu metsamaterjali sortimentide nõudlustase, pakutavad hinnad, klientide debitoorne võlgnevus, avalikel pakkumistel osalevate ettevõtete arv jms. Auditi käigus ei esitatud aga ühtegi analüüsi, kus neid teemasid oleks analüüsitud.

34. RMK sõnul on puidu müügi stabiilsus samavõrra oluline ka neile. Kõige paremad on stabiilse ostusooviga kliendid, kuna see lihtsustab metsa ülestöötamise ja puidu müügi planeerimist ning võimaldab töid tõhusamalt läbi viia.

35. Kliimaministeerium ning RMK mõnsid, et müügiprognoose tehes tuleb muu hulgas siiski arvestada, et majandusmetsa jääb tulevikus vähemaks (vt joonis 7) ning seetõttu vähenevad ka RMK raieaht ja turule pakutav puidukogus.

Joonis 7. Riigimetsa Majandamise Keskuse uuendusraiate 200 aasta prognoos



Allikas: RMK

36. RMK on teinud oma puidumüügi korralduses muudatusi, lähtudes avalikkuse survest ja omaniku ootustest. Näiteks lõpetati 2022. aastal puidu müük vahendusfirmadele, et vähendada ümarmaterjali väljavedu ja selleks, et ressurss jääks kohalikele tööstusettevõtetele. Samuti on RMK võtnud suuna eelistada kestvuslepingutega puidu müügil ettevõtteid, kes RMK-lt ostetavat puitu maksimaalselt väärindavad (nt puidukeemia jms).

37. Riigikontroll märgib, et puiduturu stabiliseerimise eesmärki ei ole üheski õigusaktis sätestatud, samuti ei ole puiduturu stabiliseerimise põhimõtted ja viis üheselt mõistetavalt kirja pandud RMK omaniku ootustes. Arvestades kehtivat õigust, tuleb Kliimaministeeriumil ja RMK-l jälgida, et puiduturu stabiliseerimine ei lähe vastuollu metsaseadusega, eelkõige nõudega müüa metsamaterjali vähemalt turuhinnaga ehk harilikule väärtusele vastava tasu eest, ning et ei antaks puiduturu stabiliseerimise eesmärgi elluviimisel ettevõtetele keelatud riigiabi (vt ka p-d 90–121).

Kestvuslepingute sõlmimine, muutmine ja täitmine Riigimetsa Majandamise Keskuses

38. Metsaseadus ja Vabariigi Valitsus on seadnud tingimuse²⁰, et RMK ei tohi metsamaterjali müüa alla harilikku väärtust²¹ ehk turuhinda. Samuti on riigivaraseadusest lähtuvalt vajalik, et avalikku ressursi, sh puitu müües annavad lepingud ja nende hilisemad muudatused kindlustunde, et riigile kuuluvat vara kasutatakse säästlikult, heaperemehelikult, läbipaistvalt, kontrollitavalt ja müügil on tagatud aus konkurents²² ning lepingute sõlmimisel ja muutmisel on maandatud korruptsiooniriskid.

39. Riigikontroll vaatas, kuidas on kestvuslepingute hinnad läbirääkimiste protsessis kujunenud ning kas RMK järgib õigusaktidega kehtestatud nõuet tagada kestvuslepingute sõlmimisel metsamaterjali müük vähemalt harilikule väärtusele vastava tasu eest.

40. Samuti analüüsis Riigikontroll, kas RMK ja ettevõtete kestvuslepinguid on täidetud lepingutingimuste kohaselt ning kui lepinguid on muudetud, siis kas muudatused on olnud läbipaistvad ja põhjendatud ning kas RMK on oma kestvuslepingute partnereid kohelnud

²⁰ Metsaseadus, Vabariigi Valitsuse määrus „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ ja „RMK juhend ja pakkumiste hindamise meetodika metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel“.

²¹ „Harilik väärtus“ ja „turuhind“ on selles aruandes kasutusel samatähenduslikena.

²² Vt ka riigivaraseadus, § 8 lg 1, 4 ja 5. Vrd ka Euroopa Komisjoni 19.07.2016. a teatis 2016/C 262/01 riigiabi mõiste kohta Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p 89 ja RKHKo 3-3-1-59-05, p-d 16 ja 17.

ühetaoliselt. Kokku vaatas Riigikontroll RMK viie suurema lepingupartneri kestvuslepinguid ja nende lisasid ning osaliselt ka nende ettevõtete sama perioodi avalike enampakkumiste lepinguid. Pisteliselt vaatas Riigikontroll ka väiksema mahuga lepinguid teistelt ettevõtetelt, kes olid ostnud sama sortimenti.

41. Riigikontroll leiab, et metsamaterjali müügiks kestvuslepingute sõlmimine ei ole läbipaistev ning hinnaläbirääkimiste mudel ei ole loodud tagama turuhinda ega maksimaalset tulu. Peamiselt on põhjuseks see, et tinglikult tagatud koguse hinna üle läbi rääkides jäetakse alghind määramata ning laiema puiduturu metsamaterjali hindadega ei arvestata. Samuti arvestab RMK turumoonutuseks pakkumiste kaalutud keskmisest 15% kõrgemaid pakkumisi. Järgmisena on selgitatud neid puudusi täpsemalt.

Kestvuslepingutega
hinna kokkuleppimine
toimub kahes etapis

42. RMK reeglid näevad ette²³, et kestvuslepingute tingimused lepitakse kokku kinniste läbirääkimiste teel. Esimeses etapis ehk tinglikult tagatud koguse kokkuleppimise voorus edastab RMK oma arvutuse, kui suur on ostjale määratud tinglikult tagatud kogus, millele ostja vastab oma soovitava koguse ja hinnaga. Kui pakutud hind on tinglikult tagatud koguse ostuks liiga madal, teeb RMK vastupakkumise hinnaga, mis arvestab teiste tinglikult tagatud koguse etapi pakkujate hindu sama planeerimispiirkonna vahelaos. Hinnad ja kogused lepitakse sel moel kokku kolm korda aastas (I pa, III ja IV kvartal).

43. Ostja võib osaleda ka samadele pakkujatele korraldatavas järgmises voorus, kus kinnisel enampakkumisel müüakse läbirääkimistel osalenud ettevõtjatele täiendav kogus (sh puit, mis jäi müümata tinglikult tagatud koguse pakkumisvooruses). Juhendi kohaselt peaks enampakkumise voorus müüma 30% kestvuslepingu mahust, kuid tegelikud osakaalud võivad erineda, sõltudes näiteks sellest, kui palju puitu tinglikult tagatud koguse voorus ostmata jäi. Enampakkumise voorus on ka alghind, mis on tinglikult tagatud koguse pakkumisvooruses edukate pakkumiste kaalutud keskmine hind. Lepingusse jõuab lõpuks mõlema etapi hinna kaalutud keskmine (vt ka joonis 9).

RMK kestvuslepingute
hinna kujundamist
alghinna määramise
kaudu ei suuna

44. Kuigi Vabariigi Valitsuse määrus näeb ette **võimaluse määrata eri sorti metsamaterjali müümisel alghind**, millest pakkumised peaksid lähtuma, siis kestvuslepingute sõlmimisel valdavalt RMK seda ette ei anna. Kui hind määratakse, siis sortimentide arv, millel alghind määratakse, varieerub. Näiteks 2022. aasta I poolaastaks kokkulepitavate hindade läbirääkimisteks anti alghind ainult hall-lepapalgile (45 eurot/m³) ja kasepalgile (55 eurot/m³). III ja IV kvartaliks määrati

²³ RMK juhatus otsus nr 1-32/66 „RMK juhend ja pakkumiste hindamise meetodika metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel“. Auditeeritud perioodi jooksul muudeti juhendeid ja müügistrateegiaid korduvalt.

Teadmiseks, et

Vabariigi Valitsuse määruse § 3 lg-s 2 on öeldud, et metsamaterjali alghind metsamaterjali müüja vahelaos määratakse, lähtudes metsamaterjali harilikust väärtusest ja et alghinna määramisel teistes tarnekohtades tehakse alghinna ümberarvutus lähtuvalt tarnega seotud võimalikest transpordi-, laadimis-, ladustamis-, kindlustus- ja muudest kuludest.

Vabariigi määrus aga ei täpsusta seda, kuidas leida vahelaos oleva metsamaterjali harilikku väärtust.

Teadmiseks, et

juhul, kui alghinnad määratakse, siis hinna-kujunduse protsessi ei dokumenteerita ning ei ole võimalik tagantjärele tutvuda alghinna määramise põhimõtete ega algallikatega.

RMK arvestab turumoonutuseks keskmisest 15% võrra kõrgemat pakkumist, kui see tehakse kestvuslepingute tinglikult tagatud koguse läbirääkimistel

alghind enamatele sortimentidele. 2021. aasta IV kvartaliks alghindu ei määratud.

45. Juhul kui sortimendi alghinda (mis oleks kõrgem kui ainult üles-töötamise hind) ei määrata, võimaldab see ostjatel teha madala hinnaga pakkumisi. Näiteks saab pakkuda esialgu võimalikult madalat hinda, et mõjutada keskmist hinda tinglikult tagatud koguse pakkumiste voorus. Ostjad saavad küll RMK-lt vastupakkumise, kuid see lähtub omakorda teistest tinglikult tagatud koguse voorus pakutud hindadest, sh konkreetse vahelao kõrgeimast hinnast²⁴.

46. RMK sõnul ei määrata alghinda seetõttu, et kui kestvuslepinguga müük nurjub liiga kõrge alghinna tõttu, on oht, et puit jääb müümata ning pannakse sel juhul avalikule enampakkumisele. Arvestades, et enampakkumise läbiviimisele kulub palju aega, võib metsamaterjal kuhjuda vaheladudesse ja rikneda.

47. Riigikontrolli arvates ei ole RMK selgitused alghinna määramata jätmise kohta põhjendatud, sest RMK raiete planeerimise süsteem peaks välistama olukorra, kus puit raiutakse ja see kuhjub vaheladudesse, ilma et oleks teada, kas ja millisel viisil ning millise ligikaudse hinnaga seda realiseerida saab. Samuti ei tohiks avaliku enampakkumise menetlus RMKs võtta nii kaua aega, et selle aja jooksul puit rikneb.

48. Auditi valimis olevate lepingute ja läbirääkimiste dokumentide analüüsist saab järeldada, et see, kui tinglikult tagatud koguse voorus alghinda ei määrata ja keskmisest kõrgemat pakkumist käsitletakse turumoonutusena, võib see motiveerida ettevõtteid pakkuma pigem madalamaid hindu (vt järgmisi punkte turumoonutuse kohta).

49. RMK reeglite kohaselt arvatakse kestvuslepingute tinglikult tagatud koguse pakkumise voorus turumoonutuseks hinnapakumised, mis on kõigi edukate pakkumiste kaalutud keskmisest 15% kõrgemad. Näiteks, kui keskmiselt pakutakse hind 120 eurot/m³ ning üks pakkuja pakub 180 eurot/tm³, siis selline pakkumine lükatakse kõrvale või arvestatakse pakkuja hinnaks 115% kaalutud keskmisest ehk 138 eurot/m³.

50. RMK antud selgituste kohaselt oleks liiga kõrgete pakkumiste aktsepteerimine moonutus seetõttu, et see viiks tinglikult tagatud koguse vooru keskmise hinna kõrgemale ning teised kliendid peaksid sellevõrra kas rohkem maksma või loobuksid metsamaterjali ostmisest RMK käest.

51. Kestvuslepingu kinnises enampakkumise voorus pakkumist 180 eurot/tm turumoonutuseks ei loeta, samuti ka avaliku

²⁴ RMK puidumüügi juhendi 3.2.6 sätetab juhud, kui tinglikult tagatud koguse voorus vastupakkumise tegemisel lähtutakse edukate pakkumuste kaalutud keskmisest hinnast.

enampakkumiste korral. Ka ei näinud RMK probleemseks olukorda, kui pakkumine on tootmise omahinna piiril (arvestuslik minimaalne vahelaohind²⁵).

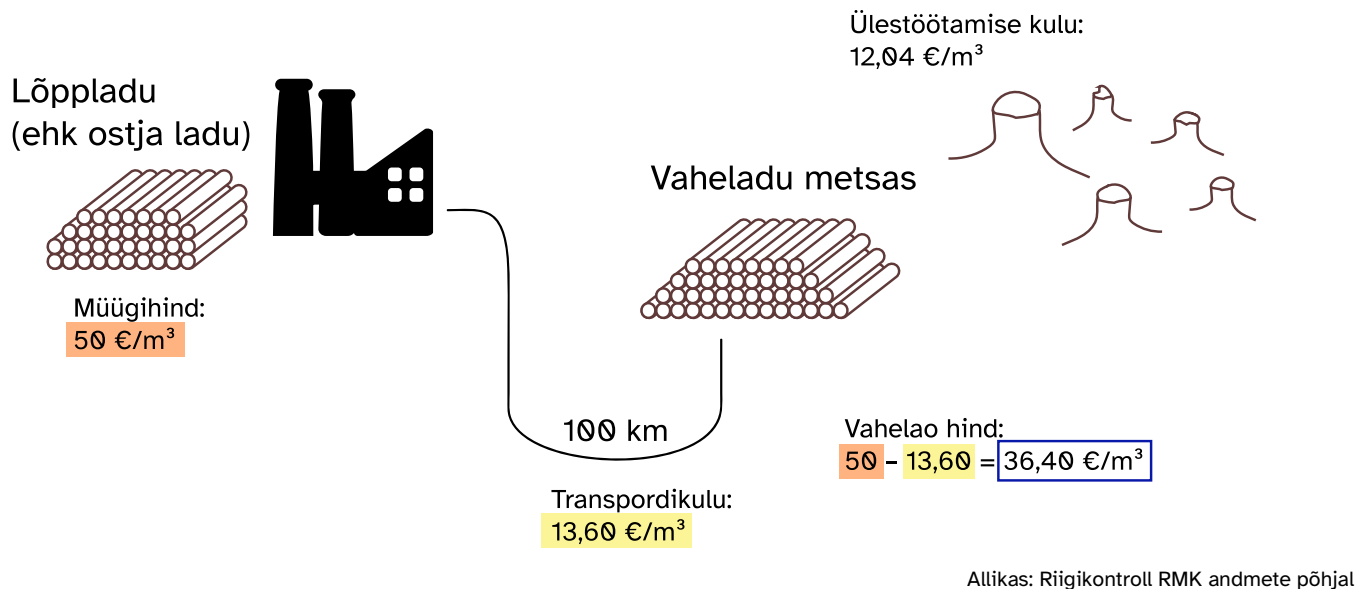
52. Riigikontrolli arvates ei ole RMK selgitused, miks 15% kõrgemad pakkumised on arvestatud tinglikult tagatud koguse voorus turumoonutuseks, veenvad. Seesugune praktika ning turumoonutuse käsitus, mis välistab keskmisest kõrgema hinnaga metsamaterjali hinnapakkumised tinglikult tagatud koguse voorus, ei ole RMK jaoks majanduslikult kasulik ning töötab vastu metsaseaduse põhimõttele tagada metsamaterjali müügil turuhind. Seesugused põhimõtted soosivad pigem kestvuslepingute madalamat hinda.

Madalama hinnapakkumise piiri määramise viis ei ole kooskõlas metsaseaduse põhimõttega

53. Kuigi seda alghinnaks ei nimetata, siis tegelikult on pakkumistel alati madalama hinnapakkumise piir ehk alghind kaudselt olemas – s.o puidu ülestöötamise hind vahelaos, mis on sama kõikide sortimentide kohta. Sellest vaheleo arvestuslikust hinnast madalamaid pakkumisi RMK arvesse ei võta. Näiteks 2022. I poolaastaks määrati vahelao arvestuslik alghind 12,04 eurot/m³ (vt selgituseks joonis 8).

54. RMK selgitas, et Vabariigi Valitsuse määrusega on kooskõlas ka metsamaterjali müük „0 kasumiga“, kuna määruse kohaselt peab metsamaterjali müügil olema tagatud vähemalt materjali ülestöötamise, ladustamise ja veo hind.

Joonis 8. Selgitav näide Riigimetsa Majandamise Keskuse vahelao hinna kujunemisest



²⁵ Arvestuslik minimaalne vahelao hind katab metsa ülestöötamise kulud, kuid sellesse pole arvestatud RMK püsikulud, nt halduskulud, metsa uuendamine ja hooldamine.

Teadmiseks, et

kuluarvestuse põhjal lähenedes peaks metsamaterjali arvestuslik hinnapakumise alampiir olema tunduvalt kõrgem.

2022. aasta I pa näite puhul oli see 12,04 €/m³. Kui arvestada juurde RMK majandusaasta aruandes toodud püsikulu, siis tuleks eespool toodud 12,04 €/m³-le lisada veel suurusjärgus 14 €/m³.

Samuti tuleks arvestada eelnevale juurde ka metsamaterjali kui ressursi hind.

Auditi alguses pidas RMK metsamaterjali turuhinna määramist võimatuks, auditi lõpuks jõudis seisukohale, et turuhind on see hind, mida pakutakse kestvuslepingute sõlmimise tinglikult tagatud koguse voorus

55. Riigikontroll RMK sellise metsaseadusega vastuolus oleva käsitlesega ei nõustu. Metsaseaduse ja Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt ei tohi metsamaterjali kokkuleppehind olla väiksem metsamaterjali harilikust väärtusest (ehk turuhinnast). Vabariigi Valitsuse määruse järgi määratakse metsamaterjali alghind ka RMK vahelaos harilikust väärtusest lähtudes. Seega tuleb harilik väärtus välja selgitada ja vahelao hind ei tohi metsamaterjali harilikust väärtusest madalam olla.

56. Kulupõhine arvestus madalaima hinnapakumise piiri määramisel, kus arvestatakse ainult puidu ülestöötamise hinda, toob ilmekalt välja ka selle, et kasvavat metsa käsitletakse tasuta ressursina. Metsamaterjali kui ressursi hind on kuluarvestusest välja jäetud.

57. Samuti ei võta RMK oma kulupõhisel madalaima hinnapakumise piiri määramisel arvesse RMK põhitegevusega seotud püsikulusid (nt tegevuskulud, tööjõukulud, põhivarade kulum ja väärtuse langus).

58. Madalaima hinnapakumise piiri määramisel kasutatav kulupõhine loogika ei arvesta metsamaterjali kui ressursi hinda ning RMK põhitegevusega seotud püsikulusid kandub ka käsitlusse, kus RMK arvestab müügitehingu „kasumiks“ tulu, mis ületab metsamaterjali ülestöötamise kulu ning transpordikulu vahelaost lõpplattu ehk ostja juurde.

59. Metsaseadus ja Vabariigi Valitsuse määrus sätestavad selge nõude, et metsamaterjali ei tohi müüa alla hariliku väärtuse (ehk alla turuhinna). Metsamaterjali müügitehinguid tehes peab RMK-l olema ülevaade müüdava metsamaterjali turuhinnast – vastupidisel juhul ei ole võimalik seadusest tulenevat nõuet täita. Riigikontroll uuris, kuidas RMK tagab metsamaterjali müügi turuhinnaga.

60. RMK on kujundanud keerulise müügiprotsessi, kus puidu müügihinna leidmiseks on kasutusel kolm erinevat meetodikat:

- puidu hind, mis kujuneb tinglikult tagatud koguse voorus,
- puidu hind kestvuslepingute kinnistel enampakkumistel,
- puidu hind, mis kujuneb avalikel enampakkumistel (ehk oksjonitel).

61. Riigikontrolli analüüs tuvastas, et samal ajahetkel sama sortimendi võrreldavates hinnapakumistes erinevad avaliku enampakkumise ja kestvuslepingute hinnad märkimisväärselt. Joonisel 9 on toodud üks näide, kuidas hinnad kestvuslepingutesse kujunevad. Kõrvutatud on kestvuslepingu tinglikult tagatud koguse ja kinnise enampakkumise vooru hindu ning võrdluseks on kõrvale toodud sama perioodi jooksul korraldatud avalikul enampakkumisel (ehk oksjonil) kujunenud hinnad.

Joonis 9. Näide 2022. aasta IV kvartali kehtvuslepingu tinglikult tagatud koguse ja kinnise enampakkumise voorudes pakutud hindadest ning sama perioodi avaliku enampakkumise (ehk oksjoni) hinnast

Küttepuut		Männipaberipuit	
2022. a IV kvartal	30.11.2022	2022. a IV kvartal	11.10.2022
TTK	Avalik enampakkumine	TTK	Avalik enampakkumine
55 €/m ³	70-75 €/m ³	75 €/m ³	92 €/m ³
EPK		EPK	
70 €/m ³		85 €/m ³	
Hind kehtvuslepingusse:		Hind kehtvuslepingusse:	
59,97 €/m ³		75 €/m ³	
Praak: 55 €/m ³		Praak: 55 €/m ³	

TTK – tinglikult tagatud koguste voor; EPK – kinnine enampakkumiste voor.

Allikas: Riigikontroll RMK andmete alusel

62. Kuna hinnad samal ajahetkel sama sortimendi hinnapakkumises erinevad märkimisväärselt, uuris Riigikontroll, milline hind on metsaseaduse kohane harilik väärtus ehk turuhind, kuidas selle tagamiseni kehtvuslepingutes jõutakse ning miks tinglikult tagatud koguse ja enampakkumiste hinnad erinevad.

63. Riigikontroll kõrvutas ka kehtvuslepingute ja avalike enampakkumiste (ehk oksjonite) hindu ning leidis, et kehtvuslepingutega müüdav metsamaterjali hind on valdavalt madalam (vt näidet aastast 2021, tabel 2). Madalamad hinnad ei olnud seotud ostetud kogustega (vt ka lisa B).

Tabel 2. Kehtvuslepingute ja avalike enampakkumiste (ehk oksjonite) eri sortimentide hindade võrdlus vahelaos 2021. aastal

	Avalik enam- pakkumine, €	Kokkuleppe- hinnaga keht- vusleping, €	Enampakkumise ja kehtvuslepingu hinna erinevus, %
Haavapaberipuit	26,54	23,94	9,8
Haavapalk	57,05	49,94	12,5
Kasepaberipuit	40,48	35,26	12,9
Kasepalk	99,74	83,61	16,2
Kuusepaberipuit	24,83	25,56	-2,94
Kuusepalk	105,64	84,79	19,7
Kuusepeenpalk	95,66	66,55	30,5
Küttepuut	21,02	21,44	-2,34
Männipaberipuit	27,77	26,55	4,4
Männipalk	107,94	96,02	11,05
Männipeenpalk	78,51	70,89	9,71
Kasepakk	125,18	132,35	-5,73
Teised	32,83	26,34	19,77

Allikas: Riigikontroll RMK andmete põhjal

64. RMK andis auditi käigus hariliku väärtuse tagamise kohta vastakaid seisukohti. Auditi kestel oli RMK veendumusel, et turuhinda ei ole võimalik leida, kuna keegi oska arvestada, milline turuhind kestvuslepingutega müüdaval metsamaterjalil peaks olema. RMK selgitas, et tulu arvestus toimub vaheladude põhjal ja selle tõttu puidusortimendi õiget harilikku väärtust konkreetses vahelaos pole võimalik leida, kuna puudub võrdlusbaas – pole teada teiste metsamüügi ettevõtete vaheladude metsamaterjali hind.

65. Samas kehtis RMK metsamaterjali müügi juhend, mis määras kindlaks täpsemalt ka hariliku väärtuse leidmise metoodika²⁶, mille leidmiseks tuleb kasutada Eestis ümber töödeldava puidusortimendi osas eelistatult Eesti ja Läti avalikke andmeallikaid, kuid eksporditava metsamaterjali osas eelistatult Soome Loodusvarade Keskuse (Luke) veebilehel avaldatud Läänemere-äärsete riikide hindu²⁷.

66. RMK esimeste selgituste järgi pole kindlust ka erametsa puidumüügi hinnastatistika²⁸ suhtes, kuna see ei ole RMK hindadega otseselt võrreldav. See hinnastatistika kasutab ettevõtete pakkumiste, mitte müügitehingute hindu ning ei ole teada, kas nende hindadega on tegelikult ka tehingud tehtud. RMK sõnul on tõenäoline, et eraturg selliste hindadega tegelikult metsamaterjali ei osta. RMK märkis, et statistikas esitatuga võrreldavaid hindu RMK-le ei pakuta.

67. Auditi lõpuks asus RMK aga seisukohale, et puitmaterjali turuhind selgub kestvuslepingute **tinglikult tagatud koguste voorus – kõikides vaheladudes tekkinud kõrgeimatest hindadest kõige madalam hind, mida RMK käsitleb turuhinnana**. Selliselt tekkiv hind tasakaalustavat RMK hinnangul vabaturu (avalike enampakkumiste) anomaalseid hinnakõikumisi. RMK hinnangul osalevad kõik Eesti suured ja keskmised puiduettevõtted tinglikult tagatud koguste pakkumistel ning seega on konkurents tagatud ning selle vooru hinna käsitlemine turuhinnana õigustatud.

68. RMK selgitas ka, et hariliku väärtuse (ehk turuhinna) leidmiseks on vaja piisaval hulgal pakkumisi, ühe ostja korral võrdlusbaasi pole. Sellisel juhul lähtub RMK kahest kriteeriumist: arvestuslik minimaalne vahelaohind (tootmise omahind) ning madalama kvaliteediga sortimendi hinnatase ja nõudluse olemasolu.

²⁶ Kasutama peab avalikest andmeallikatest pärinevat aktuaalset hinnainfot, mida võrreldakse RMK viimase kuu hinnastatistikaga turuhinna trendi määramiseks. Juhendi kohaselt tuleb võrrelda analoogse kvaliteedi, koguse ja tingimustega metsamaterjalidega tehtud müügitehinguid.

²⁷ <https://projects.luke.fi/bsrforest/en/country-information/finland/> (Vaadatud: 30.06.2024.)

²⁸ Kuni 2022. a lõpuni avaldas erametsadest pärineva puidu hinna infot Erametsakeskus <https://www.eramets.ee/uuringud-ja-statistika/hinnainfo/>

69. Riigikontroll sellise tõlgendusega ei nõustu ning leiab, et võrdlusbaasi puudumise korral on kõige õigem läbi viia avalik enampakkumine kestvuslepingu sõlmimiseks; RMK kestvuslepingute sõlmimise protseduurides on aspekte, mis annavad eeliseid pikaaegsetele lepingupartneritele (vt p 12) ning RMK pole kestvuslepingute sõlmimise protseduuri üles ehitanud viisil, mis tagaks puitmaterjali müümise turuhinnaga.

70. Samuti pole RMK pidanud kinni ka iseenda juhendis kirjeldatud kohustusest leida metsamaterjali harilik väärtus (turuhind) avalikest andmeallikates olevate metsamaterjali hindu aluseks võttes, kuna peab vabaturu hindu anomaalseks. Ühe ostja korral ei ole turuhinna määramisel korrektne lähtuda vahelao madalama hinnapakkumise piirist.

Teadmiseks, et

RMK muutis oma puidumüügi juhendit alates 2024. aastast, kus on uue sätena muu hulgas, et RMK võib hariliku väärtusena (ehk turuhinnana) käsitleda pakkumise hetkel pakkujate tehtud hinnapakkumisi. Seda juhul, kui andmeid turuväärtuse kohta ei õnnestu leida.

Allikas: [RMK juhend metsamaterjali müügiks kestvuslepingutega](#). (Vaadatud 30.06.2024)

71. Riigikontrolli hinnangul ei kaota kohustust tagada puidu müügil harilik väärtus (turuhind) RMK enda puidumüügi juhendi muutmine (alates 2024. aastast kehtima hakanud juhend), mis annab võimaluse käsitleda pakkumiste keskmist turuhinnana juhul, kui avalikud andmed on ebapiisavad.

72. Riigikontroll rõhutab, et metsaseadus ei ole näinud ette hinnakujunduse erinevust kestvuslepingute sõlmimisel tinglikult tagatud koguse ja kinnise enampakkumise voorus või avalikul enampakkumisel, vaid kohustab kogu metsamaterjali müüma vähemalt turuhinnaga ning selle leidmine peaks toimuma universaalsetel alustel.

73. Aastatel 2013–2023 on hinnakujundusmehhanismid korduvalt ka muutunud. Samal ajal kehtivate kestvuslepingute puhul on omakorda hinda erineva meetodika järgi kujundatud ning turuhinna tagamist ei ole dokumenteeritud. See vähendab oluliselt võimalust tagantjärele veenduda turuhinna tagamise püüdluses.

74. Lisaks eespool toodud probleemidele metsamaterjali turuhinna väljaselgitamisel kestvuslepingute sõlmimisel (risk, et RMK-l on jäänud põhjendamatult saamata õiglane müügitulu) on kestvuslepingutes kujunenud hindadel ka muud otsesed mõjud. Näiteks looduskaitseliste maade riigile võõrandamisel on maa ja kasvava metsa väärtuse hindamise aluseks just RMK hinnastatistika. Kuivõrd selle peamise sisendi moodustavad mahu tõttu eelkõige kestvuslepingute hinnad, ei pruugi riigile omandatav metsamaa olla õiglaselt hinnastatud.

75. Riigikontroll analüüsis sortimentide kaupa (sh eri pikkused ja diameetrid) erinevate klientide vahelao- ja tarnekohtade hindu, et teada saada, kas samade sortimentide hinnad on eri klientidel võrreldavad. Arvutustes lähtus Riigikontroll sortimendi tunnusest, mis on RMK puhul kasutusel lepingute sõlmimisel; RMK kasutab teistsugust klassifikatsiooni hinnastatistika arvutamiseks ja seetõttu ei ole esitatud

Teadmiseks, et

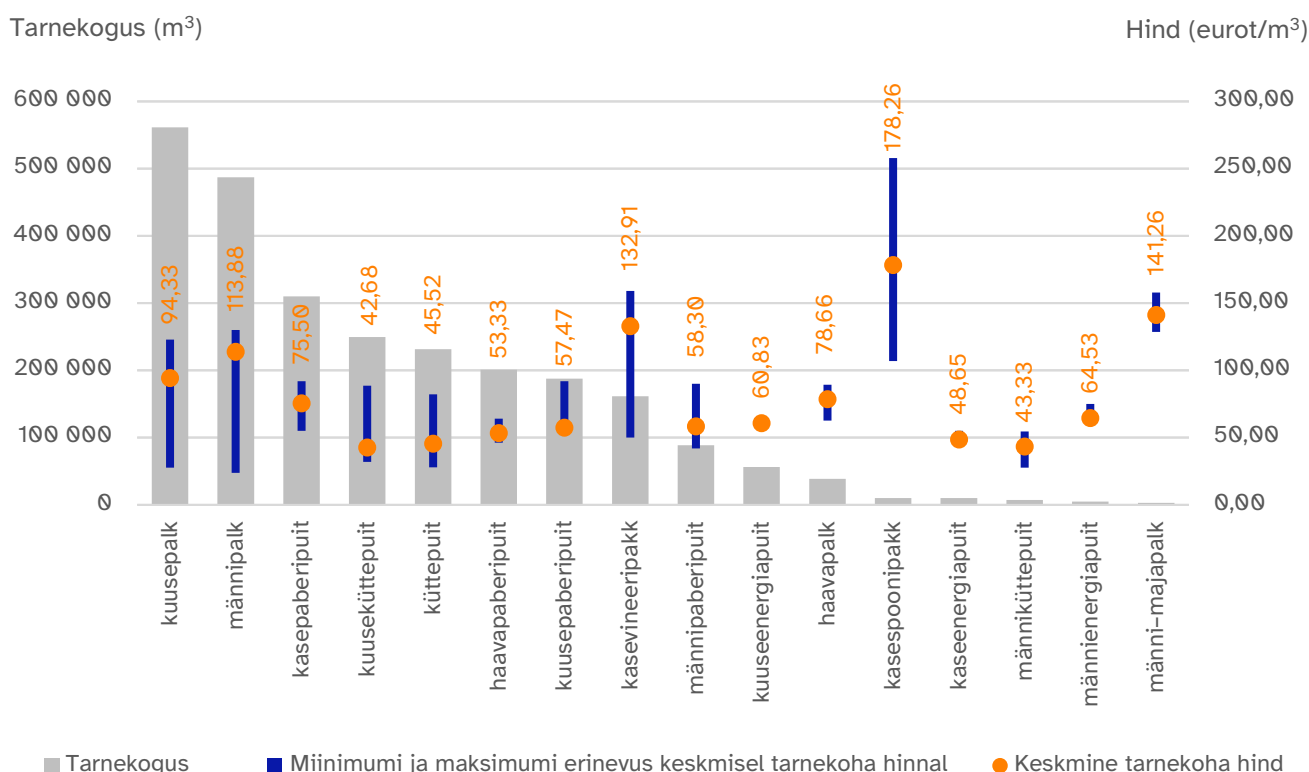
Riigikontroll tõi oma 2023. a auditis „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ välja probleemi, et looduskaitseliste piirangutega maade müügil riigile ei pruugi maaomanikud saada õiglast tasu, kuna metsamaa hinna väljaselgitamise aluseks on RMK hinnastatistika. Sellest suurem osakaal on hindadel, mis on kokku lepitud kestvuslepingutega.

Klientide kestvuslepingute hinnad erinesid märkimisväärselt

info otseselt võrreldav RMK kodulehel avalikustatud keskmiste hindade statistikaga.

76. Joonisel 10 on toodud sortimentide kaupa tarnitud kogused ja nende keskmised hinnad, mis kohalduvad metsamaterjali transpordil ostja juurde (tarneviis DPU) 2022. aastal ning lisas B on detailsemad joonised mõnede sortimentide tarnekoguste ja hindade kohta. Analüüsides on kasutatud keskmisi tarnekoha hindu seetõttu, et RMK sõlmitavad lepingud on tarnekoha hinna põhised. Aruande tekstis olevad joonised ei kajasta praaki, kuna seda hinnastatakse madalamalt.

Joonis 10. 2022. aasta kestvuslepingutega müüdud kogused ja keskmiste tarnekohtade hindade erinevused klientide ja puidu sortimentide kaupa



Märkused: vaatluse all on ainult hind, mis kohaldub metsamaterjali transpordil ostja juurde (DPU). Joonis ei kajasta praaki ega RMK hinnastatistikas kajastuvat sortimenti „teised“. Joonisel toodud kuuse-, kase- ja männienergiapuit kajastab ainult ühe ettevõtte – ASi Graanul Invest ja selle tütarettevõtete – hindu. Kuigi kestvuslepingus on kokku lepitud paberipuit ning ka veoselehtedele on märgitud paberipuit, siis RMK sortimentide müügiaruannetes kajastub see energiapuiduna.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

77. Analüüs näitab (vt lisa B), et

- kokkulepitud hinnad ei sõltu ostetavatest kogustest ehk suurema koguse ostjad ei saa madalamat hinda;
- sama sortimendi vahelao ja tarnekohtade keskmiste hindade erinevused klientidel on märkimisväärsed;

- hinnaerinevused eksisteerivad ka vahelao keskmistes hindades ning need erinevused ei ole selgitatavad teatud ettevõtete puhul pikemate vahemaade ja suuremate transpordikuludega.

Teadmiseks, et

lisa B joonise 16 hinnaerinevusi kommenteeris RMK sellega, et nt männipeenpalgi puhul ei ole Barrus AS peenpalgi töötleja ning tegemist on ettevõtte jaoks tugihinna rakendamisega. S.t, et kui koormasse sattub mõni mittevastavate mõõtmega nott, siis see hinnastatakse madalamalt. Ometi näitavad andmed, et selliseid „üksikuid notte“ on ettevõttele 2022. aastal müüdud 458 m³.

78. RMK selgitas Riigikontrollile pärast audititoimingute tegemist, et niivõrd suuri hinnaerinevusi põhjustasid muu hulgas lepingutes esinevad nn tugihinnad. RMK sõnul müüakse tugihindadega ainult üksikuid notte, mis on koormasse sattunud juhuslikult ning tegelikult klient neid ei soovi, aga on valmis ostma madalama hinnaga. Näiteks ei soovi ettevõtte 3 m pikkust ja 18 cm-st suurema diameetriga männipalki, aga kui seda koormasse satub, siis makstakse selle eest olulisemalt madalamat hinda.

79. RMK juhendites ega ka lepingutes ei ole tugihindade määramist aga nimetatud, pole määratud, kui suur võib olla tugihindadega müügi osakaal ning kuidas nende hind kujundada. Tugihindade kasutamine tuli ilmsiks alles audititoimingute lõpus, kui RMK edastas Riigikontrollile info, millised lepingus olevad madalamad hinnad on tegelikult tugihinnad.

80. Riigikontroll analüüsis kahe suurema valimis olnud ettevõtte Stora Enso Eesti ASi ja ASi Toftan lepingutes RMK markeeritud nn tugihindadega müügi osakaalu. Müügiaruanded näitavad, et näiteks 2022. aastal müüdi Stora Enso Eesti ASile tugihinnaga kuusepalke 4,4% ning männipalki 6,7% müügist. AS Toftan ostis tugihinnaga kuusepalki 3,2% ja männipalki 4,3%.

81. Riigikontrolli hinnangul on seesugune müügikorraldus läbipaistmatu. Tugihindade määramine ilma, et oleks selle kohta müügi protsessis selge eristus ning regulatiivne alus, ei saa pidada õigustatuks. Kui tugihinnad on kasutuses, siis peab selle määramine olema reguleeritud ja tagantjärele kontrollitav.

82. **Riigikontrolli hinnangul** ei loo praegune RMK hinnakujunduse põhimõte ega reeglistik eeldusi, et metsamaterjali kestvuslepingutega müües tagatakse turuhind ja järgitakse riigivara müügipõhimõtteid. Kestvuslepingute hinnakujundus auditis analüüsitud materjalide põhjal ei ole piisavalt läbipaistev ega kontrollitav. Riigikontroll leiab, et eespool kirjeldatud müügi protsessi reeglistik ja põhimõtted soodustavad pigem madalate hindade pakkumist.

83. **Riigikontrolli hinnangul** ei ole RMK kestvuslepingute sõlmimise ja muutmise süsteem piisavalt läbipaistev ega kontrollitav, mis minimeeriks keelatud hinnakokkulepete sõlmimise ja madalate hindadega lepingute sõlmimise riski.

RMK on pidanud nüüdseks vajalikuks tegeleda korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamisega

84. Riigikontroll leidis RMK töökorralduses asjaolud, mis loovad olulise korruptsiooni riski. Kuigi metsamaterjali müügi lepingute mahud on väga suured, tegeleb lepingute läbirääkimiste ja sõlmimisega aastaid vaid väike ring samu RMK töötajaid ning rotatsiooni ei toimu. Kõik lepingud sõlmib ja allkirjastab osakonna juhataja või peaspetsialist.

85. RMK esitas korruptsiooniriski käsitlevad sisedokumentid: juhendid²⁹, personalipoliitika³⁰ ja töösisekorraeeskirja³¹. RMK selgitas, et töötajatele tehakse lisaks ka vastavaid koolitusi.

86. Arvestades, et ühe kestvuslepingu sõlmimisel võetakse kohutusi viieks aastaks ja selle rahaline maht on suur (näiteks võib ühe lepingu maksumus ulatuda üle viie miljoni euro), ei ole Riigikontrolli hinnangul korruptsiooniriski maandamise meetmetena juhendmaterjalide olemasolu ja teatava regulaarsusega toimuvad koolitused piisavad. Riigikontrolli hinnangul on korruptsioonirisk RMK kestvuslepingute sõlmimisel endiselt suur ja selle maandamiseks tuleks rakendada täiendavaid sisekontrolli meetmeid. Näiteks kaaluda korra kehtestamist, mis olenevalt lepingu maksumusest viib otsustustasandi kõrgema juhtorganini; annab reeglid võtmeametikohtade roteerimisele; kehtestab nõuded, et lepingu sõlmimise ja muutmise kinnitab jurist teisest osakonnast vms.

87. RMK kuulutas 2024. aasta veebruaris välja riigihanke, mille raames oodatakse hanke võitjalt RMK peamiste tööprotsesside kaardistamist, riskitasemete väljaselgitamist ja riskimaandamise meetmete väljapakkumist ning korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamiseks vajalike meetmete väljatöötamist³². Riigikontroll toetab RMK algatust korruptsiooniriskide maandamisel.

88. Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- Algatada Riigimetsa Majandamise Keskuse omaniku ootuste dokumendi muutmine, et sätestada selles ootused:
 - oodatava tulususe määra kohta metsamaterjali müügil;

Kliimaministri vastus: riigi jaoks on ülioluline, et kestvuslepingud tagaksid ettevõtjate võrdse kohtlemise ning müüdud metsamaterjali konkurentsivõimelise hinna. Riigikontrolli audit viitab õigesti varasema praktikaga seotud probleemidele.

²⁹ „RMK töötaja juhendmaterjal korruptsiooni ennetamiseks“, KPMG, 30.06.2014 ja „Kõrvaltegevuse ja seotud isiku kohta teatise esitamine ning teatise vormi kehtestamine“, juhatus otsus 20.06.2017.

³⁰ Kinnitanud RMK juhatus 21.02.2017.

³¹ Kinnitanud RMK juhatus 09.05.2017.

³² ERR, 20.02.2024. „RMK tahab õppida korruptsiooni ära tundma ja ennetama“ – <https://www.err.ee/1609258794/rmk-tahab-oppida-korruptsiooni-ara-tundma-ja-ennetama>

Kliimaministeeriumi hinnangul on tänaseks olukord oluliselt muutunud. Kestvuslepingute sõlmimise tingimusi on muudetud, mis tagavad puitmaterjali võimalikult kõrge väärimdamise Eestis ning lepingud ja nende hinnad on läbipaistvad ning turuosaliste poolt kontrollitavad. Selleks muutsime Vabariigi Valitsuse määrust nii, et kestvuslepingud on alates 25.09.2023 avalikud. Kestvuslepingutest teenitava tulu ning eraturul müüdava puidu turuhinnad on võrreldavad nii üldiselt kui erinevate puitmaterjalide liikide lõikes. Avalikustatud lepingud näitavad, et RMK ei teeni kestvuslepingutega turuhinnast madalamat tulu. Küll aga tagavad kestvuslepingud ettevõtetele kindluse puidu kättesaadavuse osas.

RMK oodatav tulusus sõltub ennekõike puidu turuhinnast. Hinda ei kujunda ainult RMK, vaid regiooni puiduturu olukord, olulised tarnekindlust mõjutavad sündmused (näiteks Venemaa sõda Ukrainas) ning üldine nõudlus. Seetõttu ei ole metsamaterjali müügi tulususe määra eraldi fikseerimine meede, mis olukorda muudaks või parandaks.

Kestvuslepingute olulisem eesmärk on tagada puidu võimalikult kõrge lisandväärtusega töötlemine Eestis ja seeläbi vähendada töötlemata puidu eksporti. Puidu Eestis väärimdamise suurendamine toetab puidusektori arengut ja kliimaeesmärkide täitmist.

Riigikontrolli kommentaar: minister viitab, justkui näitaksid avalikustatud lepingud, et RMK ei saa kestvuslepingutega turuhinnast madalamat tulu. Riigikontrollile pole esitatud aga ühtegi analüüsi, mis seda väidet kinnitaks. Riigikontrolli audit näitas hoopis vastupidist, et kestvuslepingutega saadakse avaliku enampakkumisega võrreldes oluliselt väiksemat tulu (vt p-d 61–63).

Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et metsaseaduse kohaselt tuleb metsamaterjali müümisel tagada selle eest harilikule väärtusele vastava tasu saamine ja riigivaraseaduse järgi tuleb riigivara müües kasu maksimeerida ja kahju saamist vältida. Metsamaterjali Eestis töötlemise ja sellele lisandväärtuse andmise eesmärgid ei ole praegu õigusakti tasandil sõnastatud. Seega tuleb riigitulundusasutusel eelkõige tagada, et seadusest tulenevad metsamaterjali müügi nõuded oleksid täidetud ja alles seejärel saab asuda täitma muid ülesandeid, mis kehtiva õigusega vastuollu ei lähe.

- selle kohta, kui suure osakaalu peaks kestvuslepingutega metsamaterjali müük moodustama kogu metsamaterjali müügist.

Kliimaministri vastus: riigi sotsiaal-majanduslike ja kliimaeesmärkide saavutamisele parimal moel kaasaitamiseks teeme RMK-le ettepaneku alustada majandusmõju analüüsi kestvuslepingutega müüdava puidu optimaalse osakaalu leidmiseks, mille korral võimalik kasu on suurim. Lähtuvalt analüüsi tulemustest saame vajadusel sisse viia muudatused.

- Riigikontroll soovib kestvuslepingute osakaalu praegusega võrreldes vähendada nii, et ka sortimentide puhul ei ületataks praegust 85% osakaalu.

Kliimaministri vastus: puidu müüki käsitleme ka edaspidi tervikuna, ja igale sortimendile eraldi kestvuslepingutega müügi osakaale ei ole mõistlik määrata. Erinevate puidusortimentide riigisisese ümbertöötlemise võimekus on erinev ja see on ajas muutuv. Kestvuslepingute olulisem eesmärk on tagada puidu võimalikult kõrge lisandväärtusega töötlemine riigis sees ja seeläbi vähendada töötlemata puidu väljaviimist riigist. See toetab ühtlasi puidusektori stabiilset arengut ja kliimaeesmärkide täitmist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et kestvuslepingutega müügi osakaal on mõne sortimendi puhul periooditi ulatunud üle 85% ja see võib nende sortimentide suhtes tekitada liigset raiesurvet.

- Sõnaselgelt sätestada, et pikaajaliste lepingute ehk kestvuslepingute sõlmimisel tuleb eelistada avalikku enampakkumist, mille korral on tagatud harilikule väärtusele vastava tasu ehk turuhinna saamine metsamaterjali müügil ja mis on kõige läbipaistvam ja konkurentsile avatum metsamaterjali müügiviis.

Kliimaministri vastus: harilikule väärtusele vastavat hinda on võimalik saada sõltumata müügiviisist. Kestvuslepingute hind on piltlikult öeldes hulgihind ja enampakkumise hind on jaehind, aga mõlemad on turuhinnad.

Avalikul enampakkumisel on v äga oluline piirang, sest sellega ei saa kehtestada pakkujaid välistavaid tingimusi nagu väärimdamata puidu ekspordi keeld. Seetõttu jääb täitmata eesmärk puitu maksimaalselt Eestis väärimdada.

Riigikontrolli kommentaar: auditi lõpuks esitatud Kliimaministeeriumi ja Riigimetsa Majandamise Keskuse arusaamad sellest, mis on metsamaterjali müügil selle harilik väärtus ehk turuhind, on erinevad ja omavahel vasturääkivad. Kui auditi alguses pidas Riigimetsa Majandamise Keskus metsamaterjali turuhinna määramist võimatuks, siis auditi lõpuks jõudis seisukohale, et turuhind on kestvuslepingute sõlmimise tinglikult tagatud koguse (TTK) voorus pakutud hind (vt p-d 64–67). See hind on aga vaid üks komponent kliimaministri viidatud kestvuslepingute hinnast. Viimasele lisandub ka kinnise enampakkumise (EPK) hinna komponent (vt ka joonist 9 ja lk 61 RMK jooniseid 2 ja 3).

Lisaks näitas Riigikontrolli audit, et kestvuslepingute hinnad on oluliselt madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad (vt p-d 61–63). Viide sellele, et hinnaerinevus tuleneb müüdavatest kogustest, on samuti eksitav, sest audit näitas, et suuremat kogust ostev klient ei saa üldjuhul madalamat hinda ja väiksemat kogust ostev klient ei maksa üldjuhul kõrgemat hinda (vt p-d 75–77 ja täpsemalt lisast B). Ka ei ole

metsamaterjali Eestis töötlemine praegu õigusakti tasandil eesmärgina sõnastatud ja selle tõttu ei saa seda eesmärki pidada olulisemaks õigusaktidest tulenevatest nõuetest, eelkõige nõudest tagada metsamaterjali müügil selle eest harilikule väärtusele vastava tasu saamine.

- Kui Kliimaministeerium ei pea vajalikuks, et Riigimetsa Majandamise Keskuse pikaajalisi lepinguid ehk kestvuslepinguid sõlmitaks üksnes avaliku enampakkumise teel, algatada Vabariigi Valitsuse määruse „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ muudatus, et täpsustada Riigimetsa Majandamise Keskuse lepingute sõlmimise protseduuri ja metoodikat, sh:
 - kaaluda määruse paragrahvi 3 lõigetes 2 ja 3 toodud põhimõtetest loobumist, mille järgi tuleks määrata metsamaterjali harilik väärtus (ehk turuhind) Riigimetsa Majandamise Keskuse vahelaos, ja lähtuda hinna määramisest lõpplaos. See annaks parema võimaluse võrreldavuseks ülejäänud puiduturuga;
 - sätestada, mida loetakse metsamaterjali harilikuks väärtuseks (turuhinnaks), ning panna kirja, millise metoodika alusel tuleb see leida;
 - kujundada kestvuslepingute hinnaläbirääkimised viisil, mis annaks uutele klientidele, kellel puudub varasem kestvusleping, võimaluse osaleda tinglikult tagatud koguste vooru hinnapakkumistel;
 - sätestada turumoonutuste vältimiseks põhimõtted, mida tuleb pikaajaliste lepingute ehk kestvuslepingutega metsamaterjali müügi korral rakendada protsessi kõigis osades;
 - kohustada, et Riigimetsa Majandamise Keskus määraks kestvuslepingute sõlmimise käigus iga kord metsamaterjali alghinna;
 - jälgida, et alghind sisaldaks lisaks ülestöötamise ja veokulule ka Riigimetsa Majandamise Keskuse püsikulu ja metsamaterjali kui ressursi väärtust.

Kliimaministri vastus: oleme nõus, et kestvuslepingu sõlmimise ja hinna kujunemise regulatsiooni on võimalik täpsustada. Algatame lähtuvalt Riigikontrolli ettepanekutest vastava Vabariigi Valitsuse määruse muutmise, kus täpsustame järgmisi aspekte:

- RMK pädevus pidada läbirääkimisi, kui suuremahuliste investeeringute tagamiseks on vaja koostöökokkuleppeid, sh millistel tingimustel RMK võib eelkokkuleppeid ettevõtetega metsamaterjali müügiks sõlmida, tagades sealjuures keelatud

riigiabi andmise vältimise. Sõlmitud eelkokkulepped oleksid aluseks, mis võimaldaks uutel pakkujatel osaleda tinglikult tagatud koguste hinnapakkumistel.

- Metsamaterjali müügi tingimused. Need on võimalik sätestada Vabariigi Valitsuse määruse § 18 lg 2, mis annab müügi korraldajale volitusnormi kehtestada kestvuslepingute sõlmimiseks esitatud pakkumiste hindamise metoodika. Kliimaminister teeb RMK-le ettepaneku täpsustada kehtestatud metoodikas tingimusi turumoonutuse ühetaoliseks hindamiseks.

Lisaks peame vajalikuks täpsustada hariliku väärtuse määramise põhimõtteid. Hetkel on alghinna määramise üldised põhimõtted kirjeldatud viidatud Vabariigi Valitsuse määruse § 3 ja hariliku väärtuse määramist on kirjeldatud RMK juhatusel kinnitatud metsamaterjali müügi juhendis ja pakkumiste hindamise metoodikas. Teeme RMK-le ettepaneku täpsustada hariliku väärtuse määramise metoodikat RMK metsamaterjali müüki reguleerivates dokumentides.

Küll aga ei pea me vajalikuks lähtuda lõpplao hinnast. Metsamaterjali lõppladu asub ostja juures ja selle asukoht ei ole pakkumiste esitamise hetkel teada. Seetõttu pole võimalik lõpplao hinnast lähtuda. Samuti ei pea me võimalikuks võtta metsamaterjali alghinna määramisel arvesse RMK püsikuluseid. Metsamaterjali alghinna määramisel on otstarbekas lähtuda selle turuhinnast. RMK püsikulud turuhinda ei mõjuta. Pikaajaliselt liiga madala turuhinna korral peab riigimetsa majandaja vaatama üle oma tegevused ja nendega kaasnevad kulud. Metsamaterjali kui ressursi väärtus on võrdne selle hariliku väärtusega, mis kujuneb nõudluse ja pakkumise alusel.

Vabariigi Valitsuse määruse muudatused plaanime ette valmistada 2025. aastal.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei saa nõustuda ministri väitega, et metsamaterjali müügi protsessis pole lõpplao asukoht pakkumiste tegemisel teada. See väide on eksitav. Riigikontrollile esitatud dokumendid ning RMK antud selgitused viitavad vastupidisele – kestvuslepingute pakkumismenetlused viiakse läbi piirkonnapõhiselt, lõpplao asukoht tehakse RMK-le teatavaks kestvuslepingute sõlmimise protsessis ja see on keskne näitaja, mida RMK arvestab vahelao hinna üle kalkuleerides ning ka lõpliku müügiotsuse tegemisel. Ka lepingu täitmine toimub just lõpplaos määratud hinna alusel, mitte vahelaos määratud hinna alusel.

Riigikontroll juhib ministri tähelepanu asjaolule, et metsamaterjali alghinna määramisel ei ole mitte üksnes otstarbekas lähtuda selle turuhinnast, vaid see on metsaseaduse kohaselt kohustuslik. Kuna kestvuslepingute sõlmimisel tehakse pakkumised lõpplao hinna kohta, siis tekib metsamaterjali harilik väärtus lõpplaos, mitte RMK

vaheladudes. Vastasel korral peaks RMK pakkumismenetluse läbi viima selliselt, et metsamaterjali müüakse RMK vahelao põhiselt ja ostja tasub ostetava metsamaterjali transpordikulud ise.

89. Riigikontrolli soovitusel Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele:

- Et tagada võrdset kohtlemist ja vaba konkurentsi ka uutele turule tulijatele, kujundada kestvuslepingute hinnaläbirääkimised viisil, mis annaks uutele klientidele, kellel puudub varasem kestvusleping, võimaluse osaleda tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakkumistel.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi süsteemi täiustamiseks vastavalt Riigikontrolli ettepanekule.

Tinglikult tagatud kogus (TTK) uuel turule tulijal puudub, kui ta pole eelneva kolme aasta jooksul (st vähemalt üks kord viimase kolme aasta jooksul) RMK enampakkumisel edukalt osalenud. Varasem kogemus on vajalik stabiilsuse tagamiseks, kuna RMK planeerib kõiki oma tegevusi pikalt ette ja vajab kindlaid partnereid, et täita seadusega pandud ülesandeid. Praktikas ei ole ostuajaloo puudumine uutel tulijatel takistanud kestvuslepingu saamist ega soovitud koguse ostmist. Näiteks osales OÜ Fibenol 2023. aasta sügisel uue tulijana kestvuslepingu protsessis, ei osalenud TTK voorus, kuid võitis kinnise enampakkumise voorst kogu soovitud koguse. See näide annab eelduse väita, et stabiilsusele rajatud süsteem toimib.

- Loobuda hinnakujundusmehhanismist, mis soosib kestvuslepingu tinglikult tagatud koguse voorus madalamate hindade pakkumist. St loobuda põhimõttest, et selles pakkumisvoorus arvestatakse turumoonutuseks pakkumine, mis on pakutavate hindade keskmisest 15% kõrgem. Ühtlustada enampakkumiste ja tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakkumiste põhimõtted.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi põhimõtte muutmiseks.

Turumoonutuste vastaste meetmete rakendamine on vajalik, et vältida RMK-le ja laiemalt riigile kahju tekkimise riski. Kui üks pakkuja põhjustab TTK voorus turumoonutuse (turuhinda oluliselt ületav pakkumus), mille alusel RMK esitab kõigile teistele pakkujatele hinna vastupakkumise ja moonutuse põhjustaja hiljem ise loobub turuhinnast kõrgema hinna pakkumise tõttu ostmisest, tekib kõigil teistel pakkujatel põhjendatud alus RMK vastu kahjunõude esitamiseks. Selline olukord juhtus 2019. aasta lõpus kui üks saeveski pakkus turuhinda 30% ületava hinna, pool aastat hiljem läks ettevõtte pankrotti. Kinnise enampakkumise voorus RMK hinna vastupakkumisi ei tee, mistõttu

turumoonutusega hinna pakkuja riskib ainult üksi ostukohustuse rikkumisega, kui pakkuja loobub ostmisest.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Riigimetsa Majandamise Keskus kujundab ise põhimõtted, mille alusel pakkujatele vastupakkumisi teha. Riigikontroll jääb enda seisukoha juurde ning rõhutab, et oluline on luua hinnamehhanism, mis tagaks kestvuslepingute kaudu riigivara müües selle maksimaalse tulususe. Hinnamehhanismist tuleks eemaldada sätteid, mis soosivad madalamate hindade pakkumist tinglikult tagatud koguse vóorus.

- Suurendada kestvuslepingute sõlmimise toimingute kontrollitavust ja läbipaistvust. Muu hulgas kehtestada toimingute dokumenteerimise nõuded ja kaaluda, kas viia kestvuslepingute sõlmimine üle elektroonilisse pakkumiskeskonda.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK viib 2025. aasta juuliks läbi äriarenduse analüüsi kestvuslepingute elektroonilise pakkumise keskkonna ehitamiseks.

RMK on alustanud arendustegevustega müügipakkumiste elektroonilise keskkonna ehitamiseks avalikel enampakkumistel. Digitaalsete lahenduste juurutamise käigus uuendatakse ka toimingute dokumenteerimisega seonduv.

Kestvuslepingute sõlmimise eel on tehtud erikokkuleppeid. Teiste klientidega võrreldes on kasutatud erinevat hinnamudelit

RMK on sõlminud ettevõtetega konfidentsiaalseid eelkokkuleppeid

90. Kuigi RMK metsamaterjali müügi reeglistik³³ ja põhimõtted näevad ette, et müügiprotsessis koheldakse pakkujaid võrdselt, hinnakujunduse põhimõtted on ühetaolised ja läbipaistvad ning lepingute sõlmimisel on maandatud korruptsiooniriskid, selgus viie suurema puiduostjaga sõlmitud lepinguid ja nende muudatusi vahemikus 2017–2022 vaadates, et kestvuslepingute sõlmimise protsess võimaldab klientide erinevat kohtlemist ning lepinguliste hindade määramine ei ole olnud läbipaistev.

91. Järgmisena on kirjeldatud ASi Graanul Invest ja tema tütaretevõttega, ASi Latvijas Finieris Kohila vineeritehasega ning ASiga Estonian Cell sõlmitud kokkuleppeid ja kestvuslepingute ajalugu. ASi Graanul Invest ja Latvijas Finieris Kohila vineeritehasega on sõlmitud ka eelkokkulepped, kus on toodud konfidentsiaalsuse säte, kuid pole nimetatud, millisel õiguslikul alusel on see säte lisatud. Konfidentsiaalsete eelkokkulepete sõlmimise õigust ja pädevust ei ole

³³ RMK juhend metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel.

ei varem ega praegu kehtivate õigusaktidega RMK-le antud, seda õigust pole RMK-l ka tema enda juhendmaterjalide kohaselt.

92. Dokumentidest ilmnes, et viis, kuidas RMK ettevõtteid on toetanud, võib sisu poolest liigituda riigiabiks³⁴, mille andmisel oleks pidanud lähtuma riigiabi reeglitest.

Konfidentsiaalne koostöölepe ASiga Graanul Invest

93. **12.03.2013 sõlmis RMK ASiga Graanul Invest konfidentsiaalse koostööprotokolli, mille eesmärk oli** poolte koostöö Lõuna-Eestisse madalakvaliteedilist puitu (küttepuidu ja paberipuitu) suures koguses tarbiva pelletitehase (**praegu OÜ Osula Graanul**) rajamiseks.

94. RMK võttis endale hulgaliselt kohustusi, näiteks lubas koostööleppes muu hulgas järgmist:

- selgitada välja vajalikud maatoimingud, sh hoonestusõiguse seadmise tingimused riigimaa maaüksusele Võru linna lähedal;
- avaldada hiljemalt 1. oktoobril 2013 avalik teadaanne, et alustatakse läbirääkimisi, et sõlmida kestvuslepingud **paberipuidu müügiks** perioodil jaanuarist 2014 kuni detsembrini 2018;
- **tagada tehase valmimisel selle varustamine metsamaterjaliga koguses 100 000 – 130 000 m³ aastas.**
- **töötada välja kestvuslepingu hinnamudel aastateks 2013–2018, mis tagab tehase jaoks vajaliku metsamaterjali hinnad** RMK Kagu regioonist 2012. aastal müüdud kütte- ning paberipuidu keskmise hinna tasemel (27,5 €/m³), mida alates 2014. aastast suurendatakse Euroopa Liidu viimase kümne aasta keskmise inflatsioonimäära võrra.

95. Koostöökokkuleppele järgnes 04.10.2013 sõlmitud kestvusleping perioodiks 01.01.2014–31.12.2018. Kestvuslepingus ja selle sõlmimise eelsetes läbirääkimistes ei leidunud viiteid varem sõlmitud kokkuleppele – puudusid igasugused viited asjaolule, et tegelikkuses oli materjali hind ning muud tingimused juba eelnevalt kokku lepitud ning konkurentsi ja parima hinna väljaselgitamist lepingu sõlmimiseks tegelikkuses ei toimunud. Pealtnäha oli aga kestvusleping sõlmitud samadel alustel, mis teiste klientide lepingud.

Teadmiseks, et

optsiooniõiguse saamine tähendab, et poolel tekib õigus, aga mitte kohustus osta eelnevalt kokku lepitud hinna eest müüdavat vara.

96. Järgmise **konfidentsiaalse koostööleppe sõlmis RMK ASiga Graanul Invest** 19.12.2014 küttepuule ja kuuse-, männi- ja kasepaberipuu tarneteks Imavere graanulitehasesse. Ka selles koostööleppes võttis RMK endale kohustused avaldada kestvuslepingute müügikuulutused ja lepiti kokku hindades ja tarnitavates kogustes.

³⁴ Riigiabi on abi, mis antakse avalikest vahenditest, millel on valikuline iseloom ja mis annab abi saajale eelise ning moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

97. Hinnamehhanism, mis ASiga Graanul Invest kokku lepiti, oli veelgi soodsam, kui seda oli eelmises kokkuleppes. Kui viimases oli iga-aastane hinnatõstmine inflatsioonimäära võrra, siis Imavere tehase laienduse ehitamiseks saadavale toormele rakendus hinnatõus ainult 50% inflatsioonimäärast. Selle kokkuleppega andis RMK ettevõttele ka optiooniõiguse paberipuidu müügis. Kokkulepe oli järgmine:

- töötada välja kestvuslepinguga aastatel 2016–2020 müüdava küttepuidu hinnamudel, **mis tagab tehase jaoks vajaliku metsamaterjali hinnad** RMK poolt 2014. aastal müüdud ja 2015. aasta I poolaasta enampakkumisel saadud okaspuu- ja lehtpuuküttepuidu kaalutud keskmise hinna tasemel okaspuu ja lehtpuu suhtega 30 : 70 (s.o **25,6 eurot/m³**), mis loetakse 2015. aasta baashinnaks ja mida alates 2016 **suurendatakse Euroopa Liidu viimase kümne aasta keskmisest harmoniseeritud tarbijahinna inflatsioonimäärast 50% võrra aastas**;
- töötada välja aastatel 2016–2020 kestvuslepinguga müüdava paberipuidu hinnamudel, mis **tagab projekti jaoks vajaliku metsamaterjali hinnad** RMK poolt 2014. aastal Imavere ümbruses (ca 50 km raadius) **müüdu kuuse-, männi- ja kasepaberipuidu kaalutud keskmise hinna tasemel (s.o 31 eurot/m³)**, mis loetakse 2015. aasta baashinnaks ja mida alates 2016. aastast suurendatakse analoogselt eelmises punktis kirjeldatud põhimõtte kohaselt. Paberipuidu hinnamudel rakendub ainult juhul, kui AS Graanul Invest soovib teostada optiooniõigust. Optiooniõiguse kasutamisest on AS Graanul Invest kohustatud teatama sooviavalduses;
- tagada projekti valmimisel selle varustamine metsamaterjaliga **koguses 125 000 – 150 000 m³ aastas (küttepuit + paberipuit)**, kui AS Graanul Invest on kestvuslepingute läbirääkimistel esitanud optiooniõiguse kasutamise teate või koguses 100 000 – 125 000 m³ (ainult küttepuit) aastas, kui Graanul Invest ei soovi sätestatud optiooniõigust kasutada;
- tagada metsamaterjalist vähemalt **60% küttepuiduna ja vähemalt 30% okaspuiduna**, kui rakendatakse toodud optiooni, mitterakendamisel tagada kõik küttepuiduna.

98. RMK kuulutas puidumüügi välja 2015. aastal ja AS Graanul Invest tegi paberipuu ja küttepuidu ostu pakkumised (vt pakkumise väljavõtet).

Väljavõte ASi Graanul Invest pakkumisest kestvuslepingu läbirääkimiselt

Vastavalt RMK poolt välja kuulutatud läbirääkimistele (küttepuidumüügiks kokkuleppehinnaga kestvuslepingu alusel), soovib AS Graanul Invest antud läbirääkimistel osaleda alljärgnevatel tingimustel:

Soovitav metsamaterjal: kuuse- ja männiküttepuit, küttepuit

Kogused aastas:	125 000 tm
Soovitav metsamaterjal:	okaspaberipuu, kase- paberipuu
Kogused aastas:	10 000 tm

ASi Graanul Invest esmane hinnapakumuse on **kuuse- ja männiküttepuit 25,87 €/tm** ja **küttepuit 25,87 €/tm, paberipuu 31,33 €/tm** ostja laos perioodil 01.01.2016–31.12.2016 ilma käibemaksuta. Tarnekoha aadress on AS Graanul Invest – Imavere, Imevere vald, Järvamaa.

Allikas: RMK

99. Avalikustatud kestvuslepingute protokoll (vt lisa C) kirjeldab kestvuslepingute sõlmimise protsessi, kus protsessi kirjeldusest ei tule välja, et pakkumised ja nende hindamine ei toimunud ühtsetel alustel.

100. Vähemalt ASi Graanul Invest kohta on protokollis toodud kirjeldus näiline ja avalikkust eksitav, kuna tegelikkuses oli kõiges juba kokku lepitud ning eelkokkuleppesündinud hinnamehhanismi ei olnud kirjeldatud ega sellele viidatud. Samuti seab see kahtluse alla RMK kestvuslepingute hinnamehhanismi ja kokkulepped läbirääkimiste protsessis tervikuna, kuna see võimaldab konfidentsiaalse kokkuleppe sisu üle kanda kestvuslepingusse. Juhul, kui eelnevast kokkuleppes ei tea, siis lepingu sõlmimise protsessi tagantjärele hinnates pole võimalik erikohtlemist kahtlustada. Ka Riigikontroll ei tuvastanud esmalt kestvuslepinguid analüüsides konfidentsiaalsete eelkokkulepete olemasolu. Eelkokkulepete olemasolu tuli välja „juhuslikult“ alles siis, kui otsiti vastuseid, miks on nende ettevõttega tehtud hinnakokkuleppe terveks aastaks olukorras, kus teised ettevõtted pidid hinnas kokku leppima kolm korda aastas.

Teadmiseks, et

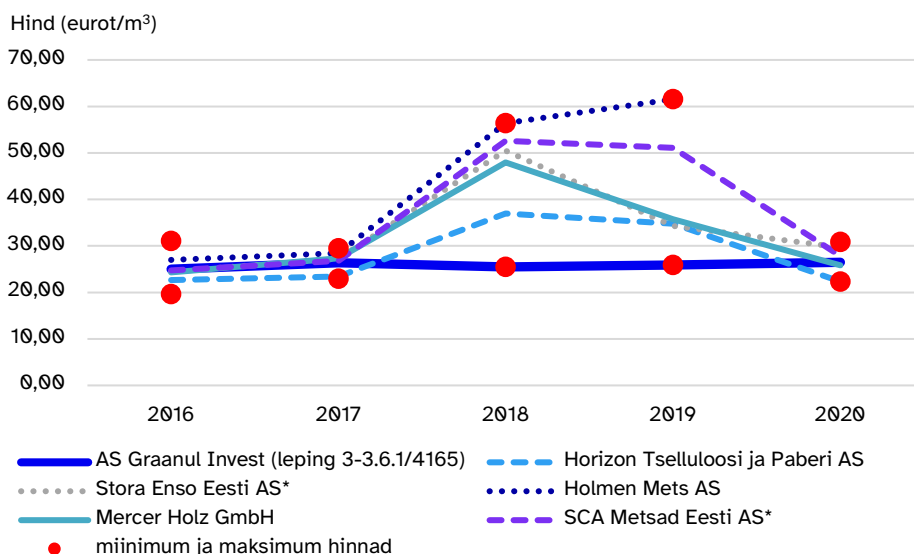
RMK sõnul oli kõige hiljutisem koostöölepe sõlmimisel ASiga Est-For Invest tselluloositehase rajamiseks. Koostöölepe tulemuseni ei jõudnud, sest avalikkus oli tehase ehitamise vastu.

101. Protsess päädis RMK ja ASi Graanul Invest vahel 08.01.2016. a sõlmitud kestvuslepinguga nr 3-3.6.1/4165. Ka nimetatud lepingust ei ole võimalik välja lugeda varem sõlmitud eelkokkuleppeid. Viidatud on ainult sellele, et ettevõtte vastas RMK poolt avalikustatud läbirääkimiste teatele.

102. Eelkokkuleppes ettevõttele antud optsiooniõigus kasepaberipuidu ostuks (ehk ettevõtte õigust osta kasepaberipuitu täiendavas koguses) lepingust ei ole võimalik otseselt välja lugeda ning sellele ei ole otseselt viidatud. Selle asemel on lepingus punkt, **mis võimaldab tarnida metsamaterjali ostja poolt soovitud koguses, sõltumata kui suures koguses on lepingus puidukogused kokku lepitud.**

103. AS Graanul Invest sai kestvuslepingu alusel müüdud metsamaterjali teiste sama sortimenti ostnud ettevõtetega võrreldes soodsamalt. Graafik näitab olulisi hinnaerinevusi ja ASi Graanul Invest stabiilset hinda terve lepinguperioodi vältel (vt joonis 11). 5 aasta jooksul müüdi nimetatud lepingu alusel paberi- ja küttepuitu kokku 639 470 m³.

Joonis 11. Koostöökokkuleppe alusel sõlmitud ASi Graanul Invest kestvuslepingu ja teiste ettevõtete kestvuslepingute keskmised kuusepaberipuidu hinnad aastatel 2016–2020



Märkus: hinnad on esitatud vahelao hindade võrdluses.

* Perioodil 2016–2018 kehtis Stora Enso Eesti ASil ja SCA Metsad Eesti ASil üks kestvusleping ning perioodil 2019–2020 uus kestvusleping.

Allikas: Riigikontroll RMK andmete alusel

104. RMK selgitusel eelkokkulepete sõlmimiseks otsest juriidilist alust ei ole, on viited üldistele printsiipidele ja põhjendustele, miks kokkulepe sõlmiti – puiduturu stabiliseerimine, kestvuslepingute osakaalu suurenemine, investoritele kindluse andmine, madalakvaliteetse puidu (kütte ja paberipuidu) vähene nõudlus.

105. Audititoimingute tegemise ajal selgitas RMK koostöökokkuleppe eellugu. RMK sõnul on investeerimisest huvitatud ettevõtete pöördunud esmalt poliitikute poole ja sealt edasi on tulnud RMK-sse juba konkreetsete soovidega. ASi Graanul Invest kokkulepete kohta selgitas RMK audititoimingute tegemise ajal, et RMK-le anti suunis ASiga Graanul Invest ja OÜga Osula Graanul koostöökokkulepe sõlmida Keskkonnaministeeriumi juhtkonna poolt suuliselt ning seda dokumenteeritud ei ole.

106. Peale aruandega tutvumist selgitas RMK, et pole siiski teada, kuidas suhtlemine ministeeriumi ja poliitikutega käis ning kuidas infot ASi Graanul Invest tehaste rajamise toetamiseks vahetati. Samuti pole RMK sõnul alust öelda, et ministeeriumilt tuli suunis koostöölepe sõlmida. Riigikontrolli küsimuse peale, kelle otsusel ja mille alusel antud kokkulepe sel juhul sündis, selget vastust ei saanud. Ühtegi RMK juhtkonna otsust või muud dokumenti ei ole ning teadmine selle saamisloost on läinud kaduma. Ainus dokument on puiduturustuosakonna juhataja allkirjaga kokkulepe.

107. RMK erikohtlemist antud koostöölepete sõlmimises ei näe, kuna on seisukohal, et ASi Graanul Invest tehased hakkasid kasutama ressursi mille järele polnud nõudlust ja RMK-l puudus muu müügialternatiiv (st küttepuidu ja paberipuiduostjaid ei olnud piisavalt). RMK selgitas olukorda järgmiselt: „Lepiti kokku et Graanul Invest osaleb kestvuslepingute sõlmimise protsessis ja ettevõtte lubas osta mitte vähem, kui koostööprotokollis märgitud kogus. Nad sisuliselt võtsid endale kohustuse tulla ostma kindlaksmääratud kuupäeval. Meie garanteerisime koguse, millise saame täiendavalt müüa kui ettevõtte osutub edukaks. See ei olnud nende eelistamine teiste ees vaid see oli täiendav lubadus. Kellegi tarned seetõttu ei vähenenud.“

Puidumüügi eri- kokkulepe ASiga Estonian Cell kestis 15 aastat

Teadmiseks, et

haab kasvab peamiselt segametsades teiste puuliikidega koos. Seetõttu raiutakse haabasid paratamatult näiteks kuuse enamusega segapuistutes, kus eesmärk on kuuskede raie.

Haavad sobivad paberipuiduks, aga ka näiteks puiduhakkeks ja küttepuidudeks

Allikas: Ü. Tamm. Haab, põlatud ja hinnatud metsapuu. Eesti Loodus, 2005, nr 1

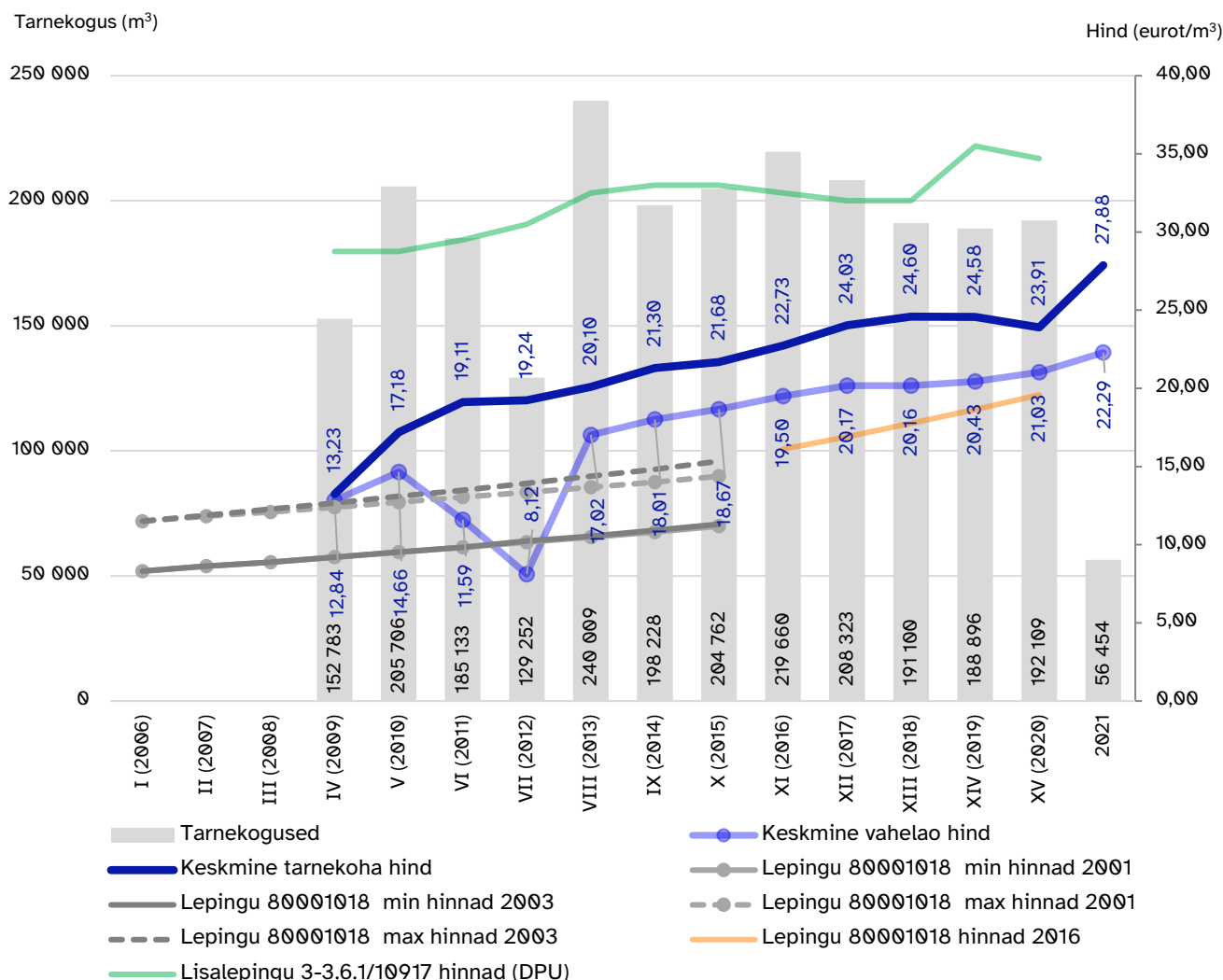
108. 25.01.2000 otsustas Vabariigi Valitsus kiita kabinetioatsusega heaks majandusministri ettepaneku teha ettevalmistusi tselluloositehase rajamiseks vajaliku vabaturuhindadel põhineva hinnakujundusmehhanismiga garanteeritud puidutarne lepingu sõlmimiseks.³⁵ RMK avaldas 08.08.2001 haavapaberipuidu müügiks enampakkumisteate.³⁶ Müüdava puidu mahtu ega lepingu pikkust teates ei märgitud. Osalema oodati ettevõtteid, kelle aastane toormevajadus ületab 100 000 tm puitu aastas. RMK ja ASi Estonian Cell 15-aastane kestvusleping haava paberipuidu müügiks sõlmiti 09.10.2001, lepingu mahuks oli 140 000 (+/- 10%) tm puitu aastas. RMK selgitas, et leping sõlmiti valitsuskabineti otsuse alusel ja lepingu sõlmimise eesmärgiks oli haavapaberipuidule turuvõimaluse loomine, mille järgi muidu eriti nõudlust polnud.

109. Lepingut sõlmides lepiti kokku haava paberipuidu hinnavahemik esimeseks kümneks aastaks. Kaks aastat hiljem korrigeeriti hinda veidi ülespoole. 2016. aastal lepiti kokku hind viimaseks viieks aastaks (vt joonis 12). Erinevalt teistest kestvuslepingutest jäi puiduveo korraldamine ja sellega seotud kulud ostja kohustuseks. Järgnevalt kirjeldatakse lepingu muudatusi täpsemalt.

³⁵ Vabariigi Valitsuse istungi protokoll nr 4. 25.01.2000.

³⁶ Avalikud Teadaanded, nr 31.

Joonis 12. ASi Estonian Cell lepingutes kokkulepitud haavapaberipuidu hinnad, vahelaohinnad ja tegelikult tarnitud kogused. Vahelaohindades ei ole erinevate lepingute hinnad eristatavad, tegemist on kaalutud keskmise hinnaga. Ei ole võimalik eristada, millise lepingu alusel, kui palju ja millise hinnaga on müüdud



Allikas: Riigikontroll RMK andmete põhjal

110. 14.02.2003 tehti lepingu muudatus, millega stardiperiood lükkus edasi. Puidutarnet alustati 2006. aastal, mis on 5 aastat pärast esimese lepingu sõlmimist.

Teadmiseks, et

tihumeeter on ruumalaühik, mis on võrdne 1 m³ puidumassi ruumalaga. Tihumeetri puhul ei arvestata puiduvirnas olevaid õhuvaheid.

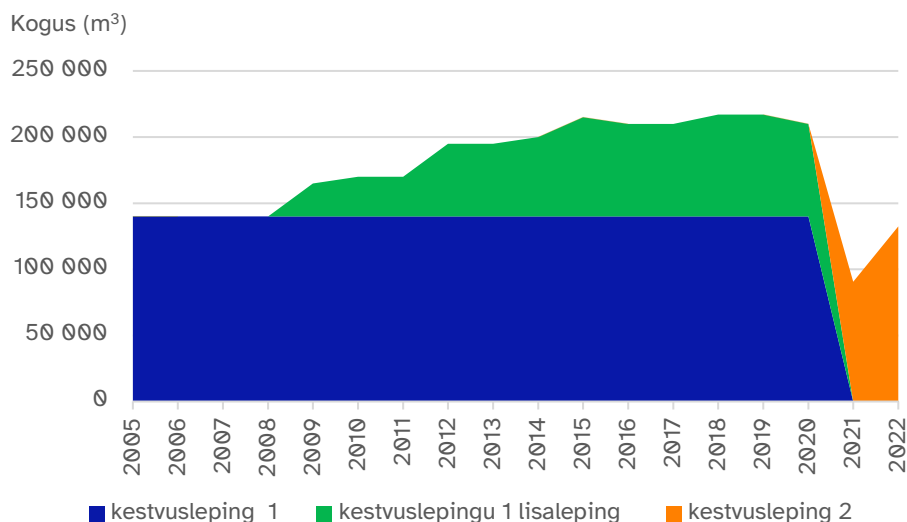
Puiduvirna mõõtmisel teisendatakse m³ tihumeetriteks koefitsientide abiga.

111. 13. novembril 2009 sõlmiti 12 aastaks nn lisaleping, milles märgiti, et varem sõlmitud kestvuslepingu mahtu ületavad kogused loetakse lisalepingu mahuks. Lisalepingu esimese aasta mahuks lepidi kokku maksimaalselt 25 000 m³ aastas.

112. Lisalepingu maht kinnitati edaspidi kord aastas ning see suurenes järjepidevalt kuni 77 000 m³ aastas. Lepingus oli lubatud mõnel aastal ka 50% või sellest suurem mahu kõikumine, näiteks 2012 ja 2013 minimaalselt 25 000 m³ kuni maksimaalselt 55 000 m³; 2014 minimaalselt 30 000 m³ ja maksimaalselt 60 000 m³ aastas (vt joonis 13). Lepingus oli ka punkt, mis lubas ostjal lepingu mahtu 5-kuulise

etteteatamisega suurendada ega lubanud RMK-l lepingu suurendamisest põhjendamatult keelduda.

Joonis 13. Ülevaade ASi Estonian Cell ja Riigimetsa Majandamise Keskuse vaheliste lepingute mahtudest (m³) aastatel 2005–2022



Allikas: Riigikontroll RMK andmete põhjal

113. Lisalepinguga tarnitavate koguste hind otsustati kord aastas enne tarneperioodi algust täpsemalt kokku leppida, kuigi esimesel aastal toimus see pool aastat pärast tarneperioodi algust.

114. Riigikontrolli hinnangul ei olnud RMK ja ASi Estonian Cell vahelised lepingud läbipaistvad, kuna nende tingimusi (hind, kogused) ei avalikustatud lepingu sõlmimisel ega ka hiljem. Samuti takistas see, et ASi Estonian Cell võimaldati eritingimusi (nt hinnakokkulepe kümneks aastaks), ettevõtete vahelist ausat konkurentsi.

115. RMK sõnul garanteeris riik ASi Estonian Celli rajamiseks kolm strateegilise tähtsusega lepingut – elekter, gaas ja puit. Ettevõtte rajati haavapaberipuidule turuvõimaluste loomiseks, mis on tänaseni jäänud ainsaks. RMK on seisukohal, et kuna teisi ettevõtteid, kes haavapaberipuidu ostuks 2001. aastal kestvuslepingut oleks soovinud, ei olnud, siis pole ka võimalik lepingu tingimusi teistega võrrelda ning Riigikontrolli etteheide pole siinkohal õige. Riigikontroll leiab, et lisalepingu sõlmimine ilma avaliku konkursita polnud läbipaistev ja ei aidanud kaasa ausale konkurentsile.

116. Lisaks ASi Estonian Cell ja ASi Graanul Invest ning selle tütar-ettevõttega sõlmitud lepingutele sõlmis RMK koostöölepe ka Latvijas Finiers Kohila vineeritehasega aastal 2011. Tollane koostöölepe sõlmiti kolmes osas – kaks proovipartiid kuni 1000 m³ ning seejärel pikaajaline leping 12 000 m³ kasevineeripaku müügi ja ostu kohustust. Koostööleppes on viidatud, et puitu müüakse turuhinnaga ning vastavalt RMK praktikale.

117. RMK kinnitas, et rohkem koostöökokkuleppeid ega muudes vormides (kirjalikke ega suulisi) kokkuleppeid ei ole puidu müügi hinna ega eritingimuste või muu kohta sõlminud. Samuti kinnitati, et Riigikontrollile on edastatud kõik olemasolevad sellekohased dokumendid.

118. **Riigikontrolli hinnangul** puudusid RMK-l õiguslik alus ja pädevus sõlmida ettevõtetega eelkokkulepped ja puuduvad ka praegu. ASi Graanul Invest kaasuse põhjal, arvestades asjaolu, et eelkokkulepetest sündisid põhjendamatute eri hindade ja tingimustega kestvuslepingud, mille läbirääkimised on näiliselt toimunud sarnaselt teiste ettevõtetega, seab see kahtluse alla kestvuslepingute hinnakujunduse läbipaistvuse tervikuna. Näiteks kui ASi Graanul Invest lepingus oli fikseeritud hinnad erinevatel põhimõtetel viieks aastaks, siis teiste ettevõtetega ei saanud toimuda hinnakujundus ja läbirääkimised samadel põhimõtetel, kuna teistega hinda selliselt ei fikseeritud.

119. Riigikontrolli hinnangul on seesuguselt sündinud konfidentsiaalsete eelkokkulepete puhul suurem korruptsioonirisk. Samuti on ka risk, et RMK andis eritingimusi omanud ettevõtetele keelatud riigiabi. Riigikontroll leiab, et RMK juhtkond oleks pidanud tagama, et keskus ei sõlmi õigusliku aluseta kokkuleppeid ja hiljem oleks kokkulepete olemasolu pidanud tuvastama RMK sisekontrollisüsteem.

120. Riigikontrolli hinnangul on eelkokkulepete sõlmimine ja nende ärisaladuseks tunnistamine olnud põhjendamatu. Konfidentsiaalseid eelkokkuleppeid sõlminud ettevõtted said teiste ettevõtete ees eeliseid. Samuti ei saa normaalsuseks pidada asjaolu, et seesuguste suuremahuliste kokkulepete tegemise saamisluгу asjaosalised enam ei mäleta ning dokumendid puuduvad.

121. Riigikontroll ei asu seisukohale, et läbirääkimisi ei tohiks pidada, kuid välja peavad olema toodud põhjendused, miks riigil on vaja toetada erainvesteeringut, läbirääkimiste pidamise reeglid peavad olema kirjas kehtivas õiguses, need peavad olema läbipaistvad, tagatud peab olema ettevõtjate võrdne kohtlemine läbirääkimiste käigus ja läbirääkimiste tulemusel sõlmitavad lepingud peavad olema avalikud.

122. **Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:**

- anda Kliimaministeeriumi siseauditi osakonnale ülesanne kontrollida, kas metsamaterjali müügi korraldus Riigimetsa Majandamise Keskuses tagab ettevõtete ühetaolise kohtlemise ja välistab keelatud riigiabi andmise;

Kliimaministri vastus: nõustume, et metsamaterjali müügi korraldus RMK-s peab tagama ettevõtete ühetaolise kohtlemise ja välistama keelatud riigiabi andmise. Selguse loomiseks toetame täiendavate kontrollide teostamise vajadust viidatud küsimustes. Koostöös RMK

nõukoguga kaalume 2025. tööplaanide koostamisel, kuidas vastavaid kontrolltoiminguid parimal viisil teostada. Üheks võimaluseks on RMK siseauditi talituse ja Kliimaministeeriumi siseauditi osakonna ühisauditi läbiviimine.

- alkatada metsaseaduse ja Vabariigi Valitsuse määruse muutmine, et määrata kindlaks Riigimetsa Majandamise Keskuse pädevus, sh see, kas ja millistel tingimustel võib ettevõtetega sõlmida metsamaterjali müügi eelkokkuleppeid. Vajaduse korral täpsustada, millistel tingimustel, millistele kriteeriumitele vastavate ettevõtjatega ja millises vormis Riigimetsa Majandamise Keskus selliseid kokkuleppeid sõlmida saab.

Kliimaministri vastus: sisustame Vabariigi Valitsuse määruse muutmisel RMK pädevuse pidada läbirääkimisi, kui suuremahuliste investeringute tagamiseks on vaja koostöökokkuleppeid, sh selle, millistel tingimustel, millistele kriteeriumitele vastavate ettevõtjatega ja millises vormis RMK võib eelkokkuleppeid ettevõtetega metsamaterjali müügiks sõlmida, tagades sealjuures keelatud riigiabi andmise vältimise.

Kestvuslepingute muutmine ja täitmise järelevalve pole süsteemne

123. Lepingute haldamise korraldus peab tagama nii lepingute korrektse täitmise kui ka vajaduse korral muutmise.

124. Audit näitas, et RMK on osa ettevõtete kehtvuslepingute mahte ja sortimente suurendanud pärast esialgse lepingu sõlmimist:

- Näiteks Toftani vanemates kehtvuslepingutes³⁷ on lubatud mahtude suurendamine enam kui 10%. Leping ei lubanud RMK-l koguste suurendamisest põhjendamatult loobuda:
„Ostja võib taotleda lepingu punktis 1.2 sätestatud müüdava Metsamaterjali nominaalkoguse suurendamist kalendriaastas rohkem kui 10% (kümne protsendi) võrra, teatades sellest Müüjale kirjalikult vähemalt 1 (üks) kuu enne kalendriaasta lõppemist ette. Müüja on kohustatud Ostja taotlusele kirjalikult vastama, millistel tingimustel on võimalik nominaalkoguse suurendamine. Müüja ei keeldu Ostja taotluse rahuldamisest põhjendamatult.“
- Toftani kehtvuslepingus³⁸ lisati teisel lepinguaastal kokkulepitud aastasele kuusepalgi kogusele (15 400 tm) veel 4400 tm kuusepalki,

³⁷ RMK ja ASi Toftan vahel 01.07.2014 sõlmitud kehtvusleping nr 3-6.1/51420 ja 21.10.2016 sõlmitud kehtvusleping 3-6.1/51618.

³⁸ RMK ja ASi Toftan vahel 08.12.2015 sõlmitud lepingu nr 3-6.1/51420 lisade 1 ja 3 seitsmes muudatus.

Kestvuslepingute
mahtusid on lepingu
muudatustega
suurendatud

mis ületab aastast mahtu enam kui 10%. RMK selgitas, et lepingu alusel on lubatud müüginahu suurendamine enam kui 10%. RMK märkis, et lisakoguse põhjuseks võivad olla näiteks ostja logistilises piirkonnas plaanitud suurema koguse või spetsiifiliste mõõtudega sortimendi varumine, suvisel ajal palgi kiirestiriknemise vältimine, antud ajahetkel müüginõimaluste vähesus, stabiilsuse tagamine müüjale ja ostjale jmt.

- Stora Enso Eesti AS puhul on samuti lepingu kehtel lisatud koguseid, mida algselt nn raamlepingus kokku lepitud olnud. Näiteks 2017. aastal on tarneperioodi keskel lepingusse lisatud lisakogused, mille hinnad erinesid eelnevalt kokkulepitud hindadest. RMK sõnul oli Stora Enso Eesti ASi puhul tegemist olukorraga, kus klient oli valmis rohkem ostma ja RMK-l ei olnud puidu riknemise tõttu enam aega avalikku müüki korraldada. Enne 2018. aastat sõlmitud kehtvuslepingutes on lubatud suurem kui 10% ulatuses kokkulepitud koguse kõikumine. See oli sisult n-ö kiirmüük, mis lisati kehtvuslepingule. RMK möönis, et kiirmüük ei peaks olema kehtvuslepingute lisakogusena ja õigem oleks teha eraldi lepingud. Stora Enso Eesti ASiga on sõlmitud eraldi leping ürasekiriaiest tekkiva toorme müügiks 3000 tihumeetri mahus.

125. Lepingute muutmisel lisati ka uusi sortimente, mida algses lepingus polnud:

- Horizon Tselluloosi ja Paberi ASiga sõlmitud lepingus³⁹ lisati lepingu muudatusega varem kokkulepitud kogustele uus sortiment – 2200 m³ madalakvaliteedilist kuuse- ja männipalki. RMK märkis, et lähtuvalt lepingust taotles ostja lisakogust aasta lõpus tehase töös hoidmiseks (RMK oli põhiline tarnija), kuna soovitud sortimenti polnud turul piisavalt.

126. Riigikontroll ei nõustu RMK selgitusega, et vahelattu varutud metsamaterjali riknemise ohu ja konkurentsi puudumise tõttu on RMK olnud sunnitud müüma metsamaterjali olemasolevatele RMK väljavalitud kehtvuslepingupartneritele. Esiteks ja kuna RMK ise peab kehtvuslepingute rakendamise peamiseks argumendiks kõikidele osapooltele stabiilse ehk kindlalt prognoositavate tarnete tagamise, siis ei saa pidada põhjendatuks olukorda, kus metsamaterjali tekib teatud kohtades ettearvamatult palju. Teiseks on RMK olemas võimekus korraldada mõnes vahelaos metsamaterjali ülejäägi korral operatiivselt pakkumismenetlus, võimaldades konkureerida materjali ostmisel ka teistel ettevõtetel.

127. **Riigikontroll on seisukohal**, et eespool kirjeldatud lepingutingimustega võib RMK panna ennast ka ise olukorda, kus tekib

³⁹ RMK ja Horizon Tselluloosi ja Paberi ASi 17.08.2017 sõlmitud kehtvuslepingu nr 3-3.6.1/1115 lisa 1 kolmeteistkümnenda muudatuse 03.01.2018 sõlmitud uus muudatus.

kohustus raiemahtusid suurendada. Juhul, kui mitu ettevõtet soovib korrata mahtusid suurendada, siis võib lepingute täitmiseks tekkida vajadus aastast plaanitud raiemahtu ületada. Samuti pole ebasoodsate tingimuste korral (nt ebasoodsad ilmaolud, mis ei luba raiuda, täiendavad looduskaitsepiirangud) võimalik lepinguliste kohustuste tõttu raiemahtusid olulisel määral vähendada, vaid üksnes 10% ulatuses, mis tuleneb lepingutingimustest.

Hinnastamispõhimõtteid on muudetud

128. Ka kestvuslepingute hinnastamispõhimõtteid on lepinguperioodi jooksul muudetud. Näiteks Horizon Tselluloosi ja Paberi ASiga sõlmitud lepingus⁴⁰ on hinnastamise aluseid mitmel korral muudetud:

- 04.07.2011 – algses lepingus võeti hinna arvutamisel aluseks Euroopa turul okaspuu tselluloosi hinna (NBSK USD) muutusega korrigeeritud hind. Kui tselluloosi hind tõusis või langes, siis tuli vastava protsendi võrra muuta metsamaterjali hinda. Erinevalt teistest kestvuslepingutest määrati kindlaks ka keskmine transpordi kulu (8,40 eurot/km).
- 26.01.2016 – moodustati poolte esindajatest *ad-hoc* komisjon turuhinna määratlemiseks. Komisjon pidi arvestama kõigi kehtivate RMK kestvuslepingute kuuse- ja männipaberipuidu hindu Eesti sadamates ja sinna tarnitavaid koguseid ning arvutama välja kaalutud keskmise hinna. Saadud hinnale lisati tasanduskompensatsioon 0,30 eurot/m³, et saada kokkuleppehind.
- 07.03.2017 – muudeti hinnamehhanismi ning metsamaterjali hinna aluseks võeti 93% protsenti Metla veebilehel avaldatud Eesti 3 kuu keskmisest kuuse- ja männipaberipuidu hinnast vahelaos, millele tuli lisada metsamaterjali transpordikulu. Transpordikulu arvutamiseks võeti aluseks hinnakokkuleppe perioodi suhtes üle-eelmise kuu kütuse hind.
- 18.06.2019 alates sõlmiti hinnakokkuleppeid kolm korda aastas samadel alustel nagu teiste ettevõtete kestvuslepingutes.

129. RMK selgitas, et antud leping oli sõlmitud hinnamehhanismiga, mis aja jooksul enam ei taganud harilikule väärtusele vastava hinna kokkuleppimist. Riigikontroll märgib, et Horizon Tselluloosi ja Paberi ASiga tehtud kokkulepped hinnakujunduse kohta erinevad teistest kestvuslepingutest ja seega ei olnud RMK lepingupartnerid ühetaoliselt koheldud.

130. Metsamaterjali tarne eelduseks on kehtiv leping, mille tingimusi tuleb täita. Kõikide suuremate lepingupartnerite puhul esines aga olukordi, kus RMK tarnis puitu enne lepingu sõlmimist või ka pärast tarneperioodi lõppu:

⁴⁰ RMK ja Horizon Tselluloosi ja Paberi ASi 04.07.2011 sõlmitud kestvusleping nr 3-3.6.1/1115.

- Kõige märkimisväärssem oli AS Toftan lepingu sõlmimise praktika, kus seesuguseid juhtumeid oli üle poolte 2017–2022 aastatel sõlmitud lepingu muudatustest.
- Ühel juhul (AS Estonian Cell) ununes leping⁴¹ avaliku enampakkumise võitjaga hoopis sõlmimata. RMK selgitas, et tegemist oli eksitusega ning müük toimus edukaks tunnistatud mahu ja hinna alusel.

131. Riigikontroll osutab, et kirjaliku lepinguta pole probleemide korral võimalik tõestada, milles oli kokku lepitud ning pole selge, kes peab võimaliku kahju eest vastutama. Samuti näitab see viga, et töökorralduses on lüngad, kuna nii olulised puudused oleks pidanud välja tulema.

132. RMK selgitas, et metsamaterjali müük ostjale toimus vaatamata lepingu puudumisele siiski hiljem allkirjastatud lepinguga sätestatud tingimustel. RMK on seisukohal, et tarnete alustamine võib toimuda poolte suulise kokkuleppe alusel sõltumata tarnegraafikuga fikseeritud tarneperioodi alguse või tarnegraafiku allkirjastamise kuupäevast. Riigikontroll ei pea õigeks tarnete alustamist enne lepingu sõlmimist, kuna sellega kaasnevad mitmed riskid, näiteks erinev arusaamine hinnakokkuleppes, kvaliteedi tingimustest või töö praktilisest korraldamisest.

133. RMK kestvuslepingute ja nende lisade sõlmimise süsteemitu praktika teeb peaaegu võimatuks jälgida lepingutes kokkulepitud koguste tarnimist ja kokkulepitud hinna tasumist:

- Näiteks on Stora Enso Eesti ASi 2019. aasta lepingus selle objektiks kokku seotud mitme erineva lepingu järelejäänud mahud (tinglikult tagatud kogus, kalendriaasta tarneperioodi võidetud kogus ja perioodi jaanuar 2019 – detsember 2020 teise lepingu alusel tarnitav nominaalkogus). Leping koondab endas mitme eri perioodi reeglite järgi toimunud puidumüügi koguseid.
- Samuti on eri lepingute koguseid ajatatud ja suurendatud ning lepingutes puuduvad viited, millistel alustel on lepingumuudatused tehtud ning lepingute täitmist on seetõttu äärmiselt keerukas kontrollida ja jälgida.

134. RMK sõnul olid lepingute sõlmimisel keerukad ajad, kui müügistrateegia ja juhendid muutusid ning senise fikseeritud koguse asemel hakati müüma tinglikult tagatud koguseid ning erinevatel põhimõtetel sõlmitud lepingu mahud pandi kokku. RMK sõnul ei saagi tagantjärele lepingus kokkulepitud koguseid lihtsasti tuvastada. Koguste

Lepinguga kokku lepitud koguste ja tarnete jälgimine on raskendatud

⁴¹ Eksimuse tõttu on jäänud RMK 5. juuli 2021. aasta avaliku kirjaliku enampakkumise protokolliga (muudetud 4. augustil 2021) edukaks tunnistatud pakujaga (AS Estonian Cell) lepingu nr 3-3.56.1/2021/113 lisad sõlmimata.

RMK ei jäta raiumata ka juhul, kui ettevõtetel ei ole ostuhuvi

õigsuses veendumiseks peab minema ajas tagasi, vaatama tollaseid reegleid, siis sõlmitud lepinguid ning seda, kuidas need kujunesid.

135. RMK sõnul on nad teatud juhtudel oma müügiga nn sundolukorras, kui sortimendi ostmiseks pole teisi huvilisi. Kõige probleemsem on olnud ASi Estonian Cell ja haavapaberipuu müük, kus ülestöötamis- ja transpordikulud olid mingitel juhtudel suuremad, kui müügist saadud tulu. Leping tervikuna oli RMK sõnul kasumis. Haavapaberi järele ka praegu suurt nõudlust ei ole ning tehakse pakkumisi, mis on puidu omahinna piiril või isegi sellest allpool. Sellest ettevõttest sõltub sortimentide turuhind väga suures mahu. Olukorras, kus puudub kindlus, kas õnnestub raiutud sortimenti üldse müüa, on kestvuslepingu partneri olemasolu RMK sõnul oluline.

136. Riigikontroll sellise selgitusega ei nõustu, sest raied planeerib ja teostab RMK ise. Selleks, et teada saada, kas raiutud metsamaterjali vastu huvi tuntakse, tuleks läbi viia avalik ja kõigile potentsiaalsetele huvilistele ligipääsetav enampakkumine või jätta raietööd tegemata.

137. RMK leiab, et enampakkumised ei taga Eesti metsapoliitikaga seatud eesmärkide täitmist ning jätkusuutlikku ja stabiilset metsamajandamist, vaid kajastavad selle ajahetke turuosaliste lühiajalist huvi ning RMK-le seatud kõikide kohustuste täitmise võimatust.

138. RMK hinnangul ei ole võimalik seesuguse väheneva nõudluse olukorras ka raiemahtu vähendada, kuna ülestöötajatega on sõlmitud lepingud ning need vajavad täitmist. RMK on võtnud endale ka rolli tagada maapiirkondades metsa ülestöötajatele töö.

139. Ka selle selgitusega Riigikontroll ei nõustu, sest kestvuslepingutest tulenevalt on RMK-l õigus lepingutes kokku lepitud mahte kuni 10% ulatuses vähendada ja seda RMK tegema peaks, kui selgub, et metsamaterjali müügiga mõnest vahelaost tekib RMK-le täiendavat majanduslikku kahju. RMK aga auditi valimis olnud kestvuslepingute ega ka ASiga Estonian Cell sõlmitud lepingu puhul sellist võimalust ei kasutanud.

140. **Riigikontrolli hinnangul** ei taga kestvuslepingute sõlmimise ja muutmise protseduur läbipaistvust ning RMK on lepingute sõlmimisel, muutmisel ja täitmisel teinud olulisi vigu. Analüüsitud juhtumid näitavad, et mõningate lepingute kehtivust on pikendatud, lepingute mahtu on suurendatud, kokku on lepitud täiendavates sortimentides ning jooksvalt on muudetud lepingutega kokkulepitud hindu. Paljudel juhtudel on leping allkirjastatud pärast tarneperioodi algust või ka lõppu, ühel juhul jäi avaliku enampakkumise leping ka sõlmimata, kuid tarded siiski toimusid.

141. Kestvuslepingutes hinna ja koguste muutmine nii suuremaks kui ka väiksemaks ei taga Riigikontrolli hinnangul võrdset konkurentsi kõigile

ettevõtetele, kuna muudatuste sisu pole teistele turuosalistele teada. Seega pole aastatel 2013–2022 kehtinud kestvuslepingute puhul olnud tagatud riigile kuuluva puiduressurssi säästlik ja heaperemehelik kasutamine, lepingud pole olnud tagantjärele kerge vaevaga kontrollitavad. Lepingutega seotud segadusele lisanduvad segadused ka müügiaruannetes, mistõttu ei ole alati neid võimalik võrrelda sellega, milles kokku on lepitud.

142. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile: anda Kliimaministeeriumi siseauditi osakonnale ülesanne kontrollida, kas Riigimetsa Majandamise Keskuses on metsamaterjali müügil kestvuslepingutega, sh muutmisel ja täitmisel, rakendatud asjakohased sisemised kontrollimehhanismid, mis minimeeriksid auditi punktides 123–141 välja toodud vigade esinemist.

Kliimaministri vastus: lepingute haldamise korraldus RMK-s peab tagama nii lepingute korrektse täitmise kui muutmise ning lepinguga kokku lepitud koguste ja tarnete jälgimine peab olema läbipaistev. Täiendavate kontrollitoimingute läbiviimist RMK-s on mõistlik kaaluda peale seda, kui RMK on määratlenud parendustegevused ja asunud neid tulenevalt Riigikontrolli soovitustest ellu viima (eeldatavalt 2025. aasta I poolaastal). Koostöös RMK nõukoguga kaalume, kuidas vastavaid kontrollitoiminguid parimal viisil teostada. Üheks võimaluseks on RMK siseauditi talituse ja Kliimaministeeriumi siseauditi osakonna ühisauditi läbiviimine.

143. Riigikontrolli soovitus Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele:

- Tagada, et lepingute ning nende lisade sõlmimisel oleksid toodud lepingu muutmise õiguslikud alused ning lisatud põhjendused, miks lepinguid muudetakse.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. Rakendatakse kohe.

Lepingute sõlmimisel on õiguslikud alused alati lisatud. Lepingute muutmisel ja lepingute lisade sõlmimisel ühtlustame toimingud.

- Tagada, et lepingute allkirjastamine toimuks enne tarneperioodi algust.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. Rakendatakse kohe.

- Et suurendada RMK paindlikkust lepingute täitmisel ja raiete planeerimisel, juurutada senisest paindlikum metsa ülestöötamise süsteem, kus oleks vähese nõudluse või liiga väikese hinna tõttu võimalik raietest loobuda, sh tuleks RMK-l kasutada 10%-list mahu

vähendamise võimalust, kui metsamaterjali müük oleks RMK-le kahjulik.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: ei nõustu soovitusel.

Alates 2018. aastast rakendatakse puidu müümisel ja lepingute sõlmimisel süsteemi, mis tagab, et raiesurvet tekkida ei saa ja RMK suudab võetud kohustusi täita. Lepingutes ei ole aastaseid nominaalkoguseid ja kohustusi võetakse ning hinnad fikseeritakse maksimaalselt 3–6 kuuks. Metsamaterjali müük ei ole RMK jaoks olnud kogu 25 aasta jooksul kordagi kahjumlik ja kasumit on suudetud teenida ka vähese nõudluse või madala turuhinna korral.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et kuigi Riigimetsa Majandamise Keskuse kinnitusel pole raiesurvet siiani olnud, ei saa välistada selle tekkimist juhtudel, kui kestvuslepingute osakaal mõnes sortimendis ulatub üle 85% (vt p-d 6 ja 157).

- Arvestades, et paljude sortimentide puhul on kestvuslepingute tegelik osakaal ca 90%, ja selleks, et vähendada tarnesurvet, mis võib halbade ilmastikuolude vms tõttu tekkida, tagada, et kestvuslepingute osakaal ka eri sortimentide kaupa ei ületaks 85%. Kaaluda lisaks, kas korrigeerida kestvuslepingute osakaalu väiksemaks.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi põhimõtte muutmiseks.

Kestvuslepingute tegelik osakaal on ainult üksikutel sortimentidel (haavapaberipuit, okaspuupostid) üle 90%. Nende sortimentide ostjad on Eestis üksikud ettevõtted ning müügialternatiiv sisuliselt puudub. Varumise sujuvaks korraldamiseks peavad müügilepingud katma 100% raieplaani, et metsas raiuda kõige väärtuslikumat sortimenti kõige rohkem (alati peab olema teada klient, kellele puitu varutakse). RMK müüb kõikide müügiviiside (sh enampakkumise) korral puitu ette. Tarnesurvet aitab ära hoida ka asjaolu, et RMK ei müü aasta mahtu korraga, vaid tarneperioodide (3 ja 6 kuud) kaupa. Lisaks on kestvuslepingute osakaal langenud, olles 2023. aastal 74,5% ning eeldatavalt samale tasemele jääb osakaal ka 2024. aastal.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et Riigimetsa Majandamise Keskuse edastatud andmete kohaselt ei piirdu 90% osakaal ainult haavapaberipuidu ja okaspuupostide müügiga. Punktis 157 ja tabelis 4 on toodud sortimentide kaupa ülevaade, kui palju on aastatel 2017–2022 müüdud kestvuslepingutega. Ülevaatest on näha, et eri aegadel võivad ulatuda olulisemalt suurema hulga

sortimentide osakaalud suuremaks kui 85% (nt kasepakk, männipalk, männipeenpalk).

- Selleks, et parandada RMK metsamaterjali müügiandmete kvaliteeti, analüüsida andmetes esinevaid mitmeti mõistetavusi ja teha vajalikud parandused, et nii lepingus kui ka tarnedokumentides oleksid sortimentide andmed ja hinnad üksüheselt kokku viidavad.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK korrastab andmete haldust ja uuendab aruandeid 2024. aasta jooksul. RMK-s on töö korraldamiseks kasutusel palju erinevaid aruandeid, mis võivad sisaldada ka mittevajalikke andmeveergusid ning kasutaja peab teadma, millisest aruandest leiab otsitavad andmed. Aruannete täiustamine ja uute aruannete ehitamine teostatakse seoses uute töölaudade arendamisega.

- Teha muudatusi töökorralduses, et maandada korruptsiooniriske ning minimeerida lepingute muutmisel ja täitmisel tekkivaid vigu.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. 2024. aasta jooksul viiakse läbi lisategevused koos välise partneriga korruptsiooniriskide maandamiseks. Pidev korruptsiooniriskide maandamine on RMK juhatuse fookuses. Seetõttu oleme lisaks eelmise juhatuse poolt ellu viidud tegevustele hankinud 2024. aastal majavälise partneri korruptsiooniriskide maandamiseks. RMK-s on nelja silma printsiip kaalukate otsuste tegemisel kasutusel alates 2008. aastast. Auditi tekstist ei selgu, millised on olnud konkreetsed korruptsiooniohtlikud olukorrad, mis auditi käigus tuvastati ja millises tööprotsessi osas need ilmnevad. Korruptsiooniriskide maandamise meetmed ja lepingute muutmisel tekkivate ühekordsete vigade minimeerimine on käsitletavad eraldi tegevustena.

Riigikontrolli kommentaar: korruptsiooniriske on käsitletud auditiaruande punktides 84, 86 ja 119.

Riigimetsa Majandamise Keskuse arvestus metsamaterjali müügi üle

144. Selleks, et RMK saaks kestvuslepingute partnerite puhul lepingute täitmist jälgida ning avalikkuse ja RMK-ni jõuaks õige info müüdü metsamaterjali koguste, sortimentide ja hindade kohta, peab RMK tagama täpse, kontrollitava ja ajakohase andmestiku olemasolu. Info metsamaterjali müügi kohta peab olema koondatud üheselt mõistetavalt ja selge metoodika alusel analüüsitava kujul ning tagama selle, et RMK müügistatistikale tuginevad teised valdkonnad saaksid usaldusväärse info.

145. Riigikontroll analüüsis RMK edastatud müügiaruandeid aastate 2013–2022 kohta, et hinnata, kas andmetest saab teha üheseid järeldusi, ning kuidas on kehtvuslepinguid täidetud – kas metsamaterjali on müüdud lepingus kokkulepitud hinnaga ja tarnitud kokkulepitud sortimenti. Samuti vaadati, kuidas on müügiaruanded koostatud ning milliseid üldistusi on võimalik andmete pealt teha – milliseid sortimente, kellele ja millise hinnaga on müüdud.

146. Müügiaruannetesse on RMK sõnul koondatud detailne info iga tee saadetud autokoorma kohta, näiteks saadetise päritolu, sortiment, kogus, veokaugus, vahelao hind, tarnekoha hind, leping.

147. Analüüsi käigus ilmnisid mitmed küsitavused, mis viitasid müügihindade erinevusele lepingutega võrreldes ja ebaloogilisustele andmetes. Näiteks esinesid müügiaruannetes hinnad, mida ei olnud lepingutes kokku lepitud, müügiaruanded näitasid vaheladude negatiivseid hindu, tasuta tarneid, erinevalt kajastatud sortimentide infot jm. Andmed ei ole müügiaruannetes üheselt mõistetavalt kogutud, mis teeb müügiaruannete analüüsi keeruliseks. Sellised vead oleksid pidanud välja tulema juba lepingute täitmise tagamise etapis RMK sisemiste kontrollide tulemusel.

Teadmiseks, et

ASile Graanul Invest tarnitud paberipuit kajastub RMK statistikas energiapuiduna, samas kui teiste paberipuidu ostjate statistikas paberipuiduna.

148. Müügiaruannetes on info koondatud selliselt, et eri näitajate alusel analüüsides saadakse oluliselt erinevaid tulemusi. Näiteks tarnitud sortimentide infot analüüsides selgus, et sama sorti puidukoorma kohta võivad müügiaruannetes olla kajastatud erinevad sortimendid. Näiteks ASiga Graanul Invest on lepingus kokku lepitud ühe sortimendina kasepaberipuu. Müügiaruandes on nimetatud seda kaseenergiapuiduks, kasepaberipuiduks, mitmeks muuks sortimendiks (vt tabel 3: „Sortiment“, „StatGrupp“, „Sortiment SA“).

Tabel 3. Väljavõte 2020. aasta müügiaruandest

Sortiment	Artikkel	Hind, €	Puuliik	StatGrupp	Sortiment SA
Kaseenergiapuit	KS_PELL	36	KS	Kasepaberipuit	Kasepaberipuit
Kaseenergiapuit	KS_PELL	32,4	KS	Kasepaberipuit	Küttepuit
Kaseenergiapuit	KS_PELL	36	KS	Kasepaberipuit	Männipaberipuit
Kaseenergiapuit	KS_PELL	36	KS	Kasepaberipuit	Kuusepaberipuit
Kaseenergiapuit	KS_PELL	36	KS	Kasepaberipuit	Kuusepaberipuit

Allikas: Riigikontroll RMK andmete alusel

149. RMK selgituste kohaselt kajastub näitaja „Sortiment“ all lepingus kokku lepitud sortimendid, kuid aastatel 2020–2021 on ASi Graanul Invest kohta müügitabelites paberipuidu asemel energiapuit. Näitaja „Sortiment SA“ alla on koondatud veoselehe sortimendid, st materjal, mille autojuht vahelaos koormasse tegelikult tõstab – peale kasepaberi,

ka kuuseküttepuit, männipaberipuit, jm. RMK soovitas antud veeru küsitavused tähelepanuta jätta.

150. Probleemiks on ka see, et ASi Estonian Cell tarnete kohta vaheladude ja tarnekoha hind sama ehk transpordi osa müügiaruandes ei kajastunud. Selgituseks kinnitas RMK, et tegemist oli ASi Estonian Cell enda korraldatud veoga ning müük ettevõttele toimuski vahelaos. Edasisel kontrollimisel selgus aga, et olemas on materjali üleandmis-vastuvõtmisaktid, mis tõendasid, et veo oli korraldanud siiski RMK ise.

151. Audititoimingute lõpuks ilmnas, et ettevõttel oli sõlmitud RMK-ga transpordiveo teenusleping, kuid see kehtis ainult aastani 2016. Edasi korraldati RMK sõnul veod samadel põhimõtetel, olenemata lepingu puudumisest. Müügiaruannetest ei olnud võimalik aga üheselt tuvastada, kas transporditeenus on hinna sisse arvestatud või mitte, ühe lepingu numbri alla oli koondatud müügiinfo erinevate lepingute kohta, hinnad erinesid lepingust.

152. Riigikontroll märgib, et eeltoodut arvestades sellisel viisil andmeid koondades pole võimalik tarnitud koguste kohta tegelikku infot saada, samuti, kui usaldusväärseks saab müügiaruannete andmeid pidada.

153. Müügiaruannetest on ka tuvastatav, et osad tarded on kliendini jõudnud tasuta või äärmiselt madala hinnaga. RMK vahelao arvestuses on nende tarnete puhul olnud metsamaterjali müük kahjumlik ehk müügihind ei ole katnud ära transpordi ja ülestöötamise kulusid.

154. RMK selgitas, et tasuta tarneid ei tehta ning et alati on kaetud transpordi ja ülestöötamise kulu. RMK oli seisukohal, et miinusega veod tulevad andmetest välja seetõttu, et tegemist on ühetaolise andmetöötluse tulemusega, kus veokulu ühiku kohta lahutatakse maha igast puidukoormas olnud müügiartiklist.

155. Riigikontroll koondas kokku kõik taolised tarded 2022. aasta kohta ning kahju, mis tõusis sellest, et müük ei katnud ära ületöötamise ja transpordikuluseid, oli 1,7 miljonit eurot. Riigikontroll leiab, et see asjaolu viitab hinnakujunduse puudusele ja odava tarne vähendamiseks peaks praagi hind olema kõrgem.

156. Tasuta tarnete kohta selgitas RMK, et tegemist oli tegemist süsteemse veaga, mida nende infosüsteem on võimaldanud – arve peale satub tarne ilma hinnata. RMK kinnitusel tuvastati kannete kontrollimisel viga infosüsteemis, mis võimaldas sellisel olukorral tekkida. RMK saatis Riigikontrolli küsimuse peale ettevõttele arved, mille oleks pidanud tegelikult tasuma juba 3 aastat tagasi kui tarne toimus. RMK kinnitusel on arendamisel uus puiduturustuse töölaud, kus viiakse sisse täiendavad kontrollid, et välistada sarnased juhtumid.

Müügiaruanded näitavad, et metsamaterjali müüakse ka lepingus kokkulepitust madalama hinnaga või kahjumlikult

Teadmiseks, et

müügiaruanded näitavad, et näiteks

- 2623 tm on kliendile tarnitud 10 senti eest;
- 4183 tm on kahele kliendile tarnitud 50 senti eest;
- 1440 tm eest laekus RMK-le 1 euro.

Osa sortimentide
puhul müüakse
kestvuslepingutega
rohkem kui 85%
raiutavast kogusest

157. Kestvuslepingute reeglistik näeb ette, et kestvuslepingutega müüakse metsamaterjali 85% ulatuses. Riigikontroll analüüsis, kui palju on erinevaid sortimente kestvuslepingute alusel müüdud. Analüüs näitab, et kohati ulatuvad osakaalud 99%-ni (vt tabel 4). See asjaolu, et nii suur osakaal sortimendist on kestvuslepingutega „kinni“, tekitab RMK-le suure tarnimise kohustuse surve ning halbade ilmaolude või mõnel muul põhjusel tekkivad tarneraskused ohustavad lepingu kohustuste täitmist.

Tabel 4. Kestvuslepingute osakaal sortimentide kaupa aastatel 2017–2022

Sortiment	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Männipalk	79,38	86,82	79,80	85,52	87,61	89,85
Männipeenpalk	88,27	90,55	85,90	88,92	89,72	93,65
Kuusepalk	78,92	89,60	79,72	85,62	91,58	74,65
Kuusepeenpalk	85,57	90,71	82,99	81,02	84,42	80,93
Kasepakk	99,91	98,10	97,46	94,98	77,40	77,54
Kasepalk	89,12	81,00	85,18	87,31	83,96	86,39
Haavapalk	82,00	74,45	61,76	88,21	86,65	91,98
Männipaberipuit	85,26	95,07	83,39	82,66	82,81	87,92
Kuusepaberipuit	97,74	99,99	80,49	79,93	86,25	72,28
Kasepaberipuit	90,03	99,92	87,66	84,78	85,91	83,24
Haavapaberipuit	98,61	99,98	99,60	97,04	82,18	99,20
Küttepuit	88,14	89,11	86,43	79,53	84,36	79,81

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete alusel

158. RMK kodulehel avaldatud vahelao hindade statistika on aluseks teistele turuosalistele puiduhinna kujundamisel ja selle alusel tehakse ka muid olulisi otsuseid (nt metsamaa hinna arvutamine looduskaitsealuste maade riigile võõrandamisel). Seetõttu on keskmiste vahelao hindade statistika tegelikkusele vastavus väga oluline, kuid selle hindamine on ajamahukas ning inimliku eksimuse riski sisaldav protsess. Andmebaasis ei ole ühtegi tunnust, mis võimaldaks üheselt hinnastatistika sortimendile vastavat analüüsi läbi viia. Näiteks sisestatud paberipuidu ja küttepuidu sortimentide tabelis tuleb vähemalt kahe tunnuse järgi andmeid filtreerida, et konkreetse sortimendi keskmist hinda leida.

159. Paberipuidu hindade leidmisel on erinevate puuliikide kaupa kasutusel erinev arvestusviis. Kui muudel puiduliikidel ei lähe praak paberipuidu arvestusse, siis kuusepaberipuidul on see hinnastatistikas arvesse võetud. Samuti näitavad Riigikontrollile esitatud müügiaruanded, et kasepaberipuidu hinnastatistikasse läks kuni aastani

2021 kaseküttepuit. 2022. aastast on kasepuidu liike täpsustatud ja siis kaseküttepuit paberipuiduna enam arvesse ei lähe. Ainult ühel ettevõttel – ASil Graanul Invest – on kajastatud lepingus kokkulepitud paberipuit energiapuiduna.

160. Riigikontrolli hinnangul sisaldab RMK müügiaruandlus olulisi puudusi, mis ei võimalda saada kindlust tegelikest tarnetest ning müügihindadest ega lepingute täitmisest. Näiteks pole võimalik teha järelevalvet lepingute täitmise ega tarnete üle. Samuti on andmed tabelites selliselt, et neid analüüsides saab erinevaid tulemusi. Statistika puudustel on aga mõju näiteks ka raiete planeerimisele ning looduskaitsete piirangutega maade riigile omandamise tehingute hinnale.

161. Riigikontrolli soovitus Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele: tagada, et RMK müügiaruanded vastaksid tegelikkusele ning andmed oleksid analüüsitavad ja võrreldavad.

Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK korrastab andmete haldust ja uuendab aruandeid 2024. aasta jooksul. RMK-s on kasutusel palju erinevaid aruandeid, mis võivad sisaldada ka mittevajalikke andmeveergusid ning kasutaja peab teadma, millisest aruandest leiab otsitavad andmed. Aruannete täiustamine ja uute aruannete ehitamine teostatakse seoses uute töölaudade arendamisega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kliimaministeeriumile ja Riigimetsa Majandamise Keskusele mitmeid soovitusi. Minister saatis oma vastused Riigikontrolli soovistele 11. ja 14. juunil 2024 ja Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuses esimees 30. mail 2024.

Kliimaministri üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Riigikontrolli põhjaliku töö eest. See on vajalik tagasiside nii meile kui RMK-le.

Kinnitame, et paljud Riigikontrolli tehtud märkused on sisuliselt juba ellu rakendatud. Kõige olulisemad neist on RMK kestvuslepingute avalikuks muutmine 2024. aasta algusest ning täiendatud lepingutingimused, kus olulisel kohal on muuhulgas kliimaeesmärkide täitmine ja põhimõte, et puit tuleb väärindada Eestis.

Riigimetsa Majandamise Keskuse üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Tegemist ei ole esimese korraga, kus Riigikontroll soovib metsamaterjali müügi valdkonnas kehtivat tegutsemispraktikat muuta või ümber kujundada. 1992. aastal jõudis Riigikontroll ümarpuidu eksportimise otstarbekuse ja korralduse analüüsis seisukohale, et puidu müügi korraldust on vaja muuta selleks, et väärindamata puidu ekspordi Eestist pidurdada. Seega on Riigikontroll olnud institutsiooniks, mis on kandnud määravat rolli hilisemal metsapoliitika kujundamisel, mis omakorda lõi alused RMK kestvuslepingute süsteemi loomiseks.

RMK kestvuslepingute süsteem on pika ajalooga ning on olnud seega ka pidevas arengus. Mul on hea meel, et Riigikontroll on ka oma aruandes välja toonud kestvuslepingute süsteemis toimunud arenguid, mille otsustamise või kujundamise juures on mul RMK juhatuses esimehena olnud võimalus olla. Lepingute avalikustamine, vahendajatele puidumüügi lõpetamine ning pika vaatega puidu keemilise väärindamise kestvuslepingute sõlmimise avaliku protsessi käivitamine on kooskõlas Riigikontrolli sooviga muuta protsess kõrvaltvaatajatele läbipaistvamaks ja arusaadavamaks.

Auditit lugedes võib aga tekkida ekslik arusaam, et viimase pea kahe kümnendiga on loodud ostjaid ebavõrdsest kohtlev ja turuhindadega mitte kooskõlas olev süsteem, mida RMK kasutab siiani. Auditi ajalisele pikka skoopi (põhiliselt 2017–2022 ja osaliselt varasemad aastad) jääb mitu olulist muudatust RMK kestvuslepingute süsteemis. Seetõttu on mitmed auditis välja toodud varasemaid aastaid puudutanud probleemid juba lahendatud müügikorralduse hilisema muutmise käigus.

RMK-s on astunud teadlikke samme selleks, et kestvuslepingute protsess tagaks riigile nii otseselt (RMK dividendid riigikassasse) kui ka kaudselt (ettevõtluse areng, ressursi väärindamine, töökohtade loomine, maksutulud) suurima tulu ning kestvuslepingud oleksid avalikud. Seeläbi on lisaks turuosalistele ka avalikkusel võimalus teada, milliste lepingute ja lepingutingimuste alusel riigimetsast varutud puitu müüakse.

On kahetsusväärne, et Riigikontroll ei leidnud võimalust viia kestvuslepingute osas läbi laiemat analüüsi, mis oleks võtnud arvesse kestvuslepingute mõju puidutöötlemise investeeringutele, tööhõive suurendamisele, puidutööstuse lisandväärtuse kasvule või regionaalarengule. Laiema skoobiga audit oleks kindlasti andnud poliitikakujundajatele, RMK-le ja ka laiemale üldsusele selgema arusaama kestvuslepingutest ja nende sisulisest väärtusest Eesti majandusele.

Vaatamata RMK selgitustele auditi koostamise käigus, on kahjuks kontrolliaruandesse jäänud mitmeid väiteid, mis on eksitavad (näiteks hindade mittevastavus harilikule väärtusele, ettevõtete eelistamine soodsama hinnaga) ning esitatud põhjendamatult.

Auditis on jäänud käsitlemata RMK kestvuslepingute roll puiduturu stabiilsuse vaatest. RMK on alates asutuse moodustamisest jätkanud Riigikogu poolt 1997. a heaks kiidetud metsapoliitikast tulenevat ülesannet tõsta puiduturu stabiilsust läbi pikaajaliste lepingute ning kindlustada turumehhanismide toimimine viisil, mis soodustab investeeringuid puidu keskkonnasõbraliku töötlemise arendamisse. Riik on RMK tegevuse tulemusena kaasa aidanud metsa- ja puidutööstuse arengule, mida näitavad 2022. aasta sektori loodud lisandväärtuse osakaal 8,5% Eesti ettevõtete vastavatest näitajatest. St 1,88 miljardit eurot otsest lisandväärtust ja 565 miljonit eurot otsest maksutulud, tööhõive maapiirkondades ja kallite toodete ekspordi kasv. RMK on jätkusuutlikult tegutseva metsamajandajana väga huvitatud, et iga metsast välja toodav puu leiaks parima võimaliku kasutuse ja teeniks omanikule tulu.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et auditiaruandes pole esitatud seisukohta, et kestvuslepingute hind ei vasta harilikule väärtusele, vaid on öeldud, et kestvuslepingute läbiraakimise ja hinna kokkuleppimise reeglistik ei loo eeldusi metsamaterjali müümiseks turuhinnaga ehk hariliku väärtusega, sest lepinguid ei sõlmita avaliku enampakkumise teel, mille käigus selguks metsamaterjali turuhind.

Riigikontroll rõhutab veel kord, et metsaseadusega on RMK-le pandud kohustus müüa riigivara (metsamaterjali) turuhinnaga ning riigivara seadus kohustab riigivara müügi puhul kasu suurendama ja kahju vältima. Samas ei ole puiduturu stabiliseerimise eesmärki seaduse tasandil kehtestatud. Riigikontroll tervitab RMK ideed analüüsida kestvuslepingute mõju puiduturu stabiilsusele, kuna sellest oleks kasu, et otsustada, kas ja kuidas puiduturu stabiliseerimise eesmärk tulevikus kehtestada.

RMK olulisemad tähelepanekud auditiaruande teksti kohta

1. Aruande kokkuvõttes osas on toodud ekslik järeldus kestvuslepingute alusel pakutud hindade mittevastavusele metsamaterjali harilikule väärtusele. Harilik väärtus kujuneb pakujate hinnakonkurentsis. Kuna RMK on turul hinnavõtja (vastupidiselt saab käituda ainult monopolises seisundis olev isik), siis selguvad müügiprotsessi käigus parimad hinnad, mis antud ajahetkel ja turutingimusi arvestades moodustavad kohaliku keskmise turuhinna. Seega jääb arusaamatuks, millel põhineb Riigikontrolli väide, et RMK on müünud puitu turuhinnast soodsamalt. Kestvuslepingu alusel ja enampakkumistel pakutud hindade kujunemise loogika erineb ja sellel on mitmeid põhjuseid. Enampakkumist korraldades määratakse enamasti alghind, mis ei ole madalam kui kestvuslepingu edukate pakkumiste hind. Järgnevas tabelis esitame kahe müügiviisi võrdluse (vt RMK tabelit 1 käesoleva tabeli järel).

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli audit näitas, et kestvuslepingute hinnakujundamise mehhanism ei taga puidu turuväärtuse saamist. See on vastuolus metsaseadusega, mis nõuab puidu müümist hariliku väärtusega.

Riigikontroll märgib, et RMK lisatud tabelis võib olla infot, mis ei põhine analüüsidel. Vajadusele analüüsida puiduturu stabiliseerimist viitas ka RMK oma vastuskirjas.

2. Teiseks on toodud ekslik järeldus justkui osa ettevõteteid on eelistatud teistele ja sõlmitud soodsama hinnaga lepinguid. Uute suuremahuliste investeeringute tegemisel kokku lepitud hinnad on kokkuleppimise hetkel alati olnud turuhinnad. Riigikontrollile esitatud müügiaruannete alusel tehtud analüüs kinnitab, et AS Graanul Investi ettevõtetele sõlmitud hinnamehhanismiga kestvuslepingud Osula ja Imavere uute tehaste rajamisel võimaldasid kokkuvõttes müüa täiendava koguse madalakvaliteedilist puitu (kütte- ja paberipuit) ja teenida selle eest samas summas tulu võrreldes kõigi teiste ettevõtetele samal perioodil kehtinud kestvuslepingutega. Järgneval graafikul (vt RMK joonist 1 käesoleva tabeli järel) on toodud teenitud tulude erinevus lepingute kehtivuse ajal kui samad sortimendid oleks teoreetiliselt müüdud teistele ettevõtetele, mis näitavad kokkuvõttes turuhinnaga müüki, sh esimestel aastatel teeniti teiste ettevõtetele võrreldes enam (lepingute kogutule +20 000 eurot).

Riigikontrolli kommentaar: Esitatud graafik ei lükka ümber Riigikontrolli aruandes joonisel 11 ja punktis 103 toodud fakte, et ASi Graanul Invest ettevõtete kokkulepitud hinnad erinevad teiste ettevõtetele kokkulepitud hindadest. RMK esitatud graafik ei võimalda veenduda RMK selgituses esitatud järeldustes.

3. Kolmandaks on tekstis eksitav väide, mille kohaselt hindade erinevus enampakkumistega näitab, et tõenäoliselt ei taga kestvuslepingute läbirääkimiste ja hinna kokkuleppimise reeglistik metsamaterjali eest turuhinna saamist. RMK viitas korduvalt, et hinnad kestvuslepingutel ja enampakkumistel erinevad mitmel põhjusel. Üheks peamiseks on müügiviiside sisuline ja ajaline erinevus (turul toimuvad hinna muutused teatud ajaraamis) ning teiseks RMK valitud müügistrateegia, mille eesmärgiks on igas müügi etapis nii kestvuslepingute kui enampakkumiste teel saada maksimaalne võimalik tulu. RMK müügikorraldus on teadlikult ehitatud üles viisil, et igas järgnevas müügi etapis (juhime tähelepanu, et sisuliselt toimub ka kestvuslepingu hindade väljaselgitamiseks kolm korda aastas enampakkumine kestvuslepingu klientide vahel) jõuab turule väiksem kogus puitu. See tähendab tõusva turu ja materjali defitsiidi tingimustes olukorda, kus ettevõtja on valmis tootmiseks vajaliku materjali eest tasuma kõrgemat hinda. Lisaks on iga järgmise etapi alghind eelmise etapi tulemusena kujunenud. Kuna RMK müük sõltub turuolukorrast ja turuosalistest, ei ole hindade osas vahetut korrelatsiooni.

Järgnevad joonised (Vt RMK jooniseid 2 ja 3 käesoleva tabeli järel) selgitavad müügi koguste ja hindade kujunemist kestvuslepingu ja enampakkumise käigus. Oleme lisanud kaks graafikut erinevate sortimentide osas. Graafikud on esitatud kahe ettevõtte kohta, kes kahe-aastaselt perioodil on osalenud RMK müügiprotsessi erinevates etappides. Graafikutelt on näha igas etapis RMK müüdiv puidu maht, ettevõtte ostusoov konkreetsetes etapis, ettevõtte pakutud hind ning kogus mille osas ettevõtte osutus selle hinnaga edukaks. Graafikutelt on näha, et erinevates turu ja nõudluse olukordades (2022. aastal tõusev ja 2023. aastal langev turg) on ettevõtted sunnitud oma toorme vajaduse rahuldamiseks märkimisväärselt tõstma hinda nii kestvuslepingu protsessis (TTK ja EPK) ning selle järel toimuvatel enampakkumistel.

Riigikontrolli kommentaar: RMK saadetud joonised 2 ja 3 kinnitavad Riigikontrolli tähelepanekut, et kestvuslepingute sõlmimise protsessi tinglikult tagatud koguse voor (kus kokkulepitud mahud on kõige suuremad) soosib madalamate hindade tekkimist. Jooniselt nähtub, et tinglikult tagatud koguse hind jääb enamasti madalamaks kui kinnise või avaliku enampakkumise voores. Seetõttu ei pruugi tinglikult tagatud koguse voo hind langeda kokku turuhinnaga.

4. Läbivalt kordub aruande tekstis (lk 1, 12, 20) Riigikontrolli väide kinniste läbirääkimiste kohta. Alates 2018. aastast ei lepita hindasid kokku kinniste läbirääkimiste käigus, vaid pakkuja kas aktsepteerib või ei aktsepteeri RMK poolt meetodika põhiselt tehtud tinglikult tagatud koguse hinnaettepaneku. Sellele lisaks pakkuja osaleb kinnisel enampakkumisel ning lepingusse läheb kahe vooru põhjal arvutatud kaalutud keskmine hind.

Riigikontrolli kommentaar: väljendit „kinnised läbirääkimised“ on tekstis kasutatud üldise nimetusena kogu läbirääkimiste protsessi kohta. Kestvuslepingute läbirääkimised on kinnised ning avalikkusel ei ole võimalus jälgida läbirääkimiste kulgu, kliendi pakutud hindu ega ka RMK vastupakkumisi.

5. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 12, et alates 2024. aastast avalikustatud ostetavad sortimendid ja kogused lepingusse jõudes muutuvad. Lepingud sõlmitakse alati protokollis oleva ja avalikustatud kogusega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu, et tegemist oleks eksitava väitega. Riigikontrolli aruande lk-l 12 on märgitud järgmist: „Avalikustatud ostetava koguse järgi ei saa siiski teha järeldusi ettevõtte tegelike aastaste koguste kohta, kuna läbirääkimiste käigus lepingusse jõudvad kogused muutuvad, võivad olla nii suuremad kui ka väiksemad.“ Aasta alguses avalikustatakse esimese perioodi kogused, järgmistel perioodidel võivad olla kogused suuremad või väiksemad. Viidatud kontrolliaruande leheküljel ei ole sortimentidest räägitud, kuid auditiaruande punktis 125 on näide sellest, kuidas lisati uus sortiment.

6. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 13 justkui igale kliendile on määratud „kodumets“. Palusime auditi koostamise protsessis see punkt välja jätta, sest tegemist on nn käibesõnaga RMK teises kõnepruugis. Seda töist sõna ei ole defineeritud, sellel puuduvad andmed ja piiritletud territoorium. RMK kõnepruugis tähendab see olukorda, et enamasti tarnitakse ettevõtjale puit võimalikult lähedal asuvast majandatavast metsast. Detailsemalt tähendab see olukorda, et tinglikult tagatud kogus arvutatakse välja pakkuja viimase kolme aasta turuosa (turuosa RMK vastava sortimendi ostust) ja järgneva perioodi RMK raiemahu põhiselt etteantud arvestusvalemiga. TTK täidab metsapoliitika eesmärki aidata kaasa regionaalsele arengule ning piirata monopolide teket, muuta puiduturg stabiilsemaks ning ühtlasi väärtustada pikaajalist kliendisuhet. TTK müügipiirkonnaks planeeritakse väiksema transpordikuluga (st lähemal asuv) piirkond.

Riigikontrolli kommentaar: termin „kodumets“ ja vastav joonis on aruande valdkonda tutvustavas ülevaatlikus osas ning on kujutatud informatiivsena. Aruandes ei anta selle kohta hinnanguid, ei tehta järeldusi ega anta soovitusi. Terminit kasutatakse RMK sisemises asjaajamises ning kasutati Riigikontrollile kestvuslepingute sõlmimiste põhimõtete selgitamisel. Riigikontroll leiab, et selle termini kasutamine aruandes on aitab lugejal teemat paremini mõista, kuigi „kliendi kodumets“ ei ole kasutuses juriidilise terminina.

7. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 20-21 justkui tinglikult tagatud koguse ostuks teeb RMK vastupakkumise hinnaga, mis arvestab teiste tinglikult tagatud koguse etapi pakkujate hindu. Tegelikult teeb RMK vastupakkumise hinnaga, mis arvestab kõigi pakkujate hindu (sh ka uute tulijate hindu, kellel TTK puudub) ning vastupakkumise tegemisel lähtutakse kõrgemast vahelaohinnast, mitte keskmisest hinnast.

Riigikontrolli kommentaar: RMK selgitus selle kohta, kuidas toimub tinglikult tagatud koguse vooru vastupakkumise tegemine, on vastuoluline. Uued tulijad ei saa osaleda selle vooru pakumistel ning seetõttu ei teki ka nende pakutud hindu tinglikult tagatud koguste voorus (viimast kinnitati ka intervjuudes ja kirjades, sh RMK juhatuse esimehe 31.05.2024. a kiri Riigikontrollile). RMK on auditi jooksul kirjeldanud, et tinglikult tagatud koguse vooru kaalutud keskmine hind on alghinna sisendiks kinnise enampakkumise voorule ning kinnise enampakkumise hind tekib protsessis hiljem, pärast vastupakkumiste tegemist. RMK puidumüügi juhend (p-d 3.2.6 ja 3.2.8) kirjeldab, millisel juhul tugineb vastupakkumine tinglikult tagatud koguse vooru kaalutud keskmisel hinnal.

Kirjeldatud segadus toetab Riigikontrolli hinnangul aruandes tehtud soovitusi sõlmida kestvuslepingute hinnad avalike enampakkumiste teel, kus hinna kokkuleppemehhanism oleks läbipaistvam.

Eksitav on Riigikontrolli väide lk 22 justkui turumoonutuseks loetava hinnapakumise mittearvestamine ei võimalda tagada turuhinna saamist. Tegelikult turumoonutusega hinnapakumiseks loetakse ainult sellist hinda, mis on turuhinnast üle 15% kõrgem. Turuhinna määramisel osalevad kõik hinnapakumised, v.a selgelt turgu moonutav hind. Samal ajal lepingusse läheb alati ka turgu moonutav hind, mida selle pakkuja on kohustatud maksma. RMK eesmärk on olnud vältida monopolide teket, mitte toetada lühiajalist agressiivset turuosa hõivamist, saada pikaajaliselt head turuhinda ning hoida kliendibaas võimalikult lai.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll analüüsis kestvuslepingute sõlmimise protsessi ning leidis, et nende lepingute hinnamehhanismi reeglitega on loodud eeldused madalamateks hindadeks. Seda kinnitavad ka RMK ametliku vastusena edastatud graafikud (vt RMK jooniseid 2 ja 3, mis on tabeli järel), kus on näha tinglikult tagatud koguse vooru, avaliku ja kinnise enampakkumise vooru hinnapakumiste erinevused. 15% kõrgema hinna turumoonutuseks arvestamine on üks tinglikult tagatud koguse vooru hinnakujunduse vahend.

8. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 23 justkui RMK käsitleks minimaalset vahelao hinda turuhinnana. Tegelikult arvestuslikku minimaalset hinda vahelaos RMK ei käsitle turuhinna määramisena. Arvestuslik hind vahelaos seab piiri transpordikuludele. Kui ostja laos pakutud hind veokauguse tõttu viiks transpordikulu vahelao hinnas alla arvestusliku minimaalse hinna, siis sellest vahelaost positiivset müügiotsust ei tehta. Selline olukord võib juhtuda turuhindade madalseisu ajal. RMK arvestab kulupõhist hinda kõikide sortimentide üleselt, mitte üksiku kõige madalama sortimendi alusel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll selgitab, et aruandes pole väidetud, et RMK käsitleb minimaalset vahelao hinda turuhinnana. Selle teemaga seostub aruande punktis 53 toodud viide, kuid lõigu sisu on teine – ülestöötamise hinda saab käsitleda tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakumiste alghinnana.

9. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 29 justkui kõik lepingud sõlmib ja allkirjastab puiduturustusosakonna juhataja. Tegelikult ei ole osakonna juhataja auditi skoobis olnud perioodi jooksul sõlminud mitte ühtegi kestvuslepingut. Lepinguid sõlmivad selleks volitatud turustusspetsialistid (kliendihaldurid).

Riigikontrolli kommentaar: kokkuvõtet ja aruande punkti 84 on täiendatud.

10. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 42 justkui RMK oleks sõlminud Kohila vineeritehasega pikaajalise lepingu 120 000 m³ kasepaberipuidu(!) müügiks. Tegelikult tehase vajaduseks hinnati 120 000 m³ kasevineeripakku aastas, kuid RMK sõlmis 2012. a alguses 5-aastase kestvuslepingu 12 000 m³ kasevineeripaku müügiks ning hinnad lepiti kokku vähemalt kolm korda igal aastal.

Riigikontrolli kommentaar: aruande punkti 116 on korrigeeritud.

11. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 53 justkui RMK teeks tasuta tarneid ja on saanud kahju. Tavapärasest äripraktikast peab reklamatsiooni korral müüja kauba tasuta asendama. RMK ei tee tasuta tarneid ja ei vea tasuta praaki kliendi juurest minema. Selgitame, et puidu varumisel on RMK eesmärk maksimeerida kasumit (st toota kallimat sortimenti ja võtta risk, et selle käigus tekib praaki). Kuna puidus esinevad mitmesugused rikked ning ka ülestöötamisel tekivad mehaanilised vigastused, on praagi tekkimine vältimatu. Selgitame, et aruannetes on tehnilise andmetöötlamise tulemusena veokulu lahutatud maha võrdses osas igast puidukoormas olnud kogusest, sh praagist. (Näiteks *tarnides 30 m³ koorma kasepaberipuitu hinnaga 50 eur/m³ ostja laos, milles sisaldub 3% praaki hinnaga 10 eur/m³, kes asub 200 km kaugusel, kuhu veokulu on 22,5 eur/m³, kujuneb kasepaberipuidu hinnaks vahelaos arvutuslikult 27,5 eur/m³ ja praagi hinnaks arvutuslikult -12,5 eur/m³. RMK saab aga koorma müügist tegelikult tulu 1464 eur ja selle veokulu on 675 eur ehk tarne ei ole kunagi tasuta.*)

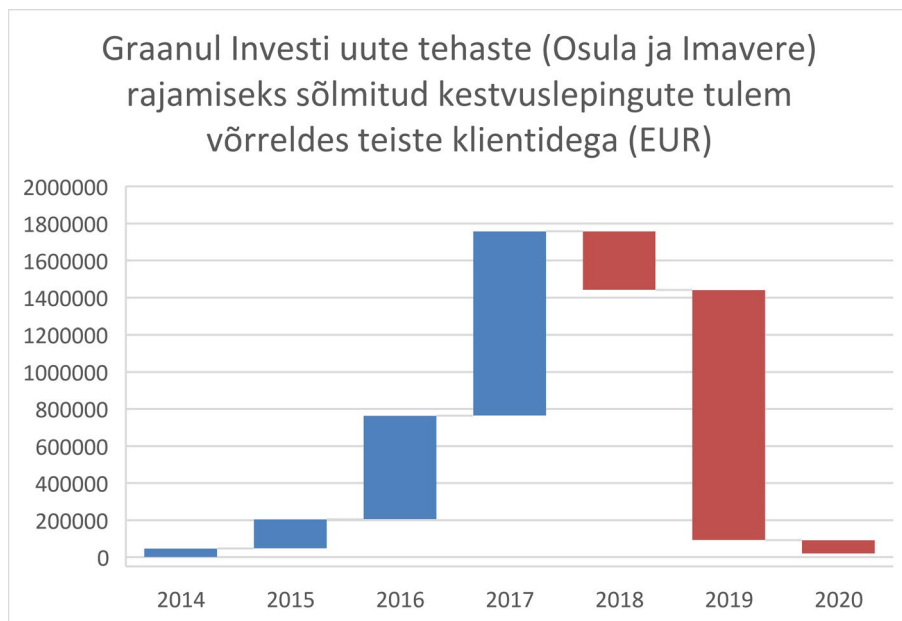
Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll muutis aruande punkti 155 sõnastust.

12. Eksitav on Riigikontrolli väide lk 53 justkui RMK võimaldab tasuta tarneid süsteemse vea tõttu. Tegelikult esines 10 aasta jooksul neli tehnilise veaga väikest arvet (kogusummas 9273 eur), mille korral seos raamatupidamises hinnakirja ja veoselehe vahel oli katki. Samal perioodil on RMK väljastanud ligikaudu 100 000 puidu müügi arvet. Koheselt, kui Riigikontroll ühe sellise arve leidis, kontrollis RMK kindluse mõttes üle kõik arved ja leidis veel kolm tehnilise veaga arvet. RMK esitas parandatud arved tagant järele ja teeb edaspidi igal aastal arvete kontrolli. RMK raamatupidamise programm on töökorras. Oleme seisukohal, et nende üksikute juhtumite näol 10-aastase perioodi jooksul ei ole õiglane viidata süsteemsele veale.

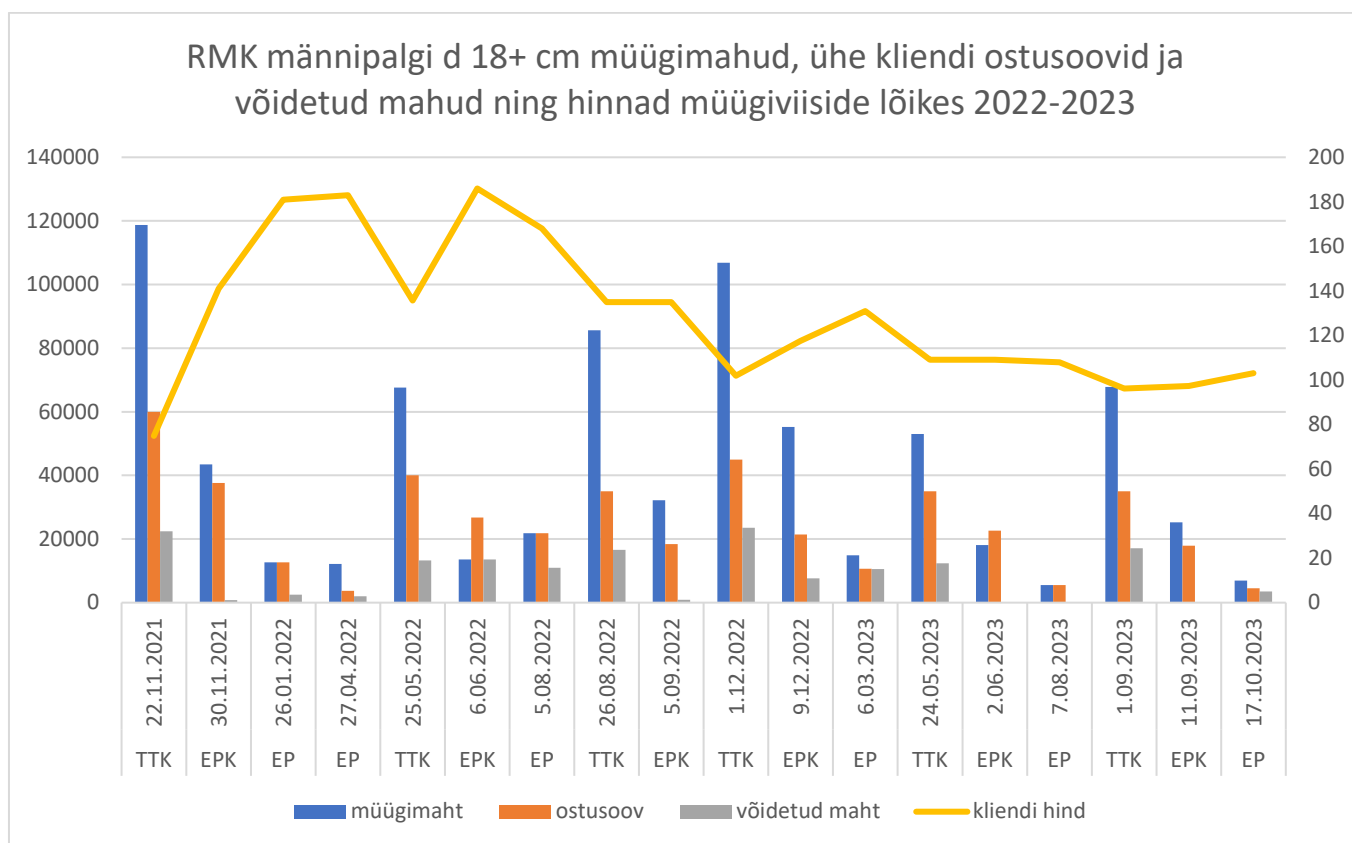
Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll selgitab, et auditis ei kontrollitud tagasiulatuvalt kõiki 10 aasta kandeid ega tarneid. Tegemist oli juhuslike leidudega, mis iseloomustasid probleemi esinemise võimalikkust. Auditis ei tehtud täielikku kontrolli, et veenduda, kui palju selliseid juhtumeid olla võis. Leidu kajastati auditis, et juhtida probleemile tähelepanu ja tagada tulevikus sarnaste vigade vältimist.

RMK tabel 1

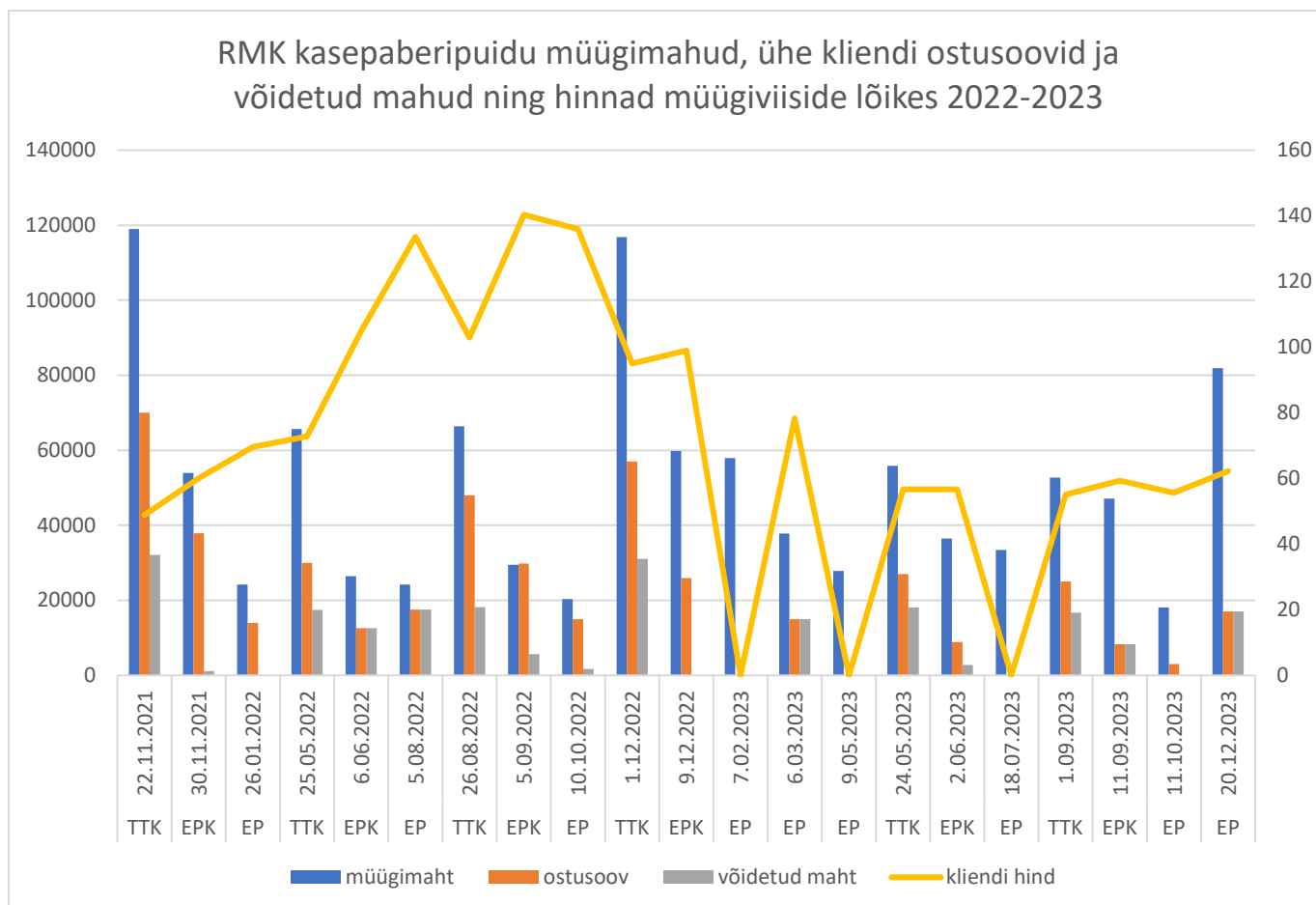
Tunnus	Müük kestvuslepinguga	Müük enampakkumisel
Hind	Müügiprotsessis kujunev turuhind (aluseks kõrgeim hind RMK vahelaos), kõigi pakkujate hindade alusel	SPOT-turuhind (aluseks kõrgeim hind RMK vahelaos), domineerivate pakkujate hindade alusel
Kogus	Suur kogus (85%), enamus pakkujaid soovitud koguses edukad	Väike kogus, vähe pakkujaid soovitud koguses edukad
Konjunktuur	Sõltub vähem, arvestab pikaajalist seisundit	Sõltub rohkem, arvestab antud hetkel seisundit
Puidu kvaliteet	Läbiräägitav	Fikseeritud
Edukate pakkujate arv	Suur, kõigil pakkujatel võimalus parima hinna korral edukaks saada	Juhuslik, sõltub üksikute pakkujate käitumisest
Hinnamanipulatsioon	Välditav, turumoonutus pole lubatud (rakenduvad sanktsioonid)	Ei ole välditav, võimalus „plats puhtaks lüüa“
Kasu riigile	Pikaajaline (mahustabiilsus, hinnastabiilsus, lisandväärtus, terve konkurents, sektori areng, maksutulude kindlustamine)	Lühiajaline (stabiilsust ei tagata, võimalik ebaterve konkurents, lisandväärtuse kasvu ei tagata, väiksemad ettevõtted süüakse välja, maksutulu ei kindlustata)
Investeeringikeskkond	Tagatud	Ei ole tagatud
Töökohad sektoris	Tagatud	Ei ole tagatud
Kliimaeesmärgid, süsiniku sidumine	Toetav, suur (puidu kohalik kasutus, toorme lühike veokaugus = väiksem CO ₂ heide)	Ei toeta, väike (osaline kohalik kasutus + puidu eksport, pikk veokaugus = suurem CO ₂ heide)
Lisandväärtus	Tagatud, kohalik ümbertöötlemine	Ei ole tagatud, ei eelda kohalikku ümbertöötlemist
Muud	Panus Eesti majandusse (SKT) kindlustatud	Panust Eesti majandusse ei kindlustata

RMK joonis 1


RMK joonis 2



RMK joonis 3



Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>88. Soovitused kliimaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Algatada Riigimetsa Majandamise Keskuse omaniku ootuste dokumendi muutmine, et sätestada selles ootused: <ul style="list-style-type: none"> oodatava tulususe määra kohta metsamaterjali müügil; 	<p>Kliimaministri vastus: riigi jaoks on ülioluline, et kehtvuslepingud tagaksid ettevõtjate võrdse kohtlemise ning müüdüd metsamaterjali konkurentsivõimelise hinna. Riigikontrolli audit viitab õigesti varasema praktikaga seotud probleemidele.</p> <p>Kliimaministeeriumi hinnangul on tänaseks olukord oluliselt muutunud. Kehtvuslepingute sõlmimise tingimusi on muudetud, mis tagavad puitmaterjali võimalikult kõrge väärimdamise Eestis ning lepingud ja nende hinnad on läbipaistvad ning turuosaliste poolt kontrollitavad. Selleks muutsime Vabariigi Valitsuse määrust nii, et kehtvuslepingud on alates 25.09.2023 avalikud. Kehtvuslepingutest teenitava tulu ning eraturul müüdava puidu turuhinnad on võrreldavad nii üldiselt kui erinevate puitmaterjalide liikide lõikes. Avalikustatud lepingud näitavad, et RMK ei teeni kehtvuslepingutega turuhinnast madalamat tulu. Küll aga tagavad kehtvuslepingud ettevõtetele kindluse puidu kättesaadavuse osas.</p> <p>RMK oodatav tulusus sõltub ennekõike puidu turuhinnast. Hinda ei kujunda ainult RMK, vaid regiooni puiduturu olukord, olulised tarnekindlust mõjutavad sündmused (näiteks Venemaa sõda Ukrainas) ning üldine nõudlus. Seetõttu ei ole metsamaterjali müügi tulususe määra eraldi fikseerimine meede, mis olukorda muudaks või parandaks.</p> <p>Kehtvuslepingute olulisem eesmärk on tagada puidu võimalikult kõrge lisandväärtusega töötlemine Eestis ja seeläbi vähendada töötlemata puidu eksporti. Puidu Eestis väärimdamise suurendamine toetab puidusektori arengut ja kliimaeesmärkide täitmist.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: minister viitab, justkui näitaksid avalikustatud lepingud, et RMK ei saa kehtvuslepingutega turuhinnast madalamat tulu. Riigikontrollile pole esitatud aga ühtegi analüüsi, mis seda väidet kinnitaks. Riigikontrolli audit näitas hoopis vastupidist, et kehtvuslepingutega saadakse avaliku enampakkumisega võrreldes oluliselt väiksemat tulu (vt p-d 61–63).</p> <p>Riigikontroll peab vajalikuks rõhutada, et metsaseaduse kohaselt tuleb metsamaterjali müümisel tagada, et selle eest saadakse harilikule väärtusele vastav tasu, ja riigivaraseaduse järgi tuleb riigivara müües maksimeerida kasu ja vältida kahju saamist. Metsamaterjali Eestis töötlemise ja sellele lisandväärtuse andmise eesmärgid ei ole praegu õigusakti tasandil sõnastatud. Seega tuleb riigitulundusametusele eelkõige tagada, et seadusest tulenevad nõuded metsamaterjali müügil oleksid täidetud ja alles seejärel saab asuda täitma muid ülesandeid, mis kehtiva õigusega vastuollu ei lähe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Algatada Riigimetsa Majandamise Keskuse omaniku ootuste dokumendi muutmine, et sätestada selles ootused: <ul style="list-style-type: none"> selle kohta, kui suure osakaalu peaks kehtvuslepingutega metsamaterjali müük moodustama kogu metsamaterjali müügist. 	<p>Kliimaministri vastus: riigi sotsiaal-majanduslike ja kliimaeesmärkide saavutamisele parimal moel kaasaaitamiseks teeme RMK-le ettepaneku alustada majandusmõju analüüsi kehtvuslepingutega müüdava puidu optimaalse osakaalu leidmiseks, mille korral võimalik kasu on suurim. Lähtuvalt analüüsi tulemustest saame vajadusel sisse viia muudatused.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Riigikontroll soovib kehtvuslepingute osakaalu praegusega võrreldes vähendada nii, et ka sortimentide puhul ei ületataks praegust 85% osakaalu. 	<p>Kliimaministri vastus: puidu müüki käsitleme ka edaspidi tervikuna, ja igale sortimendile eraldi kehtvuslepingutega müügi osakaale ei ole mõistlik määrata. Erinevate puidusortimentide riigisisese ümbertöötlemise võimekus on erinev ja see on ajas</p>

	<p>muutuv. Kehtvuslepingute olulisem eesmärk on tagada puidu võimalikult kõrge lisandväärtusega töötlemine riigis sees ja seeläbi vähendada töötlemata puidu väljaviimist riigist. See toetab ühtlasi puidusektori stabiilset arengut ja kliimaeesmärkide täitmist.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et kehtvuslepingute müügi osakaal on mõne sortimendi puhul periooditi ulatunud üle 85% ja see võib nende sortimentide suhtes tekitada liigset raiesurvet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Sõnaselgelt sätestada, et pikaajaliste lepingute ehk kehtvuslepingute sõlmimisel tuleb eelistada avalikku enampakkumist, mille korral on tagatud harilikule väärtusele vastava tasu ehk turuhinna saamine metsamaterjali müügil ja mis on kõige läbipaistvam ja konkurentsile avatum metsamaterjali müügiviis. 	<p>Kliimaministri vastus: harilikule väärtusele vastavat hinda on võimalik saada sõltumata müügiviisist. Kehtvuslepingute hind on piitlikult öeldes hulgihind ja enampakkumise hind on jaehind, aga mõlemad on turuhinnad.</p> <p>Avalikul enampakkumisel on väga oluline piirang, sest sellega ei saa kehtestada pakkujaid välistavaid tingimusi nagu väärindamata puidu ekspordi keeld. Seetõttu jääb täitmata eesmärk puitu maksimaalselt Eestis väärindada.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: auditi lõpuks esitatud Kliimaministeeriumi ja Riigimetsa Majandamise Keskuse arusaamad sellest, mis on metsamaterjali müügil selle harilik väärtus ehk turuhind, on erinevad ja omavahel vasturääkivad. Kui auditi alguses pidas Riigimetsa Majandamise Keskus metsamaterjali turuhinna määramist võimatuks, siis auditi lõpuks jõudis seisukohale, et turuhind on kehtvuslepingute sõlmimise tinglikult tagatud koguse (TTK) voorus pakutud hind (vt p-d 64–67). See hind on aga vaid üks komponent kliimaministri viidatud kehtvuslepingute hinnast. Viimasele lisandub ka kinnise enampakkumise (EPK) hinna komponent (vt ka joonist 9 ja lk 61 RMK jooniseid 2 ja 3).</p> <p>Lisaks näitas Riigikontrolli audit, et kehtvuslepingute hinnad on oluliselt madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad (vt p-d 61–63). Viide sellele, et hinnaerinevus tuleneb müüdavatest kogustest, on samuti eksitav, sest audit näitas, et suuremat kogust ostev klient ei saa üldjuhul madalamat hinda ja väiksemat kogust ostev klient ei maksa üldjuhul kõrgemat hinda (vt p-d 75–77 ja täpsemalt lisast B). Ka ei ole metsamaterjali Eestis töötlemine praegu õigusakti tasandil eesmärgina sõnastatud ja selle tõttu ei saa seda eesmärki pidada olulisemaks õigusaktidest tulenevatest nõuetest, eelkõige nõudest tagada, et metsamaterjali müügil saadakse selle eest harilikule väärtusele vastav tasu.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Kui Kliimaministeerium ei pea vajalikuks, et Riigimetsa Majandamise Keskuse pikaajalisi lepinguid ehk kehtvuslepinguid sõlmitaks üksnes avaliku enampakkumise teel, algatada Vabariigi Valitsuse määruse „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ muudatus, et täpsustada Riigimetsa Majandamise Keskuse lepingute sõlmimise protseduuri ja metoodikat, sh: <ul style="list-style-type: none"> kaaluda määruse paragrahvi 3 lõigetes 2 ja 3 toodud põhimõtetest loobumist, mille järgi tuleks määrata metsamaterjali harilik väärtus (ehk turuhind) Riigimetsa Majandamise Keskuse vahelaos, ja lähtuda hinna määramisest lõpplaos. See annaks parema 	<p>Kliimaministri vastus: oleme nõus, et kehtvuslepingu sõlmimise ja hinna kujunemise regulatsiooni on võimalik täpsustada. Algatame lähtuvalt Riigikontrolli ettepanekutest vastava Vabariigi Valitsuse määruse muutmise, kus täpsustame järgmisi aspekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> RMK pädevus pidada läbirääkimisi, kui suuremahuliste investeeringute tagamiseks on vaja koostöökokkuleppeid, sh millistel tingimustel RMK võib eelkokkuleppeid ettevõtetega metsamaterjali müügiks sõlmida, tagades sealjuures keelatud riigiabi andmise vältimise. Sõlmitud eelkokkulepped oleksid aluseks, mis võimaldaks uutel pakkujatel osaleda tinglikult tagatud koguste hinnapakumistel. Metsamaterjali müügi tingimused. Need on võimalik sätestada Vabariigi Valitsuse määruse § 18 lg 2, mis annab müügi korraldajale volitusnormi kehtestada kehtvuslepingute sõlmimiseks esitatud pakumiste hindamise metoodika.

<p>võimaluse võrreldavuseks ülejäänud puiduturuga;</p> <ul style="list-style-type: none"> • sätestada, mida loetakse metsamaterjali harilikuks väärtuseks (turuhinnaks), ning panna kirja, millise metoodika alusel tuleb see leida; • kujundada kestvuslepingute hinnaläbirääkimised viisil, mis annaks uutele klientidele, kellel puudub varasem kestvusleping, võimaluse osaleda tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakumistel; • sätestada turumoonutuste vältimiseks põhimõtted, mida tuleb pikaajaliste lepingute ehk kestvuslepingutega metsamaterjali müügi korral rakendada protsessi kõigis osades; • kohustada, et Riigimetsa Majandamise Keskus määraks kestvuslepingute sõlmimise käigus iga kord metsamaterjali alghinna; • jälgida, et alghind sisaldaks lisaks ülestöötamise ja veokulule ka Riigimetsa Majandamise Keskuse püsikulu ja metsamaterjali kui ressursi väärtust. 	<p>Kliimaminister teeb RMK-le ettepaneku täpsustada kehtestatud metoodikas tingimusi turumoonutuse ühetaoliseks hindamiseks.</p> <p>Lisaks peame vajalikuks täpsustada hariliku väärtuse määramise põhimõtteid. Hetkel on alghinna määramise üldised põhimõtted kirjeldatud viidatud Vabariigi Valitsuse määruse § 3 ja hariliku väärtuse määramist on kirjeldatud RMK juhatuse kinnitatud metsamaterjali müügi juhendis ja pakkumiste hindamise metoodikas. Teeme RMK-le ettepaneku täpsustada hariliku väärtuse määramise metoodikat RMK metsamaterjali müüki reguleerivates dokumentides.</p> <p>Küll aga ei pea me vajalikuks lähtuda lõpplaao hinnast. Metsamaterjali lõpplaadu asub ostja juures ja selle asukoht ei ole pakkumiste esitamise hetkel teada. Seetõttu pole võimalik lõpplaao hinnast lähtuda. Samuti ei pea me võimalikuks võtta metsamaterjali alghinna määramisel arvesse RMK püsikulusid. Metsamaterjali alghinna määramisel on otstarbekas lähtuda selle turuhinnast. RMK püsikulud turuhinda ei mõjuta. Pikaajaliselt liiga madala turuhinna korral peab riigimetsa majandaja vaatama üle oma tegevused ja nendega kaasnevad kulud. Metsamaterjali kui ressursi väärtus on võrdne selle hariliku väärtusega, mis kujuneb nõudluse ja pakkumise alusel.</p> <p>Vabariigi Valitsuse määruse muudatused plaanime ette valmistada 2025. aastal.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei saa nõustuda ministri väitega, et metsamaterjali müügiotsustuses pole lõpplaao asukoht pakkumiste tegemisel teada. See väide on eksitav. Riigikontrollile esitatud dokumendid ning RMK antud selgitused viitavad vastupidisele – kestvuslepingute pakkumismenetlused viiakse läbi piirkonnapõhiselt, lõpplaao asukoht tehakse RMK-le teatavaks kestvuslepingute sõlmimise protsessis ja see on keskne näitaja, mida RMK võtab arvesse vahelao hinna kalkuleerimisel ning ka lõpliku müügiotsuse tegemisel. Ka lepingu täitmine toimub just lõpplaos määratud hinna alusel, mitte vahelaos määratud hinna alusel.</p> <p>Riigikontroll juhib ministri tähelepanu asjaolule, et metsamaterjali alghinna määramisel ei ole mitte üksnes otstarbekas lähtuda selle turuhinnast, vaid see on metsaseaduse kohaselt kohustuslik. Kuna kestvuslepingute sõlmimisel tehakse pakkumised lõpplaao hinna kohta, siis tekib metsamaterjali harilik väärtus lõpplaos, mitte RMK vaheladudes. Vastasel korral peaks RMK pakkumismenetluse läbi viima selliselt, et metsamaterjali müüakse RMK vahelao põhiseelt ja ostja tasub ostetava metsamaterjali transpordikulud ise.</p>
<p>89. Soovitused Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et tagada võrdset kohtlemist ja vaba konkurentsi ka uutele turule tulijatele, kujundada kestvuslepingute hinnaläbirääkimised viisil, mis annaks uutele klientidele, kellel puudub varasem kestvusleping, võimaluse osaleda tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakumistel. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus:</p> <p>nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi süsteemi täiustamiseks vastavalt Riigikontrolli ettepanekule.</p> <p>Tinglikult tagatud kogus (TTK) uuel turule tulijal puudub, kui ta pole eelneva kolme aasta jooksul (st vähemalt üks kord viimase kolme aasta jooksul) RMK enampakkumisel edukalt osalenud. Varasem kogemus on vajalik stabiilsuse tagamiseks, kuna RMK planeerib kõiki oma tegevusi pikalt ette ja vajab kindlaid partnereid, et täita seadusega pandud ülesandeid. Praktikas ei ole ostuajaloo puudumine uutel tulijatel takistanud kestvuslepingu saamist ega soovitud koguse ostmist. Näiteks osales OÜ Fibenol</p>

	<p>2023. aasta sügisel uue tulijana kehtvuslepingu protsessis, ei osalenud TTK voorus, kuid võitis kinnise enampakkumise voorust kogu soovitud koguse. See näide annab eelduse väita, et stabiilsusele rajatud süsteem toimib.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Loobuda hinnakujundusmehhanismist, mis soosib kehtvuslepingu tinglikult tagatud koguse voorus madalamate hindade pakkumist. St loobuda põhimõttest, et selles pakkumisvoorust arvestatakse turumoonutuseks pakkumine, mis on pakutavate hindade keskmisest 15% kõrgem. Ühtlustada enampakkumiste ja tinglikult tagatud koguse vooru hinnapakkumiste põhimõtted. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi põhimõtte muutmiseks.</p> <p>Turumoonutuste vastaste meetmete rakendamine on vajalik, et vältida RMK-le ja laiemalt riigile kahju tekkimise riski. Kui üks pakkuja põhjustab TTK voorus turumoonutuse (turuhinda oluliselt ületav pakkumus), mille alusel RMK esitab kõigile teistele pakkujatele hinna vastupakkumise ja moonutuse põhjustaja hiljem ise loobub turuhinnast kõrgema hinna pakkumise tõttu ostmisest, tekib kõigil teistel pakkujatel põhjendatud alus RMK vastu kahjunõude esitamiseks. Selline olukord juhtus 2019. aasta lõpus kui üks saeveski pakkus turuhinda 30% ületava hinna, pool aastat hiljem läks ettevõtte pankrotti. Kinnise enampakkumise voorus RMK hinna vastupakkumisi ei tee, mistõttu turumoonutusega hinna pakkuja riskib ainult üksi ostukohustuse rikkumisega, kui pakkuja loobub ostmisest.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et Riigimetsa Majandamise Keskus kujundab ise põhimõtted, mille alusel pakkujatele vastupakkumisi teha. Riigikontroll jääb enda seisukoha juurde ning rõhutab, et oluline on luua hinnamehhanism, mis tagaks kehtvuslepingute kaudu riigivara müües selle maksimaalse tulususe. Hinnamehhanismist tuleks eemaldada sätted, mis soosivad madalamate hindade pakkumist tinglikult tagatud koguse voorus.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Suurendada kehtvuslepingute sõlmimise toimingute kontrollitavust ja läbipaistvust. Muu hulgas kehtestada toimingute dokumenteerimise nõuded ja kaaluda, kas viia kehtvuslepingute sõlmimine üle elektroonilisse pakkumiskeskonda. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK viib 2025. aasta juuliks läbi äriarenduse analüüsi kehtvuslepingute elektroonilise pakkumise keskkonna ehitamiseks.</p> <p>RMK on alustanud arendustegevustega müügipakkumiste elektroonilise keskkonna ehitamiseks avalikel enampakkumistel. Digitaalsete lahenduste juurutamise käigus uuendatakse ka toimingute dokumenteerimisega seonduv.</p>
<p>122. Soovitused kliimaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> anda Kliimaministeeriumi siseauditi osakonnale ülesanne kontrollida, kas metsamaterjali müügi korraldus Riigimetsa Majandamise Keskuses tagab ettevõtete ühetaolise kohtlemise ja välistab keelatud riigiabi andmise; 	<p>Kliimaministri vastus: nõustume, et metsamaterjali müügi korraldus RMK-s peab tagama ettevõtete ühetaolise kohtlemise ja välistama keelatud riigiabi andmise. Selguse loomiseks toetame täiendavate kontrollide teostamise vajadust viidatud küsimustes. Koostöös RMK nõukoguga kaalume 2025. tööplaanide koostamisel, kuidas vastavaid kontrollitoiminguid parimal viisil teostada. Üheks võimaluseks on RMK siseauditi talituse ja Kliimaministeeriumi siseauditi osakonna ühisauditi läbiviimine.</p>
<ul style="list-style-type: none"> algatada metsaseaduse ja Vabariigi Valitsuse määruse muutmise, et määrata kindlaks Riigimetsa Majandamise Keskuse pädevus, sh see, kas ja millistel tingimustel võib ettevõtjatega sõlmida metsamaterjali müügi eelkõiguseid. Vajaduse korral täpsustada, millistel tingimustel, millistele kriteeriumitele vastavate ettevõtjatega ja millises vormis Riigimetsa Majandamise Keskus selliseid kokkuleppeid sõlmida saab. 	<p>Kliimaministri vastus: sisustame Vabariigi Valitsuse määruse muutmisel RMK pädevuse pidada läbirääkimisi, kui suuremahuliste investeeringute tagamiseks on vaja koostöökokkuleppeid, sh selle, millistel tingimustel, millistele kriteeriumitele vastavate ettevõtjatega ja millises vormis RMK võib eelkõiguseid ettevõtjatega metsamaterjali müügiks sõlmida, tagades sealjuures keelatud riigiabi andmise vältimise.</p>

<p>142. Soovitus kliimaministrile: anda Kliimaministeeriumi siseauditi osakonnale ülesanne kontrollida, kas Riigimetsa Majandamise Keskuses on metsamaterjali müügil kestvuslepingutega, sh muutmisel ja täitmisel, rakendatud asjakohased sisemised kontrollimehhanismid, mis minimeeriksid auditi punktides 123–141 välja toodud vigade esinemist.</p>	<p>Kliimaministri vastus: lepingute haldamise korraldus RMK-s peab tagama nii lepingute korrektse täitmise kui muutmise ning lepinguga kokku lepitud koguste ja tarnete jälgimine peab olema läbipaistev. Täiendavate kontrollitoimingute läbiviimist RMK-s on mõistlik kaaluda peale seda, kui RMK on määratlenud parendustegevused ja asunud neid tulenevalt Riigikontrolli soovitustest ellu viima (eeldatavalt 2025. aasta I poolaastal). Koostöös RMK nõukoguga kaalume, kuidas vastavaid kontrollitoiminguid parimal viisil teostada. Üheks võimaluseks on RMK siseauditi talituse ja Kliimaministeeriumi siseauditi osakonna ühisauditi läbiviimine.</p>
<p>143. Soovitused Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tagada, et lepingute ning nende lisade sõlmimisel oleksid toodud lepingu muutmise õiguslikud alused ning lisatud põhjendused, miks lepinguid muudetakse. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. Rakendatakse kohe.</p> <p>Lepingute sõlmimisel on õiguslikud alused alati lisatud. Lepingute muutmisel ja lepingute lisade sõlmimisel ühtlustame toimingud.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Tagada, et lepingute allkirjastamine toimuks enne tarneperioodi algust. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. Rakendatakse kohe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Et suurendada RMK paindlikkust lepingute täitmisel ja raiete planeerimisel, juurutada senisest paindlikum metsa ülestöötamise süsteem, kus oleks vähese nõudluse või liiga väikese hinna tõttu võimalik raietest loobuda, sh tuleks RMK-l kasutada 10%-list mahu vähendamise võimalust, kui metsamaterjali müük oleks RMK-le kahjulik. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: ei nõustu soovitusel.</p> <p>Alates 2018. aastast rakendatakse puidu müümisel ja lepingute sõlmimisel süsteemi, mis tagab, et raiesurvet tekkida ei saa ja RMK suudab võetud kohustusi täita. Lepingutes ei ole aastaseid nominaalkoguseid ja kohustusi võetakse ning hinnad fikseeritakse maksimaalselt 3–6 kuuks. Metsamaterjali müük ei ole RMK jaoks olnud kogu 25 aasta jooksul kordagi kahjulik ja kasumit on suudetud teenida ka vähese nõudluse või madala turuhinna korral.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll leiab, et kuigi Riigimetsa Majandamise Keskuse kinnitused pole raiesurvet siiani olnud, ei saa välistada selle tekkimist juhtudel, kui kestvuslepingute osakaal mõnes sortimendis ulatub üle 85% (vt p-d 6 ja 157).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Arvestades, et paljude sortimentide puhul on kestvuslepingute tegelik osakaal ca 90%, ja selleks, et vähendada tarnesurvet, mis võib halbade ilmastikuolude vms tõttu tekkida, tagada, et kestvuslepingute osakaal ka eri sortimentide kaupa ei ületaks 85%. Kaaluda lisaks, kas korrigeerida kestvuslepingute osakaalu väiksemaks. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. RMK teeb 2024. aasta jooksul analüüsi ja hindab võimalusi põhimõtte muutmiseks.</p> <p>Kestvuslepingute tegelik osakaal on ainult üksikudel sortimentidel (haavapaberipuit, okaspuupostid) üle 90%. Nende sortimentide ostjad on Eestis üksikud ettevõtted ning müügialternatiiv sisuliselt puudub. Varumise sujuvaks korraldamiseks peavad müügilepingud katma 100% raieplaani, et metsas raiuda kõige väärtuslikumat sortimenti kõige rohkem (alati peab olema teada klient, kellele puitu varutakse). RMK müüb kõikide müügiviiside (sh enam-pakkumise) korral puitu ette. Tarnesurvet aitab ära hoida ka asjaolu, et RMK ei müü aasta mahtu korraga, vaid tarneperioodide (3 ja 6 kuud) kaupa. Lisaks on kestvuslepingute osakaal langenud, olles 2023. aastal 74,5% ning eeldatavalt samale tasemele jääb osakaal ka 2024. aastal.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et Riigimetsa Majandamise Keskuse edastatud andmete kohaselt ei piirdu 90% osakaal ainult haavapaberipuidu ja okaspuupostide müügiga. Punktis 157 ja tabelis 4 on toodud sortimentide kaupa ülevaade, kui palju on aastatel 2017–2022 müüdud kestvuslepingutega. Ülevaatest on näha, et eri aegadel võivad ulatuda</p>

	olulisemalt suurema hulga sortimentide osakaalud suuremaks kui 85% (nt kasepakk, männipalk, männipeenpalk).
<ul style="list-style-type: none"> Selleks, et parandada RMK metsamaterjali müügiandmete kvaliteeti, analüüsida andmetes esinevaid mitmeti mõistetavusi ja teha vajalikud parandused, et nii lepingus kui ka tardedokumentides oleksid sortimentide andmed ja hinnad üksüheselt kokku viidavad. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK korrastab andmete haldust ja uuendab aruandeid 2024. aasta jooksul. RMK-s on töö korraldamiseks kasutusel palju erinevaid aruandeid, mis võivad sisaldada ka mittevajalikke andmeveergusid ning kasutaja peab teadma, millisest aruandest leiab otsitavad andmed. Aruannete täiustamine ja uute aruannete ehitamine teostatakse seoses uute töölaudade arendamisega.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Teha muudatusi töökorralduses, et maandada korruptsiooniriske ning minimeerida lepingute muutmisel ja täitmisel tekkivaid vigu. 	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun soovitusel osaliselt. 2024. aasta jooksul viiakse läbi lisategevused koos välise partneriga korruptsiooniriskide maandamiseks. Pidev korruptsiooniriskide maandamine on RMK juhatuse fookuses. Seetõttu oleme lisaks eelmise juhatuse poolt ellu viidud tegevustele hankinud 2024. aastal majavälise partneri korruptsiooniriskide maandamiseks. RMK-s on nelja silma printsiip kaalukate otsuste tegemisel kasutusel alates 2008. aastast. Auditi tekstist ei selgu, millised on olnud konkreetset korruptsiooni-ohtlikud olukorrad, mis auditi käigus tuvastati ja millises töö-protsessi osas need ilmnevad. Korruptsiooniriskide maandamise meetmed ja lepingute muutmisel tekkivate ühekordsete vigade minimeerimine on käsitletavad eraldi tegevustena.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: korruptsiooniriske on käsitletud auditiaruande punktides 84, 86 ja 119.</p>
<p>161. Soovitus Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehele: tagada, et RMK müügiaruanded vastaksid tegelikkusele ning andmed oleksid analüüsitavad ja võrreldavad.</p>	<p>Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatuse esimehe vastus: nõustun. RMK korrastab andmete haldust ja uuendab aruandeid 2024. aasta jooksul. RMK-s on kasutusel palju erinevaid aruandeid, mis võivad sisaldada ka mittevajalikke andmeveergusid ning kasutaja peab teadma, millisest aruandest leiab otsitavad andmed. Aruannete täiustamine ja uute aruannete ehitamine teostatakse seoses uute töölaudade arendamisega.</p>

Auditi iseloomustus



Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on anda hinnang RMK kestvuslepingute sõlmimise läbipaistvusele ja võrdsele kohtlemisele ning lepingute täitmisele.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Alghinna määramine on läbipaistev.
- RMK-l on seatud arusaadavad kriteeriumid, millised tegevused on vajalikud ning millistel tingimustel toimub puiduturu stabiliseerimine.
- Ülevaade, kuidas toimub pakkumiste hindamine avatud pakkumise protsessis.
- Ülevaade, kuidas arvutatakse igale pakkujale personaalne tinglikult tagatud puidu kogus.
- RMK loodud hindamiskriteeriumid ja pakkujatele kohaldatavate hinnapunktide süsteem on arusaadavad ja korratavad.
- Ülevaade, kuidas toimub pakkumismenetlus tinglikult tagatud koguse määramisel ja kinnise enampakkumise protsessis ja millised tingimused kujunevad.
- Ülevaade metsamaterjali hariliku väärtuse (turuväärtuse) leidmise põhimõtetest.
- Metsamaterjali kokkuleppehinna puhul tagatakse, et see ei ole väiksem turuhinnast (metsaseadus, § 46 lg 5).
- Ülevaade, kuidas toimitakse turumoonutustega hinnapakkumiste (pakutav hind on 15% alla turuväärtust) korral.
- Samal perioodil sõlmitud lepingute tingimused (sortimentide hind, praagi määramise tingimused ja muud tingimused) on sarnastes olukordades võrreldavad.
- Ülevaade RMK klientide erinevatest lepingu tüüpidest ning hindadest (st, kas ja kui suured on ühe ettevõtte erinevate pakkumismenetluste kaudu kokku lepitud puidu hinnad samal sortimendil).

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi objektiks on kestvuslepingute sõlmimise protsess. Antakse ülevaade erinevate klientidega sõlmitud lepingute tingimustest, probleemidest hinnastamise põhimõtete väljatöötamisel, erinevatest hindadest suuremate klientidega. Võrreldakse hindu avalikel enampakkumistel ja kestvuslepingutega müüdud puidu vahel. Auditi peaküsimus on, kas Riigimetsa Majandamise Keskuse puidu müük kestvuslepingutega on korraldatud reegleid järgides, läbipaistvalt ning välistatud on ostjate ebavõrdne kohtlemine.

Auditis analüüsiti perioodil 2017–2022 kehtinud puidumüügi kestvuslepinguid. Vajaduse korral vaadati nii varasemat kui ka hilisemat perioodi, et mõista nende lepingute sõlmimise tausta ja asjaolusid ning hinnata muudatusi Riigimetsa Majandamise Keskuse töökorralduses seoses lepingute sõlmimise, muutmise ja täitmisega. Müügiaruandeid analüüsiti aastate 2013–2022 kohta.

Auditis ei auditeeritud kestvuslepingute mõju puidutöötlemise investeeringutele, tööhõive suurendamisele, puidutööstuse lisandväärtuse kasvu või regionaalarengule.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 30.04.2024.

Auditi meeskond

Auditijuht Silver Jakobson, Airi Andresson (kuni 31.03.2023), audiitorid Sigrid Pakri ja Tuuli Rasso ning vanemnõunik Kaia Philips.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80097.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid metsanduse valdkonnas

02.03.2023 – Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

27.03.2015 – Riigi tegevus looduskaitse korraldamisel poollooduslike koosluste säilimise tagamiseks

09.09.2010 – Riigimetsa majandamise jätkusuutlikkus

03.06.2011 – Arvestus riigimetsast raiutud puidukoguste üle

28.05.2008 – Väärtuslike metsa-elupaikade kaitse Natura 2000 võrgustiku aladel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. Riigimetsa Majandamise Keskuse kehtvuslepingu sõlmimisele eelneva müügikuulutuse näide

RMK korraldab läbirääkimised metsamaterjali müügiks kokkuleppehinnaga kehtvuslepingu alusel

Läbirääkimised korraldatakse, lähtudes Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2007. a määrusest nr 1 „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“.

Läbirääkimiste objektiks on RMK majandatavast riigimetsast ajavahemikul jaanuar 2023 kuni detsember 2027 raieõiguse metsamaterjali sortimendid, lähtudes RMK puiduturustussüsteemist. Metsamaterjali kogused pakutakse müügiks RMK palkide ja virnmaterjalide standardis (avaldatud www.rmkk.ee) toodud mõõtmise ja kvaliteedi hindamise juhistest lähtudes.

Läbirääkimistel müüdava metsamaterjali ülevõtmine toimub tarnekohaga ostja ladu, v.a metsamaterjal pikkusega üle 7 m. RMK korraldab metsamaterjali veo tarnekohta. Metsamaterjali mõõtmist ja kvaliteedi hindamist kohustub teostama ostja ning edastama mõõtmisraportid otse müüja infosüsteemi.

Läbirääkimistele kutsutakse juriidilised isikud, kellel puudub 01.01.2023. a seisuga müügi korraldajaga kehtiv kehtvusleping ja kes vastavad järgmistele tingimustele:

- ettevõtjad, kes on 31.10.2022. a seisuga täitnud viimase kolme aasta jooksul RMK ees võetud ostukohustused⁴²;
- ettevõtjad, kellel 31.10.2022. a seisuga puuduvad asukohamaa ees maksuvõlad. Eestis mitteregistreeritud ettevõtjatel esitada hiljemalt 26. oktoobri 2022. a seisuga asukohamaa pädeva riigiasutuse tõend;
- ettevõtjad, kelle sooviavaldus vastab müügiteates avaldatud sisulistele nõuetele ja kes on lisanud kirjaliku kinnituse müügiteates esitatud tingimustega ja RMK metsamaterjali müügilepingu tüüpitingimustega (veebileht www.rmkk.ee) nõustumise kohta;
- ettevõtjad, kelle töötajate keskmine brutokuupalk on võrdlusperioodil mitte väiksem kui 70% sama ajavahemiku Statistikaameti andmete alusel keskmisest brutokuupalgast puidutöötlemise või paberi ja paberitoodete tootmise või soojusenergia tootmise tegevusalal (võrdlusperiood on viimane avaldatud aasta);
- Euroopa Majanduspiirkonna (EEA) riigis ja Šveitsis leht- ja/või okaspuupalki ümber töötlev või ümbertöötlemist rajav ettevõtja või tema ema- või tütarettevõtja, kes omab vähemalt 50% palki töötleva ettevõtja aktsiastest või osadest; leht- ja/või okaspuupaberipuitu ümber töötlev või ümbertöötlemist rajav ettevõtja või tema ema- või tütarettevõtja, samuti ettevõtja, kelle tegevusalade hulka äriregistri või majandusaasta aruande kohaselt kuulub metsamaterjali ost-müük ja vahendamine (puidukaubandus), sh selle tegevuse osakaal müügikäibest moodustab vähemalt 50%; küttepuitu puitkütuste (halud, pellet, puitbrikett, puusüsi jmt) valmistamiseks või energia tootmiseks või muu toodangu (puitplaat jmt) valmistamiseks kasutatav või ümbertöötlemist rajav ettevõtja või tema ema- või tütarettevõtja, samuti ettevõtja, kelle tegevusalade hulka äriregistri või majandusaasta aruande kohaselt kuulub metsamaterjali ost-müük ja vahendamine (puidukaubandus), sh selle tegevuse osakaal müügikäibest moodustab vähemalt 50%.

⁴² Lepingud, mille täitmisest pooled ei ole taganenud või mida pooled ei ole enne kehtivuse tähtaja saabumist ühepoolselt, olenemata põhjusest, üles öelnud.

Ettevõtja või tema esindaja poolt allkirjutatud kirjalik sooviavaldus läbirääkimistel osalemiseks esitada kinnises ümbrikus hiljemalt 31. oktoobril 2022. a kell 10:00 aadressil Riigimetsa Majandamise Keskus, Toompuiestee 24, Tallinn 10149, ümbrikule kirjutada märgusõna „Kestvusleping“. Digitaalselt allkirjastatult esitada sooviavaldus hiljemalt 31. oktoobril 2022. a kell 10:00 e-postiga aadressile puiduturustus@rmk.ee.

Ettevõtja poolt vabas vormis koostatud sooviavalduses peab sisalduma järgmine teave:

- ettevõtja nimi, registrikood, aadress ja sidevahendid (sh e-posti aadress);
- kinnitus müügiteates avaldatud pakkumise tingimustega ja veebilehel www.rmk.ee avaldatud alates 01.01.2023. a. kehtivate RMK metsamaterjali müügilepingu tüüptingimustega nõustumise kohta;
- esindusõigusliku isiku kinnitusega bilanss ja kasumiaruanne seisuga 30.09.2022, börsiettevõtetel viimase avaldamise seisuga;
- esindusõigusliku isiku kinnitusega töötajate keskmine brutokuupalk 2021. a;
- info ettevõtja valduses oleva või rajatava puidutöötlemise ettevõtte kohta (asukoht, aastane toorme vajadus, tootmisvõimsus ja toodangu kirjeldus);
- info 2019., 2020. ja 2021. aastal ostetud ning 2022. a kavandatud metsamaterjali koguste ostmise kohta sortimentide lõikes kuupmeetrites;
- soovitatavate metsamaterjalide nimetused ja kogused aastas tarnekohtade lõikes;
- läbirääkimistel ettevõtjat esindava isiku nimi, aadress ja sidevahendid (sh e-posti aadress).

Sooviavalduse peab olema allkirjastanud ettevõtjat esindama volitatud isik.

Sooviavalduse esitanud isikutele teatatakse kirjalikult kvalifitseerimise otsusest ja läbirääkimistele kutsumisest või mittekutsumisest.

Läbirääkimiste kohta koostatakse ja allkirjastatakse läbirääkimisteks volitatud esindajate poolt läbirääkimiste protokoll, mis on aluseks müügilepingu sõlmimisel.

RMK tugineb pakkumiste hindamisel Vabariigi Valitsuse 04.01.2007. a määruse nr 1 „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ §-ga 18 sätestatud kriteeriumitele ning veebilehel www.rmk.ee avaldatud RMK puiduturustusstrateegiale ja RMK juhendile metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel.

Müügitingimuste kohta lisainformatsiooni saab tel 676 7042 või e-post puiduturustus@rmk.ee.

Müügi korraldaja on RMK, Sagadi küla, Haljala vald, 45403 Lääne-Viru maakond www.rmk.ee.

Lisa B. Kehtvuslepingu sõlminud ettevõtete keskmiste hindade võrdlus eri sortimendite kaupa 2022. aasta näitel

Riigikontroll analüüsis RMK müügiaruannete andmeid aastatel 2013-2022. Käesolevas lisas on esitatud 2022. aasta andmed, et ilmetada kokkulepitud hinnatasemetes erisusi eri ettevõtetel. Nagu järgnevatelt joonistelt on näha,

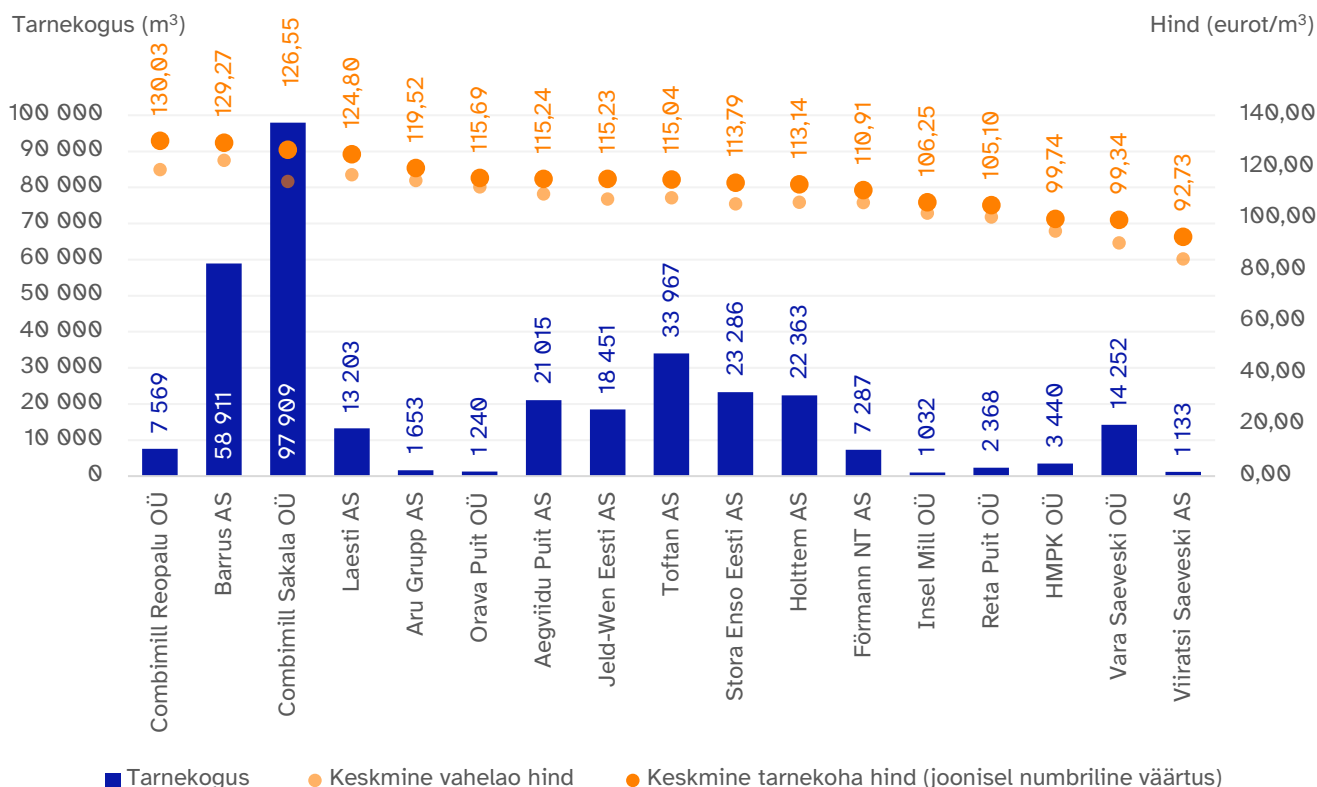
- ei sõltu kokkulepitud hind ostetud kogustest, ehk suurema koguse ostjad ei saa madalamat hinda;
- erinevad hinnad kohati enam kui kaks korda. Näiteks männipeenpalgi puhul ei olevat Barrus AS peenpalgi töötleja ning ettevõtte puhul on tegu tugihindadega ehk kui koormasse satub mõni mittevastavate mõõtmega nott, siis see hinnastatakse madalamalt. Ometi näitavad andmed, et selliseid „üksikuid notte“ on ettevõttele müüdnud 458 m³;
- et hinnaerinevused eksisteerivad ka vahelao keskmistes hindades ning need erinevused ei ole selgitatavad vaid teatud ettevõtete puhul pikemate vahemaade ja suuremate transpordikuludega.

2022. aastal toimus puiduturul hinnatõus ning nendel ettevõtetel, kes ostsid aasta alguses madalama hinnaga suurema koguse puitu ning aasta lõpus kõrgema hinnaga vähem puitu, võivad aasta keskmised hinnad olla madalamad kui vastupidi toimunud ettevõtetel. Sellest hoolimata esineb varasematel aastatel, kus puiduturu hinnad nii palju aastaga ei muutunud, samasuguseid hinnaerinevusi ning puudusid samamoodi seosed ostetud koguste ja hindade vahel.

Näiteks müüdi sortimenti „männipalk“ (sh männipeenpalk) 2022. aastal kokku 537 610 m³ (koos praagiga 573 780 m³), millest 90,6% müüdi kehtvuslepingutega 21 erinevale kliendile. Männipalki müüdi 57 erinevas pikkuse vahemikus (näiteks 0-2,7, 6,0-9,9 m; suurima müügi kogusega oli vahemik 3,6-6,0 m) ning 59 erineva diameetri vahemikuga (näiteks 5,0-7,9 cm, 35-50 cm; enim müüdi vahemikus 18,0-24,9 ja 25-31,9 cm). Männipalki diameetriga 18 cm ja enam müüdi kokku 416 151 m³, kehtvuslepingutega müüdi 370 969 m³ ja 19 kliendile.

Männipalki pikkusega 6 m ja lühemad ning diameetriga 18 cm ja jämedamad müüdi kehtvuslepingutega kokku 329 094 m³ (koos praagiga 337 406 m³) ning müüdnud kogused jagunesid 19 ostja vahel. Keskmised tarnekoha hinnad klientide kaupa olid vahemikus 92,73-130,03 eurot/m³ (vt joonis 14, võrdluseks on toodud ka 2022. a IV kvartali tulemused joonisel 15), samas kõikusid eri tarnete hinnad müügiaruannetes vahemikus 22,00-176,37 eurot/m³.

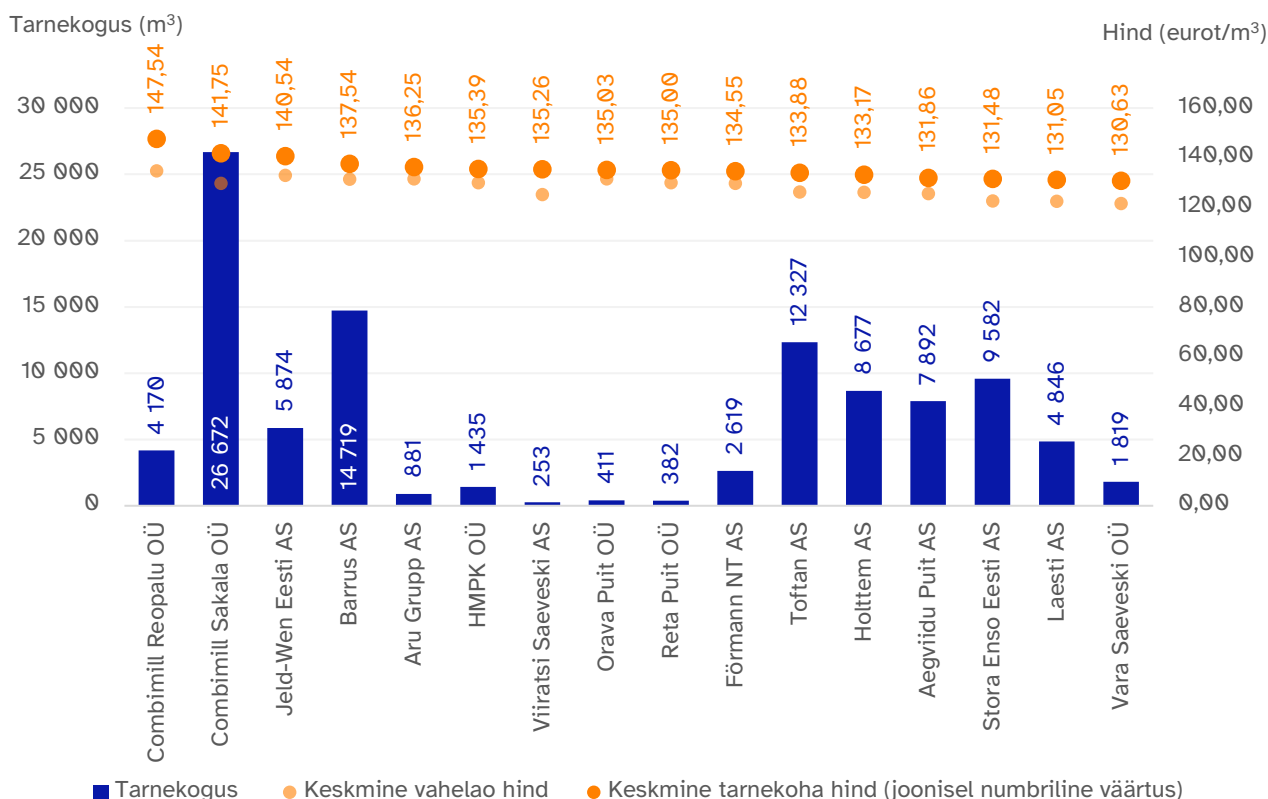
Joonis 14. 2022. a kestvuslepingutega müüdud 6 m ja lühemate ning 18 cm ja jämedamate männipalkide keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused erinevatel klientidel



Märkused: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“. Jooniselt on välja jäetud need ettevõtted, kelle tarnekogused olid väiksemad kui 250 m³.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Joonis 15. 2022. a IV kvartali kestvuslepingutega müüdud 6 m ja lühemate ning 18 cm ja jämedamate männipalkide keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused erinevatel klientidel

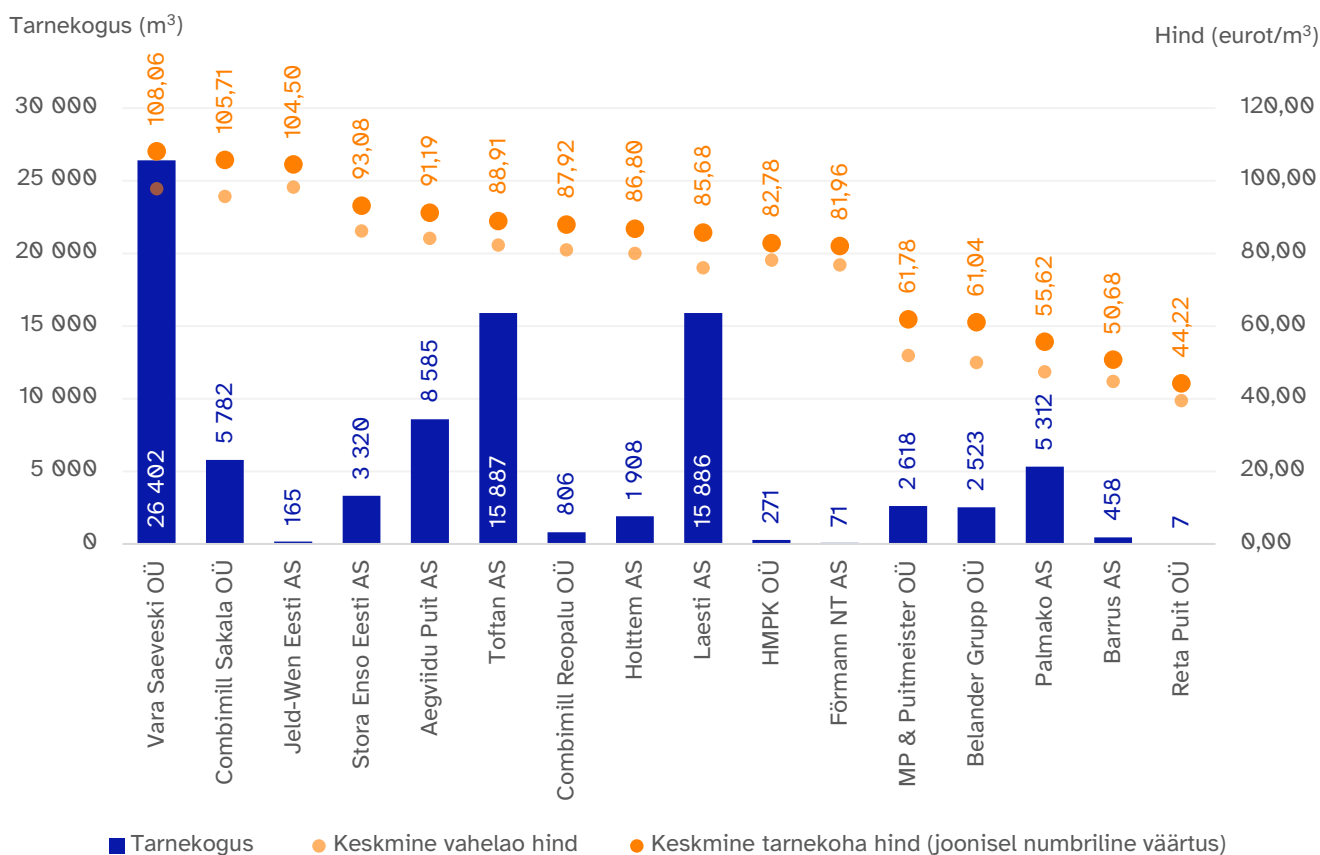


Märkused: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“. Jooniselt on välja jäetud need ettevõtted, kelle tarnekogused olid väiksemad kui 60 m³.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Männi peenpalki (6 m ja lühemad, diameeter alla 18 cm) müüdi kestvuslepingutega 90 000 m³ (koos praagiga 109 473 m³) 17 kliendile. Keskmised tarnekoha hinnad varieerusid vahemikus 50,68–108,06 eurot/m³ (vt joonis 16, võrdluseks ka 2022. a IV kvartali tulemused joonisel 17); tarneid eraldi vaadates kõikusid hinnad vahemikus 20,00–125,47 eurot/m³.

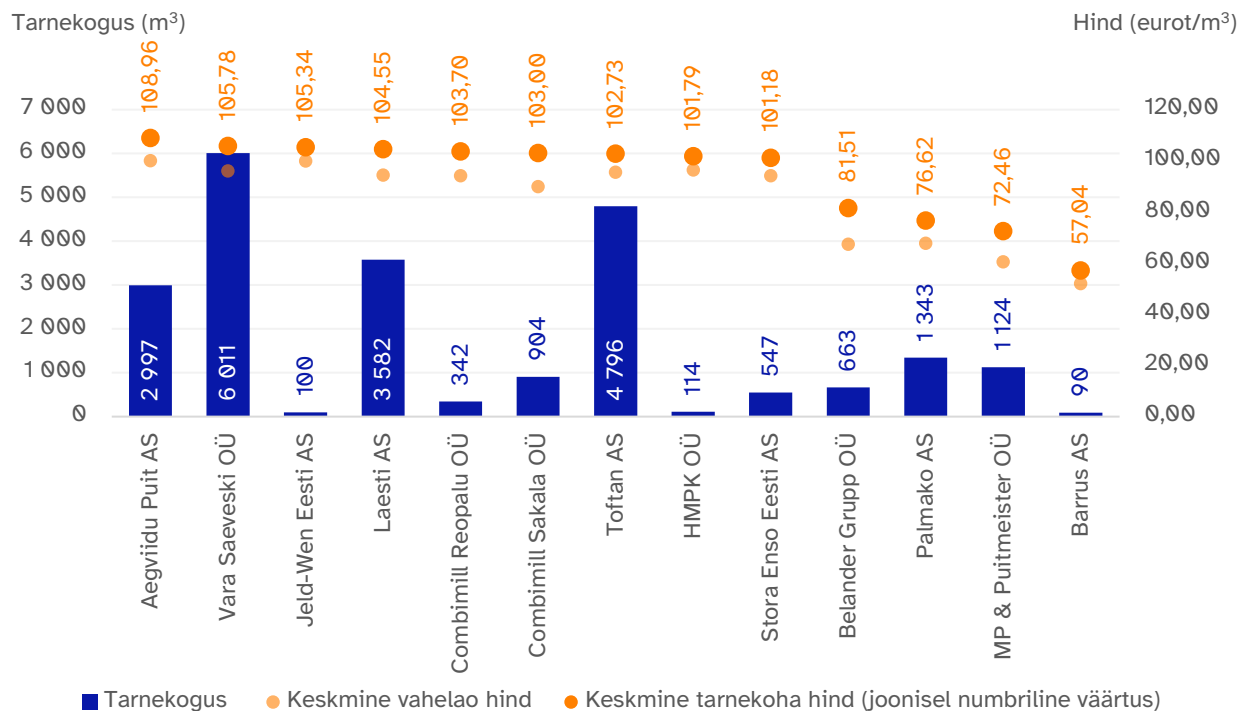
Joonis 16. 2022. a kestvuslepingutega müüdud männipeenpalgi (6 m ja lühemad ning diameetriga alla 18 cm) keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused klientide kaupa



Märkused: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“. Jooniselt on välja jäetud ettevõtted, kelle tarnekogused olid väiksemad kui 250 m³.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Joonis 17. 2022. a IV kvartali kestvuslepingutega müüdud männipeenpalgi (6 m ja lühemad ning diameetriga alla 18 cm) keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused klientide kaupa

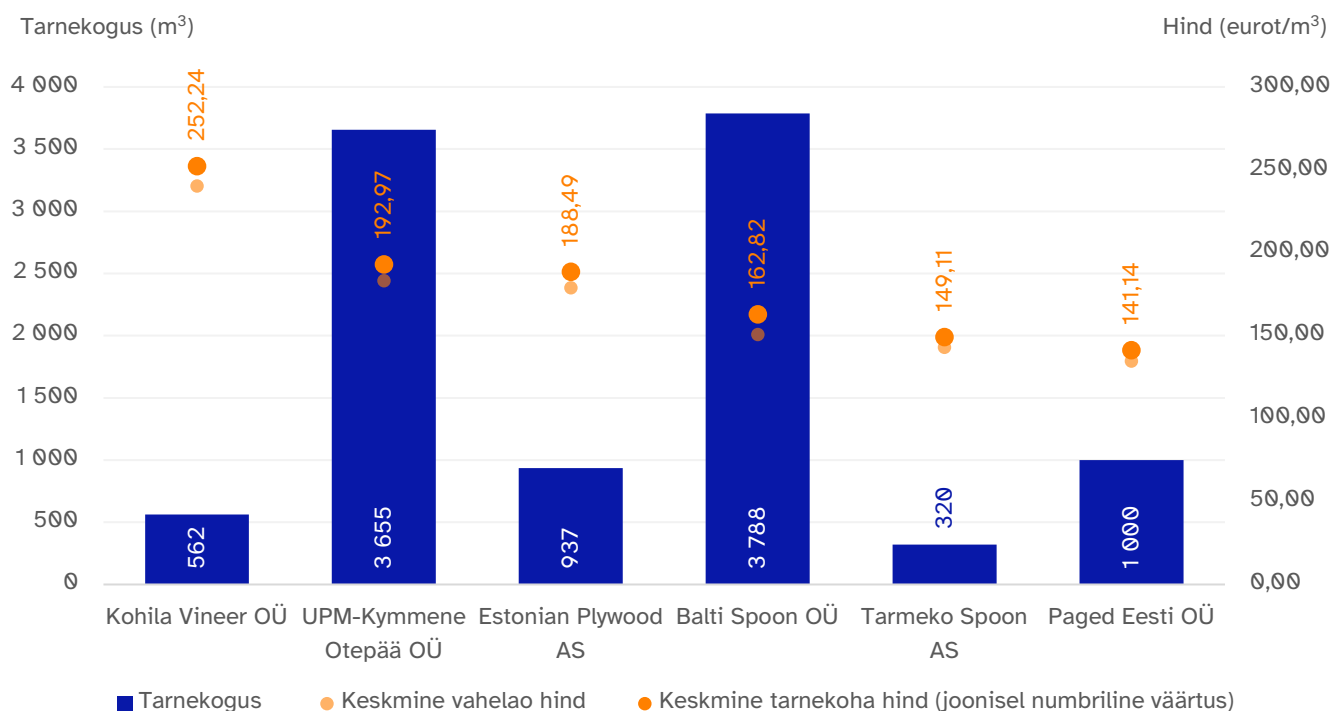


Märkus: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Kõige kallimat materjali – kasespoonipakku – müüs RMK 2022. aastal 12 957 m³ (koos praagiga 13 546 m³), millest kestvuslepingutega müüdi 10 261,3 m³ (koos praagiga 10 684 m³) kokku 6 kliendile. Keskmised tarnekoha hinnad olid vahemikus 141,14–252,24 eurot/m³ (vt joonis 18, võrdluseks on toodud 2022. a IV kvartali tulemused joonisel 19). Tarnete hinnad kõikusid vahemikus 56,09–260,00 eurot/m³.

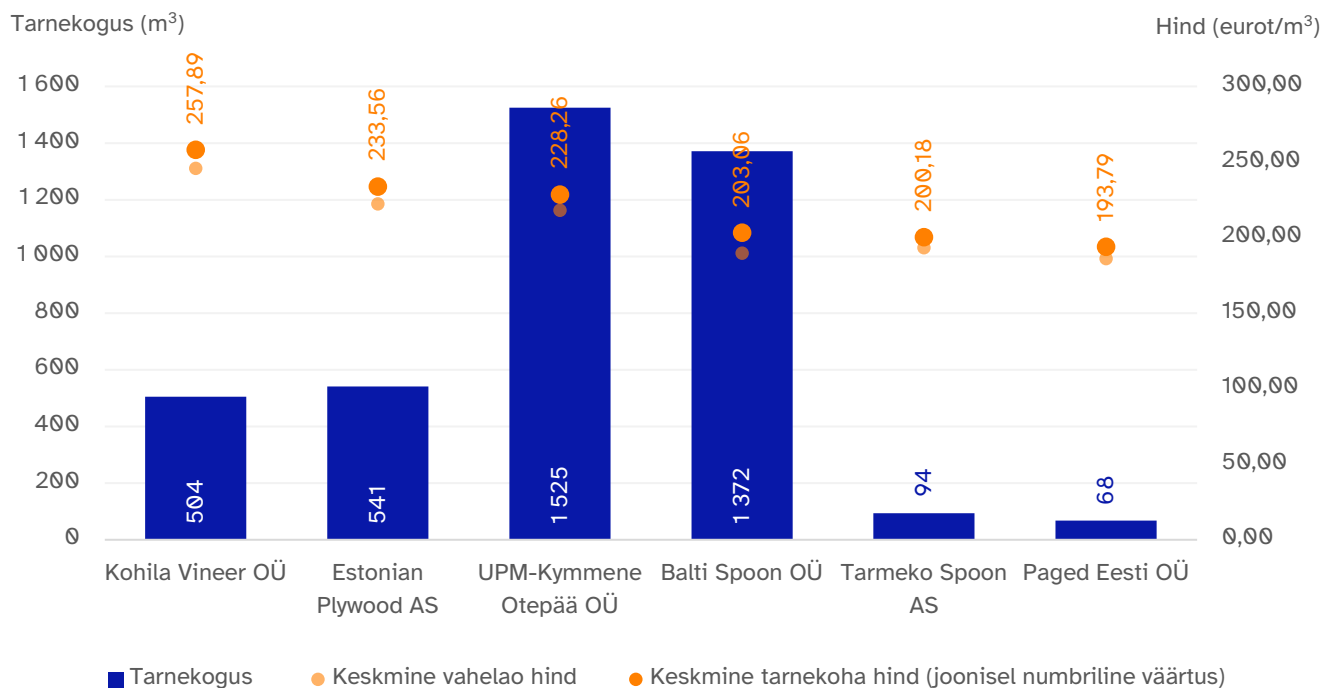
Joonis 18. 2022. a kestvuslepingutega müüdud kasespoonipaku keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused klientide kaupa



Märkus: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Joonis 19. 2022. a IV kvartalis kestvuslepingutega müüdud kasespoonipaku keskmised vahelao- ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused klientide kaupa

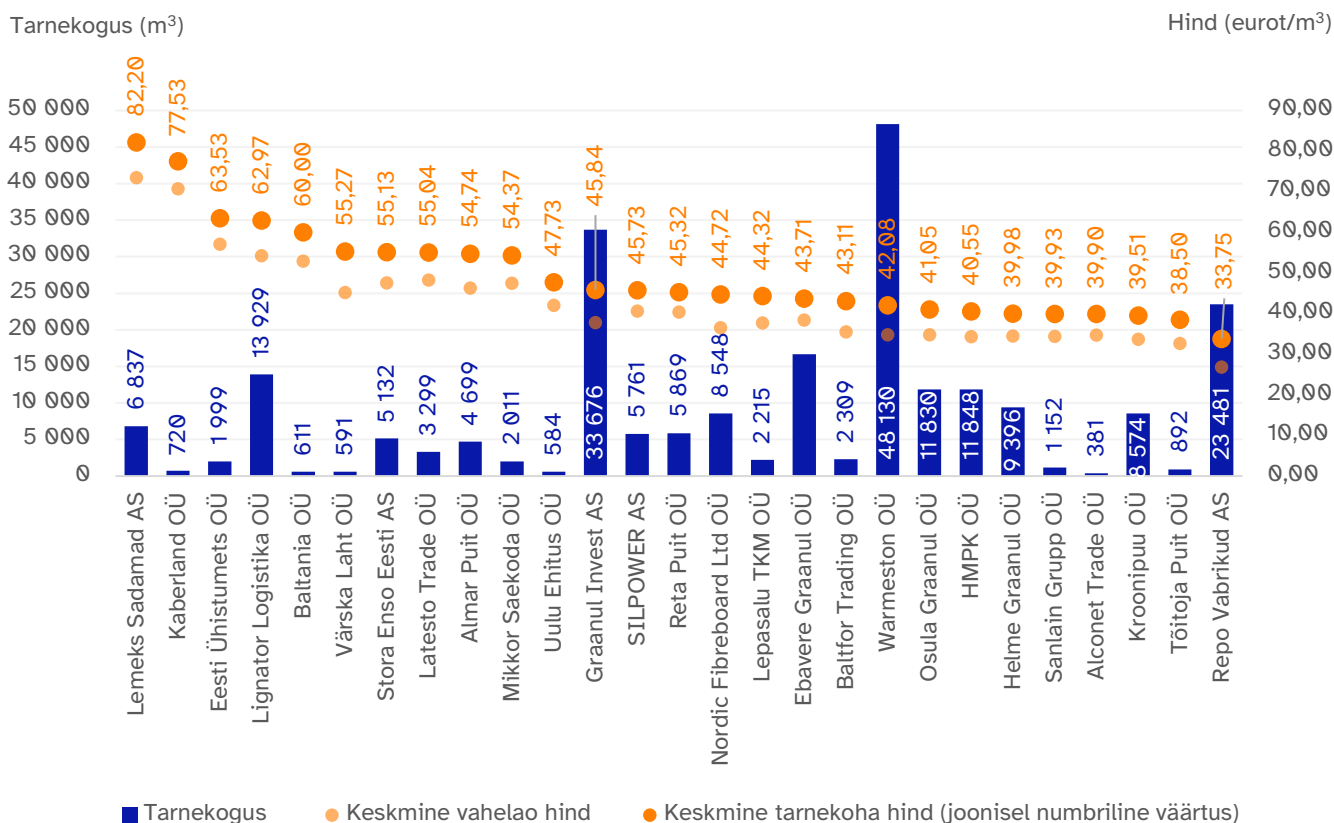


Märkus: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

2022. aastal müüdi (leht)küttepuitu kokku 291 091 m³, millest 232 770 m³ (ehk 80%) müüdi kestvuslepingute alusel 29 kliendile (vt joonis 20, võrdluseks on tootud 2022. aasta IV kvartali tulemused joonisel 21). Keskmised tarnekoha hinnad varieerusid vahemikus 33,75–82,20 eurot/m³ (tarningimus „DPU ehk lõppladu“) ning üksikute tarnete hinnad vahemikus 25,22–90,77 eurot/m³.

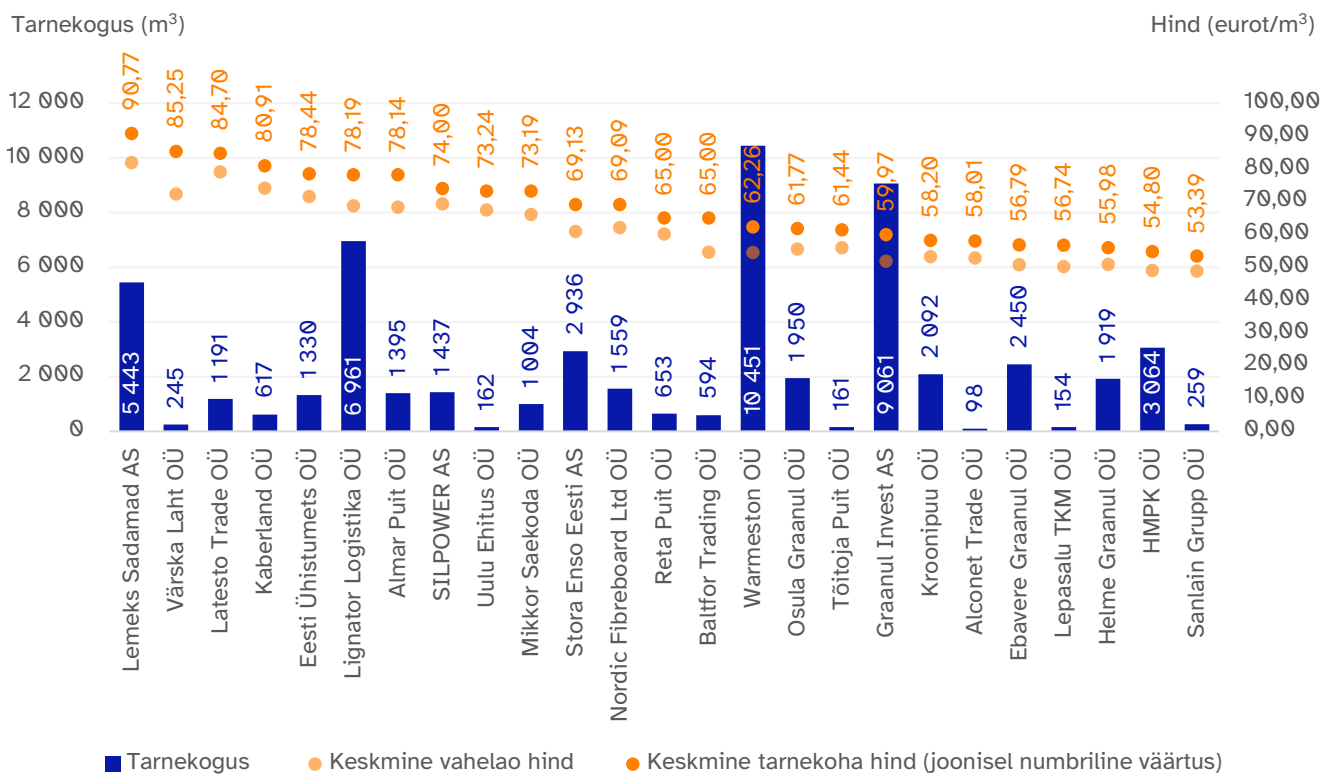
Joonis 20. 2022. a (lehtpuu)küttepuidu keskmised vahelao ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused kestvuslepingutega klientidel



Märkused: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“. Jooniselt on välja jäetud need ettevõtted, kelle tarnekogused on väiksemad kui 250 m³.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Joonis 21. 2022. a IV kvartali (lehtpuu)küttepuidu keskmised vahelao ja tarnekoha ehk lõpplao hinnad ning tarnekogused kestvuslepingutega klientidel



Märkused: kõikidel juhtudel on tarneviis „DPU ehk lõppladu“. Jooniselt on välja jäetud need ettevõtted, kelle tarnekogused on väiksemad kui 60 m³.

Allikas: Riigikontroll RMK müügiaruannete põhjal

Lisa C. Väljavõte riigimetsast raiutava metsamaterjali kestvuslepingute alusel müügi edukate pakkumuste protokollist nr 3-3.4/18

Tallinn

9. november 2015

Juhatas: Ulvar Kaubi
Protokollis: Urmas Treial
Võtsid osa: Mart Enel, Üllar Rosin, Aivo Kalmet, Jaanus Reinvee

Päevakord:

RMK 6. oktoobri 2015. a kokkuleppehinnaga kestvuslepingute alusel müügi edukate pakkumuste kinnitamine.

RMK algatas vastavuses Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2007. a määrusega nr 1 kinnitatud „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ § 7 p 1 riigimetsast raiutava metsamaterjali kokkuleppehinnaga kestvuslepingu alusel müügi läbirääkimised perioodiks jaanuar 2016 kuni detsember 2020. a.

Müügiteade läbirääkimiste alustamiseks avaldati 15.09.2015. a väljaandes Ametlikud Teadaanded, kuulutus nr [843892](#) ja RMK interneti kodulehel (lisa 2). Läbirääkimiste objektiks oli RMK majandatavast riigimetsast ajavahemikul jaanuar 2016 kuni detsember 2020 raiutav paberi-küttepuit koguses kuni 180 000 m³ kasepaberipuitu, 52 000 m³ kuusepaberipuitu, 46 000 m³ männipaberipuitu, 70 000 m³ haavapaberipuitu, 190 000 m³ küttepuitu ja 55 000 kuuse- ja männiküttepuitu. Läbirääkimistel osaleda soovival isikul tuli esitada kirjalik sooviavaldus kinnises ümbrikus märgusõnaga „Kestvusleping“ hiljemalt 6. oktoobril 2015. a kell 10:00 müügi korraldajale aadressil Toompuiestee 24, 10149 Tallinn või saata digitaalselt allkirjastatult hiljemalt 6. oktoobril 2015. a kell 10.00 e-posti aadressile puiduturustus@rmk.ee.

1. Hindamise alused ja läbirääkimiste pidamine

Vastavalt RMK puiduturustusstrateegiale 2015–2020 arutati kvalifitseerunud pakkujate esitatud mahusoovide alusel igale sortimendile mahuga kaalutud keskmine hind ja selle sortimendi hinnakoridori piirid (+/- 5% keskmisest hinnast).

Läbirääkimiste käigus täpsustati pakkumise sisu: metsamaterjali kvaliteedinõudeid, tarne- , makse- ja mõõtmistingimusi, müügitehingu vormistamist ja müügitehingu maksekohustuse täitmise tagatist.

Pakkujale tutvustati sortimendi hinnakoridori piire ja pakkumise hindamise hindamiskriteeriumeid ning neist sõltuvaid hinnapunkte. Läbirääkimiste sisu kanti läbirääkimiste protokollis ja protokollid allkirjastati.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2007. a määrusega nr 1 kinnitatud „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord“ § 18 ning RMK puiduturustusosakonna juhataja 14. septembri 2015. a käskkirjale nr. 1-5/144 „Kokkuleppehinnaga kestvuslepingute alusel metsamaterjali müümisel pakkumiste hindamisel kasutatavad kriteeriumid“ rakendas müügi korraldaja pakkumiste hindamisel hindamiskriteeriume ja nende hinnapunkte järgmiselt:

Pakkuja pakkumise hindamise kriteeriumid koos iga tingimuse hinnapunktiga Vabariigi Valitsuse 04.01.2007. aasta määruse nr 1 § 18 alusel		
§ 18 lg 1	Materjali ostetakse kalendriaasta kõikides kuudes	1
§ 18 lg 1	Ostetakse mitut sortimenti (samas tarnekohas)	1
§ 18 lg 1	Keskkonnakaitse eelisaspekt (rahvusvaheliselt tunnustatud FSC, PEFC või ISO14001 sertifikaadi olemasolu)	1
§ 18 lg 2	Viimasel kolmel majandusaastal ettevõtte kasumise	1
§ 18 lg 2	Maksekohustuse tagatiseks pangagarantii või tagatisraha	2
§ 18 lg 3	RMK-ga varem sõlmitud lepingute korrektne täitmine viimase 24 kuu jooksul ⁴³	3
§ 18 lg 4	Metsamaterjal töödeldakse pakkuja omaniku ettevõtte tootmisüksuses või temale kuuluvas ettevõttes	1
§ 18 lg 4	Kitsendused sorteerimistingimustele puuduvad	2
§ 18 lg 4	Vastuvõtule tarnekohas ajalisi piiranguid ei seata	1

Läbirääkimiste järel said kõik pakkujad võimaluse esitada korrigeeritud pakkumine tähtajaga 04.11.2015. a kell 10.00 e-posti aadressile puiduturustus@rmk.ee.

Pakkumuste hindamisel jäeti hindamisest välja alla hinnakoridori alumist piiri (95%) pakutud sortimendi hinnad ning hinnakoridori ülemist piiri ületavad sortimendi hinnad tasandati hindamiseks hinnakoridori ülemisele tasemele (105%) Pakkumuste hindamiseks korrigeeriti esitatud hinnapakumist hindamiskriteeriumitest tuleneva hinnaindeksiga ning taandati erinevates tarnekohtades pakutud hinnad võrreldavale tasemele RMK metsandiku vahelattu. Vahelao hindade saamiseks lahutati pakkuja lao hindadest pakkuja lao ja metsandiku keskmisest vahekaugusest lähtuv arvestuslik metsamaterjali veokulu.

Veohindadena kasutati metsamaterjali veoteenuse riigihanke pakkumiste kaalutud keskmisi veohindu, mis on kinnitatud RMK puiduturustusosakonna juhataja 2. jaanuari 2015. a käskkirjaga nr 1-5/3. Arvutuse tulemusena saadi pakkujate pingerida metsandikes (vt isa 3).

RMK metsandikes varutava metsamaterjali mahtude müügiotsuste langetamisel on arvesse võetud väljakuulutatud pakkumisperioodi (jaanuar 2016 kuni detsember 2020) kestel kehtivate kestvuslepingu aastamahtude tagamise kohustusega ning RMK strateegilise eesmärgiga mitte müüa ühele ostjale üle 50% RMK vastava sortimendi mahust.

Alla sortimendi hinnakoridori alumist piiri esitatud pakkumine kuulutati edukaks nendes metsandikes, kus pakkuja hind taandatuna metsandiku vahelattu oli kõrgem parimast hinnakoridoris asuvast pakkuja lattu pakutud hinnast taandatuna sama metsandiku vahelattu.

⁴³ RMK krediitkomitee otsusega määratud viivisenõue (-1); puidu mõõtmise või kvaliteedi hindamise osas fikseeritud rikkumine (-1); tarnete peatamine lepingu rikkumise tõttu (-1).