

MEMO nr 114

17.06.2022.a

RMK lepingulised suhted – puidu müügi kestvuslepingud

RMK siseaudititalitus viis läbi ajaperioodil 28.03 - 17.06.2022 auditi „RMK lepingulised suhted – puidu müügi kestvuslepingud.“ Audit viidi läbi RMK nõukogu ülesandel, et hinnata metsmaterjali müügi kestvuslepingute alusel ning leida vastus avaliku huvi tõttu keskkonnaministri poolt tõstatatud küsimustele: „Kas Eesti riik ja rahvas on kandnud kahju kestvuslepingute tõttu?“

1. ULATUS

Auditiga püüti anda ülevaade RMK kestvuslepingutest läbi järgmiste auditiküsimuste:

1. Kas RMK sisemised korrad ja juhendid vastavad õigusaktidele?
2. Kuidas on RMK-s sisemisi kordasid ellu viidud?
3. Kuidas jõutakse kestvuslepinguteni?
4. Kas Eesti riik ja rahvas on kandnud kahju kestvuslepingute tõttu?

Auditis tugineti mh advokaadibüroo TGS Baltic, audiitorbüroode Ernst & Young Baltic ning Grant Thornton Baltic poolt teostatud analüüside tulemustele.

2. TAUSTINFO

Vastavalt kehtivale „Eesti metsapoliitikale“ (vastu võetud Riigikogu poolt 11.06.1997) on alates 1997. a Eesti riigi suundumus **metsa- ja puidutööstuse arenguks sobiva keskkonna loomisele** eesmärgiga toetada riigi kui terviku majanduslikku tugevnemist, aidates kaasa regionaalsele arengule, piirates monopolide teket ning suunates avatud turumajandust ja olla vaba konkurentsi suunajaks. Poliitika kohaselt on metsa- ja puidutööstuse toetamise strateegia eesmärgiks **tõsta puiduturu stabiilsust ning kindlustada turumehhanismide toimimine viisil, mis soodustab investeringuid puidu keskkonnasõbraliku töötlemise arendamisse**. Puidu efektiivseks kasutamiseks tagatakse selle kompleksne ja sihtotstarbeline kasutamine, arendatakse puidutöötlemist vabariigis ja eksporditakse puitu võimalikult kõrgelt vääristatuna. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks on täiendatud varasemalt kasutatud, enampakkumisel põhinevat kasvava metsa müügi süsteemi, juurutades pikaajaliste lepingute sõlmimist ja ümarmetsamaterjalide müüki sortimentidena.

Põhimääruse kohaselt on RMK üheks tegevusalaks metsamaterjali ja teiste metsasaaduste müümine (PM § 9 p 5). Põhimääruses on RMK kohustuste ja õigustena sätestatud oma majandustegevusest tulu saamine (PM § 10 p 1).

Lähtuvalt Eesti metsapoliitikast ja Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korrast (Vabariigi Valitsuse 04.01.2007 määrus nr 1) müüb RMK kestvuslepingute (edaspidi ka: KL) alusel riigimetsast varutud metsamaterjali.

3. TULEMUSED

3.1 Kestvuslepingute alusel metsamaterjali müüki reguleerivate RMK sisemiste kordade vastavus õigusaktidele

RMK korraldab metsamaterjali müüki vastavalt Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi korra põhimõtetele.

RMK siseselt reguleerivad kestvuslepingute alusel metsamaterjali müüki:

RMK puiduturustusstrateegia (20.11.2018);

RMK juhend metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel (22.09.2021).

Advokaadibüroo TGS Baltic poolt teostati 2022. a I kv analüüs, mille käigus hinnati kas RMK juhend metsamaterjali müügiks kestvuslepingute alusel (edaspidi: juhend) on kooskõlas riigivaraseadusega, konkurentsiseadusega, Euroopa Liidu Toimimise Lepingu riigiabi reeglitega, haldusmenetluse seadusega, avaliku teabe seadusega, metsaseadusega ja Vabariigi Valitsuse 04.01.2007 määrusega nr 1 „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord” (edaspidi: müügi kord).

Vastus küsimusele nr 1:

Õigusliku analüüsi tulemusena leidis TGS Baltic, et:

1. **Üheski hinnatud õigusvaldkonnas ei ole riskide tase märkimisväärne** (risk kas puudub sootuks või on riskitase minimaalne/väike).
2. RMK juhend kuulub terviklikku hierarhilisse süsteemi koos metsaseadusega ja müügikorraga. **RMK on juhendiga oluliselt parandanud õigusselgust, läbipaistvust ja võrdset kohtlemist** – juhendiga on püütud mõõdetavalt täpsustada MS-is ja müügikorras puuduvat. Samuti on RMK juhendiga mitme õigusliku regulatsiooni pörkumiskohas ja keerukas faktilises olukorras suhteliselt optimaalselt minimeerinud õiguslikke riske, eelkõige seonduvalt riigiabi ja konkurentsioigusega.
3. Riskide täiendava minimeerimise **soovi korral tuleks pigem terviklikult üle vaadata metsaseadus ja Vabariigi Valitsuse poolt 04.01.2007. a kehtestatud müügikorra määrus** ning hinnata, kas nendes võetud õiguspoliitilised valikud on jätkuvalt asjakohased ja regulatsiooni detailsus piisav või on vajalik alatatada õigusliku tervikregulatsiooni muutmine (vt p 4 Tähelepanek).

3.2 RMK metsamaterjali müügisüsteemi elluviimine

Eesti metsanduse arengukava aastani 2020¹ (edaspidi: MAK 2020) kohaselt on pikas perspektiivis jätkusuutliku metsamajanduse peamiseks kriteeriumiks metssaressurssi võimalikult ühtlane kasutamine juurdekasvu ulatuses, mis tagab ühiskonna jaoks pideva tulu, säilitades seejuures metsa võime pakkuda nii majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonnavaliseid kui kultuurilisi hüvesid. Eestis on pikaajaliselt jätkusuutlikuks eesmärgiks kasutada 12–15 miljonit m³ metsamaterjali aastas, mis on hinnanguliselt samas suurusjärgus metsa aastase juurdekasvuga.

MAK 2020 järgi täidab riigimets suhteliselt väikesepindalalise ja mitmetel põhjustel väheaktiivselt majandatud erametsaomandi taustal eelkõige puiduturu erapooletu tasakaalustaja funktsiooni.

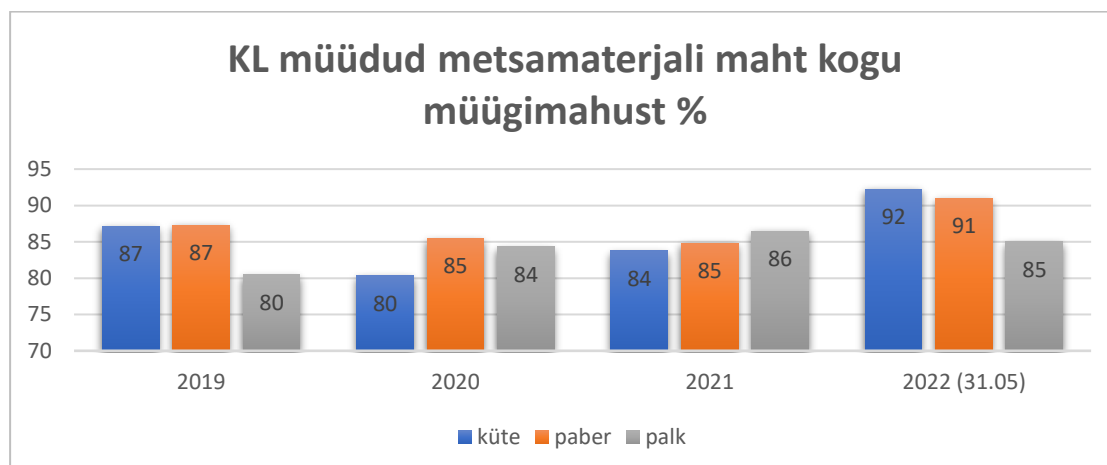
RMK puiduturustusstrateegias sätestatud eesmärgiks on müüa RMK majandatavast riigimetsast saadud puit kasumlikult võimalikult suurt lisandväärtust anda suutvatele ettevõtjatele, kasutades müügiviise, mis aitavad kaasa puiduturu stabiilsusele ning jätkuvale investeermise atraktiivsusele.

¹ kinnitatud Riigikogu otsusega nr 909 (15.02.2011)

RMK senise teadmise ja kogemuse põhjal on läbi kestvuslepingute võimalik anda kindlust puidutööstuse arenguks. Metsamaterjali müügil kestvuslepingutega tagatakse stabiilsus nii ostjatele kui RMK-le. Ostjatele pideva puiduvoo ja tarnete ning investeerimiskindlusega. RMK-le stabiilsete partnerite ja konkurentsistatud puidu müügi hindade näol.

Seetõttu müüakse valdav osa (ca 85%) RMK poolt riigimetsast varutava metsamaterjali sortimentidest pikaajaliste lepingute alusel.

Kaubagruppide lõikes kestvuslepingute alusel müüdud metsamaterjali osakaalude % kogu müüginahust on esitatud alljärgneval joonisel.



RMK arengukavas 2021 – 2022² sätestatud eesmärkideks on varuda ja müüa riigimetsast 3,8 mln m³ puitu aastas ning teenida 33 miljonit eurot kasumit aastas. Keskkonnaministri 17.11.2021 määrusega nr 51 „Riigimetsa majandajatele aastateks 2022 – 2026 riigimetsa uuendusraie optimaalse pindala määramine“ vähendati RMK-le 2022. aastaks püstitatud riigimetsast puidu varumise ja müümise mahtu – 3,5 mln m³ aastas³.

RMK arengukavas püstitatud puidu müügi mahud ja RMK kasum⁴ aastate lõikes on kajastatud alljärgnevatel tabelitel ja joonistel.

Tabel 1 Puidu varumine ja müük (miljonit m³)

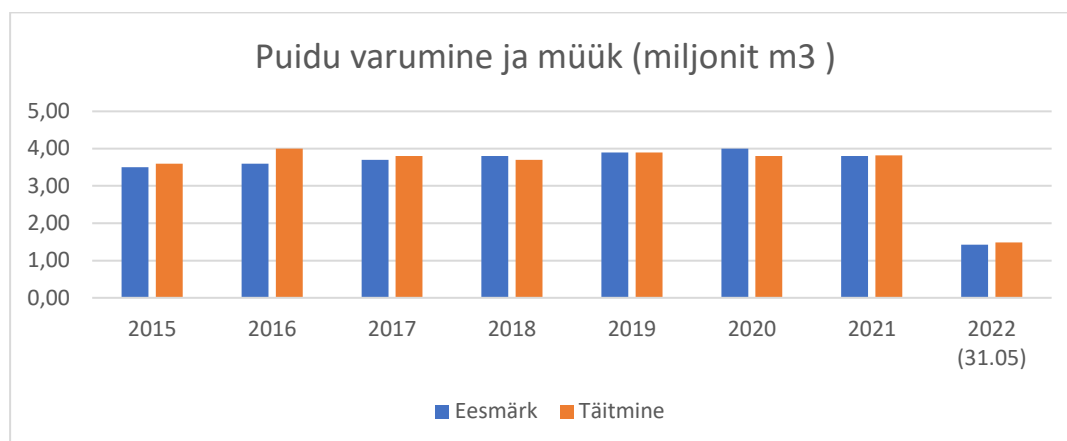
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (31.05)
Eesmärk	3,50	3,60	3,70	3,80	3,90	4,00	3,80	1,43
Täitmine	3,60	4,00	3,80	3,70	3,90	3,80	3,82	1,59 ⁵

² Kuna RMK arengukava kokkupanemise aluseks oleva riikliku metsanduse arengukava (MAK 2030) koostamine viibib, pikendati RMK nõukogu heakskiidul kehtivat RMK 2015-2020 arengukava kahe aasta võrra (RMK nõukogu 11.12.2020 koosoleku protokoll nr 1-11/8).

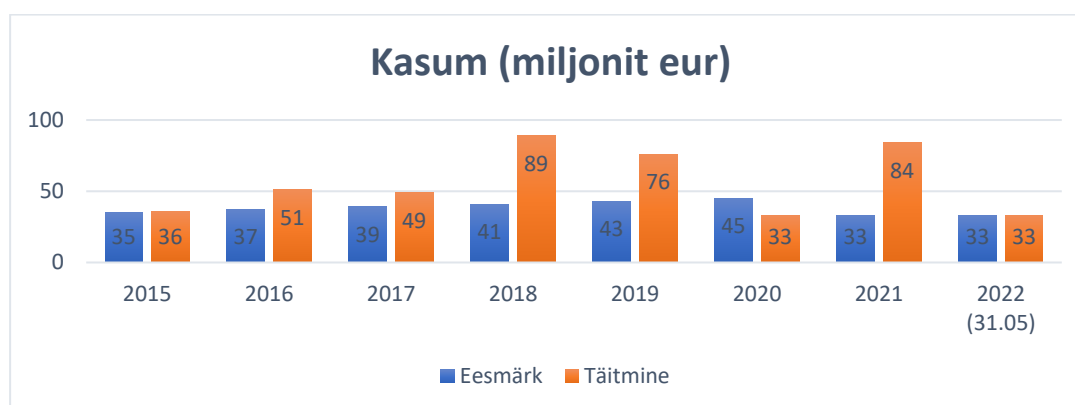
³ Arengukava muudatus on kinnitatud RMK nõukogu 17.12.2021 hääletusprotokolliga nr 1-11/7

⁴ RMK kasumist 99% moodustab üldjuhul puidu müügi kasum.

⁵ Seisuga 31.05.2022 oli täidetud 2022. aasta mahulisest eesmärgist 42,6%.

**Tabel 2 Kasumi teenimine (miljonit eur)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (31.05) ⁶
Eesmärk	35	37	39	41	43	45	33	33
Täitmine	36	51	49	89	76	33	84	33

**Vastus küsimusele nr 2:**

RMK poolt majandatavast metsast metsamaterjali müümisel on lähtunud Eesti metsapoliitikast ja kehtivast metsanduse arengukavast ning on võetud arvesse riiklikes regulatsioonides ja nende alusel kehtestatud RMK sisemistes õigusaktides sätestatud nõudeid.

3.3 Kestvuslepingute sõlmimine, muutmine ning lõpetamine

Kestvuslepingute puhul on tegemist sisuliselt raamlepingutega, mille sõlmimisel kvalifitseeritakse nõuetele vastavad potentsiaalsed metsamaterjali ostjad, kes saavad lepingu perioodil kandideerida – teha hinnapakumisi RMK poolt müüdava metsamaterjali ostmiseks.

Metsamaterjali müügiks kokkuleppehinnaga sõlmitakse viieaastase tähtajaga kestvuslepinguid võttes arvesse Ametlikes Teadaannetes ja RMK kodulehel avaldatud müügikuulutuses sisalduvaid tingimusi ja läbirääkimiste⁷ tulemusi. Kvalifitseerunud pakkujad esitavad RMK poolt määratud tähtpäevaks

⁶ RMK 2022. a kasumieesmärk oli seisuga 31.05.2022 täidetud.

⁷ KL sõlmimiseks korraldatakse läbirääkimised lähtudes Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2007. a määrusest nr 1 „Riigimetsas kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi kord”.

täidetud pakkumise vormi koos mahulise ostusoovi ja hinnapakumisega ostja laos (DPU). **Esitatud pakkumine on kuni pakkumismenetluse lõpuni siduv ja pakkuja ei saa sellest taganeda.**

KL-i kohaselt müüja kohustub müüma ja ostja kohustub ostma metsamaterjali KL-is sätestatud koguses ja kvaliteediga lepingus ette nähtud tingimustel ja korras. Müüja kohustub metsamaterjali omal kulul müügiks kohase hoolsusega ette valmistama ja tarnekohta vedama.

KL-i lisadeks on tarnegraafik, metsamaterjali kvaliteedinõuded, hinnakokkulepe, mõõtmisraporti vorm. KL koos lisadega moodustab ühtse ja tervikliku lepingu, mis asendab kõiki samade poolte vahel varem sama lepinguobjekti suhtes sõlmitud mis tahes suulisi või kirjalikke kokkuleppeid.

KL-is reguleerimata küsimuste osas rakendatakse **RMK** metsamaterjali müügilepingu tüüptingimusi, mille kehtiv versioon on avaldatud www.rmke.ee.

Müüjal on õigus tüüptingimusi ühepoolset muuta tüüptingimustega ettenähtud korras.

KL koos lisade ja tüüptingimustega sisaldab endas poolte täieliku kokkuleppe ja sisaldab kõiki lepingus metsamaterjali müüki puudutavaid tingimusi, milles pooled on soovinud kokku leppida.

RMK juhendi p. 3.2.11 kohaselt „Kui edukaks tunnistatud pakkuja keeldub tarneperioodi ostukohustuse täitmisest, kaotab ta õiguse osaleda järgmise kahe tarneperioodi TTK ja EPK pakkumistel ning sõltuvalt keeldumise ulatusest ja lähtuvalt metsamaterjali müügilepingu tüüptingimustest võib müügi korraldaja lepingust taganeda.“.

Metsamaterjali müügilepingu tüüptingimused artikkel 7. Lepingu kehtivus kohaselt võib lepingu lõpetada ennetähtaegselt poolte kirjaliku kokkuleppega. Kirjalikus vormis tuleb koostada ja esitada ka lepingust taganemise, lepingu ülesütlemise ja lepingu tühistamise avaldus.

Tüüptingimuste kohaselt võib KL ennetähtaegselt lõpetada kui:

1. pooled ei ole saavutanud müüdava metsamaterjali hinnakokkulepet 30 päeva jooksul alates hinnakokkuleppe kehtivuse lõppemisest;
2. ostja ei ole tasunud temale üleantud metsamaterjali eest täies ulatuses maksetähtajale järgnevas päevaks või kui ostja lepingust tulenevate rahaliste kohustuste kogusumma ületab krediidi limiiti või kui ostja ei ole vastavateks maksetähtpäevadeks tasunud muid võlgnevusi müüjale, on müüjal õigus ilma ostjale täiendavat täitmise tähtaega määramata leping üles öelda ja nõuda ostjalt lisaks viivistele ka kahju hüvitamist.

Auditi läbiviimise ajal oli RMK-l (29.04.2022 seisuga) 111 aktiivset kehtvuslepingut, millest valdav osa lõpeb jooksva aastal.

KL lõppemise aeg	KL arv	Osakaal %
31.12.2022	80	72,07
31.12.2024	12	10,81
31.12.2025	15	13,51
31.12.2026	4	3,60

Kokku 111 KL

Vastus küsimusele nr 3:

RMK jõuab kokkuleppehinnaga kestvuslepinguteni läbi sellekohase teate avaldamise avalikes teadaannetes ja RMK veebilehel, pakkujate kvalifitseerimistingimustele vastavuse hindamise ning potentsiaalsete ostjate poolt erinevate asukohtade lõikes tehtud metsamaterjali sortimentide ostusoovide (mahtude ja hinnapakkumiste) kaalumise. Viieks aastaks sõlmitavate kestvuslepingute alusel tehtud mahuliste ostusoovide ja hinnapakkumiste kaalumine toimub (st konkreetse tarneperioodi hind selgub) enne igat tarneperioodi (kalendriaasta on jagatud kolmeks tarneperioodiks). Kestvuslepingutega metsamaterjali müümisel võetakse aluseks vastava sortimendi ostmiseks vahelattu taandatuna kõrgeima hinnaga pakkumine, st müüdava metsamaterjali hind kujuneb turul.

3.4 Kas Eesti riik ja rahvas on kandnud kahju kestvuslepingute tõttu?

Eesti Metsa- ja Puidutööstuse Liidu tellimisel 2020. a Ernst & Young Baltic AS poolt läbiviidud metsa- ja puidusektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüsist⁸ selgus, et metsa- ja puidutööstuse kui suurima lisandväärtusega töötleva tööstuse haru kogulisandväärtus on 2,1832 miljardit eurot, mis moodustab ligikaudu 14,7%⁹ kogu Eestis loodavast lisandväärtusest (võttes arvesse nii sektori otsest, kaudset kui ka kaasnevat panust).

Eesti metsa- ja puidutööstus on arenenud kõrgtehnoloogiliseks tööstusharuks. Seda just puidu mehaanilisel töötlemisel, millega tegelevaid suurettevõtteid on Eestis 15, keskmise suurusega ettevõtteid 71, väikeettevõtteid 143 ning 676 mikroettevõtet. Samas tegeleb puidu keemilise töötlemisega Eestis kaks suurettevõtet: Horizon Tselluloosi ja Paberi AS ja Estonian Cell AS. Metsa- ja puidusektori müügitulu ja ärikasum moodustasid vastavalt 7% ja 6,8%¹⁰, loodud lisandväärtus 14,7% Eesti ettevõtete vastavatest näitajatest.

Metsa- ja puidusektoris tegutseb Eestis ligikaudu 3500 ettevõtet. Metsa- ja puidusektori ettevõtted moodustasid 2017. aastal 4% Eesti aktiivsetest ettevõtetest. 2018. aastal andis sektor tööd otseselt 28 178 inimesele, mis moodustas ca 6% kõikide ettevõtete töötajatest. Sealhulgas on sektoril oluline roll töökohtade loomisel väljaspool peamisi tõmbekeskusi.

Kaudset ja kaasnevat mõju arvesse võttes loob sektor peaaegu 60 000 töökohta, millest suur osa jääb Kesk-Eestisse ja Lõuna-Eestisse (moodustades ca 15% regiooni tööhõivest).

RMK puiduturustusosakonna juhataja selgituste kohaselt annab E&Y koostatud metsa- ja puidusektori sotsiaalmajandusliku mõju analüüs tervikliku ülevaate, kuidas on sektori harud suutnud areneda ning milline on sektoris tegutsevate ettevõtete mõju, mis on ühtlasi ka **kestvuslepingute kasulikkuse mõõdikuks**.

Advokaadibüroo TGS Baltic on seisukohal, et **arvestades RMK praktikat oleks väga keerukas tagantjärele tuvastada, kas konkreetsetel juhtudel RMK tehingud vastasid või ei vastanud turuhinnale, mis** sõltub nii müüdava metsamaterjali kogusest, kvaliteedist, asukohast kui ka lao seisudest.

Audiitorbüroo Grant Thornton analüüsis keskkonnaministri soovi saada RMK siseauditi osakonnalt vastust „Kas Eesti riik ja rahvas on kandnud kahju kestvuslepingute tõttu?“.

Vastus küsimusele nr 4:

Kestvuslepingud on üks osa suuremast metsa- ja puidustrateegiast, millel on laiemad eesmärgid kui pelgalt tulu maksimeerimine (metsa- ja puidutööstuse arenguks sobiva keskkonna loomine, tõsta

⁸ E&Y analüüs põhineb 2018.a andmetel.

⁹ Arvutatuna kõikide Eesti ettevõtete loodavast lisandväärtusest (EKOMAR baasil).

¹⁰ Indikatiivne number 2017. aasta Statistikaameti andmetel, 2018. aasta statistika puudub.

puiduturu stabiilsust ning kindlustada turumehhanismide toimimine viisil, mis soodustab investeringuid puidu keskkonnasõbraliku töötlemise arendamisse). Teostatud auditi ja analüüside tulemusel on leitud, et kestvuslepingutega seotud RMK sisemised tööjuhendid ja -korraldus olid kooskõlas metsaseadusega, konkurentsioigusega, riigihangete reeglitega ning Euroopa Liidu aluslepinguga. **Seetõttu võib järeldada, et kestvuslepingute sõlmimisega ei ole RMK kahju tekitanud.**

Pigem oleks asjakohane analüüsida ja hinnata, kas tehtud strateegilised valikud¹¹ on saavutanud soovitud tulemuse (investeringud puidutöötlemisse, tööhõive suurendamine, lisandväärtuse kasv, regionaalne areng, jne) ning kas kestvuslepingud kui üks Eesti metsapoliitika ja puidustrateegia eesmärkide saavutamise vahend on praegusel ajal veel vajalik ja otstarbekas meede eesmärkide saavutamiseks. Selle analüüsi teostamiseks oleks vaja vaadelda Eesti puidu- ja metsasektorit laiemalt, mitte ainult RMK piires. Ühiskonna eri huvide tasakaalustamine on poliitiliste valikute küsimus ning metsanduses, kus protsessid kestavad väga pikalt, on keeruline hinnata valikute pikaajalist mõju (sh kasu ja kahju). Seda olukorras kus teadmised valdkonna kohta pidevalt täienevad ning seisukohad muutuvad.

4. TÄHELEPANEKUD JA SOOVITUSED

Tähelepanek 1: RMK müügistrateegiliste otsuste aluseks olevad riiklikud regulatsioonid (valitsuse määrus ja metsaseadus) ja nõuded, sh kestvuslepingute alused, vajaksid ülevaatamist ning ajakohastamist, tulenevalt metsa- ja puidutööstuse valdkonnas ettevõtete profiili muutumisest ning tuginedes analüüsile, mille kohaselt on puidutöötlemise meetodid ning töödeldud puidu osakaal kehtiva metsanduspoliitika kehtestamise ajaga võrreldes oluliselt muutunud. Määruse võimalikule muutmise vajadusele on RMK siseaudititalitus tähelepanu juhtinud ka varasemalt.

Risk 1: Riiklikud regulatsioonid ei ole kooskõlas metsa- ja puidutööstuses toimunud arengutega.

Soovitus 1: Teha Keskkonnaministeeriumile ettepanek RMK metsamaterjali müügi aluseks olevate nõuete ja põhimõtete ülevaatamiseks ning vajadusel ajakohastamiseks (vt p 3.1).

Nõus/ei ole nõus: Nõus

Pakutav lahendus: Ettepaneku tegemine Keskkonnaministeeriumile metsaseaduse ja valitsuse määruse uuendamiseks.

Vastutav(ad) isik(ud): juhatuse liige

Täitmise tähtaeg: 31.12.2022

Memo koostanud:

Memo vastu võtnud:

Piret Lantin
Siseaudititalituse juhataja

Aigar Kallas
RMK juhatuse esimees

¹¹ **Eesti metsapoliitika** kohaselt on alates 1997. a Eesti riigi suundumus metsa- ja puidutööstuse arenguks sobiva keskkonna loomisele, tõeses puiduturu **stabiilsust ning kindlustades turumehhanismide toimimine** viisil, mis soodustab investeringuid puidu keskkonnasõbraliku töötlemise arendamisse.