

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud (digitaallkirja kuupäev)

Riigimetsa Majandamise Keskuses.

Kehtib kuni (5 aastat digitaallkirja kuupäevast)

Alus AvTS § 35 lg 2 p 2

Ines Metsalu-Nurminen
Peakontrolör
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 09.05.2024 nr 2-1/80097/4

Meie 30.05.2024 nr 1-7/2024/3108

Vastused Riigikontrolli aruande „Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega kokkuleppehinna alusel“ eelnõule

Lugupeetud peakontrolör

Edastan Teile Riigimetsa Majandamise Keskuse (edaspidi RMK) vastuse Riigikontrolli auditi „Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega kokkuleppehinna alusel“ eelnõu kohta. Täna Riigikontrolli, et võtsite selle olulise teema oma fookusesse.

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 analüüsis¹ seisukohale, et puidu müügi korraldust on vaja muuta selleks, et väärimdamata puidu eksporti 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 juhatusel esimehena olnud võimalus olla. Lepingute avalikustamine, vahendajatele puidumüügi lõpetamine ning pika vaatega puidu keemilise väärimdamise 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 ebavõrdselt kohtlev ja turuhindadega mitte kooskõlas olev süsteem, mida RMK kasutab siiani. Auditil ajalisel pikka skoopt (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 müügi korralduse hilisema muutmise käigus.

¹ [Auditiaruanded \(riigikontroll.ee\)](https://riigikontroll.ee/auditiaruanded)

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 kontrollaruandesse 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 maksutulu, 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.

RMK põhjalikum vastus on esitatud kahes osas. Järgnevalt on esitatud RMK arvamus ja vastused Riigikontrolli esitatud soovitudele koos tähtaegadega. Kirja lisas on välja toodud kõige olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli auditaruande teksti kohta.

Riigikontrolli aruandes tehtud soovitusel RMK juhatuse esimehele koos vastustega

• 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 koguste hinnapakumistel (kokkuvõte ja p 89).

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 voorust kogu soovitud koguse. See näide annab eelduse väita, et stabiilsusele rajatud süsteem toimib.

- *Loobuda põhimõttest, et kestvuslepingute sõlmimisel pakutavate hindade keskmist 15% võrra ületavad pakkumised loetakse turumoonutuseks (kokkuvõte ja p 89).*

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 vastu-pakkumise 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 vastu-pakkumisi ei tee, mistõttu turumoonutusega hinna pakkuja riskib ainult üksi ostukohustuse rikkumisega, kui pakkuja loobub ostmisest.

- *Suurendada kestvuslepingute sõlmimisel tehtavate toimingute kontrollitavust ja läbipaistvust. Muu hulgas kehtestada toimingute dokumenteerimise nõuded ja kaaluda kestvuslepingute sõlmimisel üleminemist elektroonilise pakkumiskeskonna kasutamisele (kokkuvõte ja p 89).*

Nõustun. RMK viib 2025. aasta juuliks läbi äriarenduse analüüsi kestvuslepingute elektroonilise pakkumise keskkonna ehitamiseks.

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

- *Tagada, et lepingute ning nende lisade sõlmimisel oleksid toodud lepingu muutmise õiguslikud alused ning lisatud põhjendused, miks lepinguid muudetakse (p 143).*

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 (p 143).*

Nõustun. Rakendatakse kohe.

- *Et suurendada RMK paindlikkust lepingute täitmisel ja raiete planeerimisel, juurutada senisest paindlikum metsa ülestöötamise süsteem, kus oleks väheste 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 143).*

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.

• *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 kestvuslepingute osakaalu korrigeerimist väiksemaks (p 143).*

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% raieplaanist, 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.

• *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 kokkuviidavad (p 143).*

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 tekkivad vead (p 143).*

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.

• *Tagada, et RMK müügiaruanded vastaksid tegelikkusele ning andmed oleksid analüüsitavad ja võrreldavad (p 161).*

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.

Lugupidamisega

(allkirjastatud
digitaalselt)

Mikk Marran
juhatuse esimees

Lisa: RMK olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli auditi teksti kohta.

Ulvar Kaubi
ulvar.kaubi@rmk.ee

Jaarek Konsa
jaarek.konsa@rmk.ee