



Siim Kiisler
Keskkonnaministeerium

Meie 9.01.2019 nr 9-9/19/24

Riigikontrolli märgukiri „Metsanduse arengukava aastani 2030“ koostamise kohta

Austatud minister

Riigikontrolli analüüsis metsanduse arengukava koostamise protsessi, sest soovis veenduda esiteks selles, et Keskkonnaministeerium on selgitanud välja, millist infot on uue arengukava koostamiseks vaja, ning tellinud puuduoleva teabe saamiseks vajalikud uuringud. Teiseks soovis Riigikontroll teada, kas arengukava koostamise käigus on kavas jagada huvitatud pooltele ning üldsusele usaldusväärset ammendavat infot, mis võimaldab otsuste tegemisel sisukalt kaasa rääkida.

Riigikontrolli hinnangul on metsanduse arengukava koostamisel võtmetähtsusega, et metsanduse tulevikuvisioon esitatakse pikas ajaperspektiivis ning arengustsenaariumid töötatakse välja vähemalt ühe raieringi kohta. Teiseks on oluline, et arengukava koostamisel hinnatakse võrdlevalt alternatiivsete pikaajaliste stsenaariumite mõju nii ökosüsteemile, kliimale, ühiskonnale kui ka majandusele. Vaid aastani 2030 kirjeldatavad arengusuundumused ning nende lühiajaline mõjuprognosis ei too välja praegu tehtavate otsuste kaugemale ulatuvaid tagajärgi ega võimalda valida kõige tasakaalustatumat arenguteed.

Järgnevalt on esitatud olulisemad aspektid, millele tuleks arengukava koostamisel rõhku panna:

- 1. Enne metsanduse arengukava 2030 (MAK 2030) jaoks otsuste tegemist peab kirjeldama metsanduse võimalikke arenguteid vähemalt ühe raieringi jooksul ehk umbes 80 aasta perspektiiviga, sest nii kaugemale ulatav on praeguste otsuste mõju.**

MAK 2030 koostamise ettepanekus on mõte arengukava pikast vaatest aastani 2100 põgusalt ära märgitud. Selle järgi peab arengukavas koos keskkonnamõju strateegilise hindamisega määrama valikud, kaaludes erinevaid metsakasutuse ja -kaitse mahtusid. Metsade seisundi muutuse kirjeldus kuni aastani 2030 ei võimalda näha, milline on lähiaja metsandusotsuste kaugemale ulatav mõju.

Riigimetsa kohta on Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK)¹ hiljuti koostanud pikaajalise tulevikuvaate, kus on võrreldud kuni 400 aasta vaates kaht riigimetsa kasutuse stsenaariumit – nn ühtlase kasutuse lanki ja valitud arvestuslanki –, millest tuleneb raiemahu prognoos ning raiemahust sõltuv metsa vanuseline jaotus.

- Ühtlase kasutuse langi puhul väheneks puidupakkumine ning rakenduks riigimetsa ühtlane kasutus praktiliselt kohe.

¹ Veiko Eltermann. Metsa otsalõppemise lõputu vaev. RMK ajaleht Metsamees, nr 2 (133), 2018. https://media.rm.k.ee/files/Metsamees_2018_2%20pages.pdf.
[Samasisulise ettekande esitas autor metsanduse visioonikonverentsil Tartus 19. aprillil 2018.](#)

- Valitud arvestuslangi puhul (mis eksperdihinnanguna on säästva puidukasutuse mõttes hinnatud soodsaimaks valikuks) saavutatakse ühtlane puidukasutus olenevalt peapuuliigist umbes 200–400 aastaga. Pikas tulevikuvaates kahaneb raiemaht oluliselt lähema 70–80 aasta jooksul ning praegusel tasemel enam ei taastu. Valitud arvestuslangi puhul venitatakse vähenemine pikale perioodile, kuid umbes 50 aasta pärast langeb valitud arvestuslangi raiemaht allapoole ühtlase kasutuse taset ning saavutab oma madalseisu 70–80 aastaga.

RMK analüüs näitab seega, et mõlemal valikul on suur mõju. Näiteks väheneb RMK valitud langi stsenaariumi puhul ca 70 aasta pärast puidu pakkumine võrreldes praegusega ligi kaks korda, s.t madalamale tasemele kui ühtlase kasutuse langi stsenaariumi puhul. Sel ajal suudetakse eeldatavasti puitu praegusest palju kõrgemal tasemel vääridada, biomajandus on arenenud, puiduressurss on nüüdsega võrreldes suhteliselt väärtuslikum, kuid tooret napib.

Erametsa kohta ei ole kogu raieringi pikkusi stsenaariume siiani koostatud.

Kui MAK 2030 koostamiseks kirjeldatakse vaid järgmisel 20–30 aastal toimuvaid muutusi, jääb RMK analüüsis näitlikustatud praeguste otsuste kaugem mõju varjatuks ning võidakse teha ebamõistlikke valikuid.

2. Optimaalse arengutee valikul tuleb MAK 2030 koostamise käigus lisaks puidu kättesaadavusele hinnata ka ökoloogilisi, kliimaatilisi, sotsiaal-majanduslikke ja kultuurilisi mõjusid.

Riigikogus 1997. aastal heaks kiidetud Eesti metsapoliitika kohaselt on metsade majandamise ja keskkonnakaitse põhiprintsiibiks metsaressursi säästlik, pidev, ühtlane ning mitmekülgne kasutus, mis tagab metsade elurikkuse, tootlikkuse, uuenemisvõime, elujõulisuse ja potentsiaali ning võimaldab ka tulevikus teisi ökosüsteeme kahjustamata täita ökoloogilisi, majanduslikke ning sotsiaalseid funktsioone kohalikul, riiklikul ja üleilmsel tasandil. Ühtlase ja pideva metsakasutuse, mis tagaks pikas perspektiivis nii ühtlase puiduvoo majandusse kui ka metsaökosüsteemi seisundi stabiilsuse, muudab keerukamaks meie metsade ebaühtlane vanuseline jaotus. Seega saab MAK 2030 koostamise käigus oluliseks vaidluskohaks, millise aja jooksul ning mis tasemel tuleb saavutada metsade ühtlane puidukasutus ning milline arengutee selle saavutamiseks on soodsaim.

Punktis 1 viidatud RMK tulevikuvaade on oluline lähtekoht alternatiivsete arengustsenaariumite püstitamisel, kuid selles puudub alternatiivsete arenguteede mõjuanalüüs: pole kirjeldatud (või ka hinnatud) erinevate stsenaariumite ökoloogilisi, kliimaatilisi, sotsiaal-majanduslikke ega kultuurilisi mõjusid. Eri stsenaariumite mõjud tuleb kirjeldada selgelt, et nii keskkonnaminister, huvirühmad kui ka Riigikogu saaks üheselt aru, milliseid metsa väärtusi ning kui olulisel määral hakkab raiemaht mõjutama.

Lisaks metsanduse ökoloogilistele, sotsiaal-majanduslikele ja kultuurilistele mõjudele on metsade majandamise kavandamisel uueks oluliseks teemaks süsinikuringe, mida peaks käsitlema pikemas vaates. Kui metsade võimet siduda süsinikku ei hoita praegusel tasemel, siis võivad Euroopa Liidu nn LULUCF määrusest² tuleneda raiemahu piirangud või rahalised kohustused.

3. Metsanduse arengukava koostamise käigus peab otsustama, kuidas on vaja muuta keskkonnaseiret, selleks et pärast 2030. aastat oleks võimalik paremini hinnata metsakasutuse stsenaariumite ökoloogilist mõju. Lisaks metsaökosüsteemi seisundi hinnangutele ning selle seisundi seostele metsa majandamisega vajab riik edaspidi oluliselt üksikasjalikumaid andmeid ka metsade süsinikuringe hindamiseks ja kirjeldamiseks.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhõonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhõonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning millega muudetakse määrust (EL) nr 525/2013 ja otsust nr 529/2013/EL.

Riigikontroll soovis teada, kui hästi on Eesti keskkonnaseire andmed kasutatavad MAK 2030 koostamisel. See tähendab, et kas nende põhjal saab hinnata ja prognoosida, milline on metsaökosüsteemi (ja selle komponentide) seisund ning milline on metsade senise kasutuskooormuse mõju sellele. Selline ülevaade on vajalik metsanduse tulevikustsenaariumite mõju analüüsiks.

Selleks tegi Riigikontroll Keskkonnaagentuurile päringu, millest sai alguse Keskkonnaagentuuri vastav projekt (projekti juht Riho Marja), mille valmimise tähtaeg on 31.03.2019 (vahetulemused detsembris 2018). Ent juba praegu on Keskkonnaagentuur juhtinud tähelepanu sellele, et keskkonnaseire andmetes on mitmeid vajakajäämisi, mis teevad keeruliseks metsaökosüsteemi seisundi indikaatorites kokkuleppimise, samuti metsaökosüsteemi seisundi hindamise ja seostamise metsade majandamise koormusega. Probleemi lahendamiseks tuleks täiendada keskkonnaseire programmi.

4. MAK 2030 koostamisel peavad avalikkuse tõhusaks kaasamiseks kõik metsandust puudutavad andmed olema võimalikult läbipaistvad ja avalikkusele kättesaadavad. Selleks tuleb metsandusstatistikas ja statistilises metsainventeerimises (SMI) tehtavaid meetodilisi muudatusi kirjeldada senisest põhjalikumalt.

Kuigi SMI meetodikat muudeti 2015. aastal, ei olnud kuni 2018. aasta sügiseni SMI välitööde ega SMI arvutusmeetodilist juhendit Keskkonnaagentuuris ametlikult kinnitatud. Mõlemad juhendid kinnitas peadirektor oma käskkirjaga alles 25.10.2018. Seega korraldasid nii Keskkonnaagentuur kui ka tema eelkäija Keskkonnateabe Keskus statistilist metsainventeerimist ilma ametlikult kinnitatud meetodikata.

Samas suurenes 2015. aastal muudetud meetodika tulemusena Eesti metsade jooksev juurdekasv hinnanguliselt 23%. See muutus on oluliselt suurem, kui tavapärase meetodikast tulenev statistiline viga. Keskkonnainfo kogumise meetodika muutmise kaasaegsuse risk, et varasemad andmed muutuvad uue meetodikaga saadud andmetega raskesti võrreldavaks ning vähem analüüsitavaks. Seni on avaldatud vaid uue meetodika lihtsustatud kirjeldus, mis ei võimalda hinnata tehtud muudatuste sisulist põhjendatust. Seepärast on nii oluliste muudatuste usaldusväärsuse ning läbipaistvuse tagamiseks vaja vana ja uue meetodika erinevused dokumenteerida ning uut meetodikat põhjendada näiteks teadusartiklis, mida oleks võimalik oponeerida. Seda ei ole praeguseni veel tehtud.

Riigikontroll palub arvestada eeltoodud ettepanekutega metsanduse arengukava koostamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Airi Andresson
Airi.Andresson@riigikontroll.ee