

**Eesti Maaülikool**

**Piiranguvööndi metsade majandamine**

Koostaja: Kalev Jõgiste

13. detsember, 2011. a.

## Sissejuhatus

Eesti metsade majandamist reguleerivad mitmed seadusandlikud aktid ja ühiskondlikud lepped. Lisaks Metsaseadusele kehtestatakse nõuded ja piirangud metsade majandamisel ka looduskaitsealistes eesmärkidest lähtudes. Loodusreservaatides ja sihtkaitsevööndites on metsade majandustegevus keelatud.

Käesoleva analüüsi lähtekohaks on asjaolu, et erinevad huvigrupid on ilmutanud rahulolematust, mis tuleneb vastuoludest kaitsealade piiranguvööndi metsade majanduse planeerimisel. Huvigrupid on määratlenud eesmärgid metsade kaitsele ja kasutusele lähtuvalt sellest ühiskondlikust eripärast, mis on põhjustanud antud grupi eristumise. Seda põhjustavad metsade erinev omandivorm, poliitilised suundumused loodusressursside kasutamisel ja reaalselt olemasolev keskkonnaseisund. Loodukaitseringkonnad väljendavat jätkuvalt muret kõrge loodusväärtusega metsa ebapiisava kaitse üle, samas metsaomanikud on rahulolematud saamata jääva tulu tõttu.

Käesoleval ajal on piirangutega metsade majandamine sätestatud erinevate õigusaktidega kaitsealade piiranguvööndites, ohustatud liikide püsielupaikade piiranguvööndites, hoiualadel, mille eesmärgiks on kaitsta metsakooslusi ja vääriselupaikades. Mitmesuguste kaitsepiirangutega metsi on SMI andmetel 31% kogu metsamaast (Eesti Metsanduse... 2010). Metsi, millele majandamise osas laienevad piiranguvööndi nõuded, on ligikaudu 100 000 ha.

Metsaökosüsteemide poolt toodetud hüved on mõeldud kogu ühiskonnale, et tagada rahulolu võimalikult paljudele selle liikmetele. Piiranguvööndi metsade poolt toodetud hüved ja nende tarbimisel seatud eesmärgid vajavad hindamist ja täpsustamist.

Käesoleva analüüs keskendub peamiselt kaitsealade ja liikide püsielupaikade piiranguvööndi majandamise probleemidele. Analüüsi raames pole võimalik detailse taseme eesmärkide ja tegevuste määratlemine ja hindamine. Samas toome välja mõned näited, milles vastuolude iseloomu kirjeldatakse.

Tekst on koostatud kahe aruteluseminari põhjal (lisatud osalejate nimekirjad ja protokollid). Teksti on täiendatud seminaril osalejate kirjalike kommentaarid põhjal algversioonile.

## Probleemide kaardistamine

Metsade kaitse ja kasutamise planeerimine ei lähtu selgetest eesmärkidest. Lähtuvalt metsa majandamise või säilitamise funktsioonist **võivad eesmärgid olla väga erinevad ja vastuolulised**. Antud vastuolud on täheldatavad nii seadusandlikul, kui tavaarusaamade tasandil. Käesoleval ajal on vajalik **ülevaade metsade majandamisele kehtestatud**

**piirangutest** ja looduskaitse eesmärkidest, kuna erinevates regiooniti varieerub reaalne olukord antud küsimuses suuresti.

Õigusloome suunamine metsade majandamisel on ebaühtlane. Ülereguleeritud metsandus loob olukorra, kus riigi põhifunktsioon poliitika suunamisel pole tagatud. Käesoleva aja õigusaktid on vastuolulised, andes erinevaid tõlgendusvõimalusi, mis omakorda ajas muutuvad. Riiklikud mehhanismid ei taga seadusandluse järgimist, tekkib olukord, **kus riik on haldussuutmatu**. Vajalikud on metsade majandamise piirangutel tekkiva pinge leevendamine.

Kommunikatsioon, teavitamine ja koolitus ei toeta piisavalt planeerimist ja õigusloomet. Arenev ühiskond eeldab **muutusi ka loodusressursside kasutamise poliitikas**. Muutuvad eesmärgid ja vahendid ühiskonna vajadusi rahuldava poliitika kujundamisel. Muutuvad ka ühiskondlikud hoiakud. Käesoleval ajal võib tajuda mitmeid tendentslikke ja iganenud seisukohti meie suhtumisel metsasse kui loodusvarasse ja ökosüsteemi nii ühiskondlikul kui ametkondlikul tasandil. Vajalik on ajakohane lähenemine, mis põhineks uurimistulemustel ja lubaks teavitada üldsust, ja muuta seadusandlust.

Puudulik on seire- ja hindamissüsteem piiranguvööndi metsade seisundi jälgimisel. Antud olukorras ei ole võimalik adekvaatselt hinnata seatud eesmärkide saavutamist ja varasemalt kujundatud poliitika elluviimist. Puudub põhjendatud võimalus muuta valitsevat praktikat metsade kasutuse ja kaitsega seonduvalt. Metsaökosüsteemide keerukus ja looduse varieeruvus põhjustab suurt subjektiivsust metsaökosüsteemi iseloomustavate näitajate määramisel ja hindamisel. Metsaökosüsteemi iseloomustav **info on sageli moonutatud või puudub**, selle tegelikku olukorda iseloomustavate näitajate hindamine on subjektiivne ja mõõtmistäpsus madal. Võib eeldada, et suur osa vääriselupaiku on inventeerimata ja seega arvele võtmata, samuti esineb valemääranguid ja vigu looduskaitse- ja metsakorralduses.

Puuduvad kaasaegsed uuringud, mis toetaksid teadumahukat majandust. Metsaökosüsteemi dünaamikat kirjeldavad mudelid on ebaühtlased ja ei võimalda langetada õigeid otsuseid, lähtuvalt eesmärkide mitmesugusest iseloomust. Otsustusmehhanism ja mudelid erinevate metsade kasutusviiside osas **ei võimalda ühtsustatud analüüsi** seatud eesmärkide täitmiseks. Iseloomustav näide puudutab metsade struktuurilisi iseärasusi sõltuvalt vanusest: ka kõrge loodusväärtusega metsad on mõjutatud häiringurežiimist ja noor, häiringujärgselt uuenev mets võib olla põhjendatud kaitseobjekt.

## **Eesmärkide seadmine metsaressursi kaitse ja kasutuse planeerimisel**

Igasugune planeerimistegevus loodusvarade kasutusel ja kaitse algab eesmärkide püstitamisega. Demokraatlikus ühiskonnas peab nii metsade kaitse kui kasutuse eesmärk olema ka tavakodanikule ja omanikule arusaadav.

Eesmärgid peavad lähtuma üldistest ühiskondlikest normidest, mis antud arengutasemel on aktsepteeritud. Siin on haaratud ka arusaamad õiglusest, eetikast ja moraalist.

Eesmärkide konkreetsus ja tegevustasandid võivad olla erinevad. Pikaajalise planeerimise puhul seatakse strateegilised eesmärgid. Meetodite valikul strateegiliste eesmärkide saavutamiseks seatakse taktikalised eesmärgid. Pidev tagasiside ja monitooring võimaldab püstitada lühiajalised eesmärgid ning planeerida operatiivtasandil tegevused nende saavutamiseks.

Analüüsitavad seosed ühe tasandi eesmärkide vahel on äärmiselt oluline tegur kogu metsapoliitika kujundamisel. Suure stohhastilise komponendi tõttu metsanduses on strateegiliste eesmärkide püstitamine võimalik küllalt üldistes piirides.

Riigimetsa Majandamise Keskuse andmetel on riigimetsa 94 850 ha piiranguvööndite metsade majandamise intensiivsus põhjendamatult madalal tasemel. Näitena tuuakse uuendusraie lubamine turberaiena, millele on samas lisatud ebamõistlikult pikk järkude kordusperiood (40 aastat). Antud näide iseloomustab vastuolu erinevate eesmärkide vahel: majandustegevus, mis eeldab tulu saamist ning mida Looduskaitseseaduses sätestatud kitsendamistingimustega on takistatud.

Haanja Looduspargi näitel kirjeldatakse olukorda, kus majandustegevus on komplitseeritud kaitse-eeskirja vastuolude tõttu muutunud seadusandlusega. Antud näide iseloomustab olukorda, mis kujuneb siis, kui õigusloome ei suuda arvestada kaasnevaid mõjusid õigusruumi muutmisel. Metsaomanikud on rahulolematud, kuna õigust tulu saamiseks nende omandilt on piiratud. Eesmärkide püstitus peab olema piisavalt üldine ja kooskõlastatud, et inimestel oleks mõistlikud (reaalsed) võimalused ja vahendid nende saavutamiseks.

**Lahendus:** Oluline on metsade kasutuse ja kaitse detailsem planeerimine, selgelt määratletud eesmärkidega. Seda saab tagada vaid efektiivselt toimiva kommunikatsiooni tingimustes (kaasates kaasaegse kommunikatsioonitehnoloogia ja meedia), mis seob erinevad huvigrupid.

Piiranguvööndi metsades on võimalik rakendada ruumilise planeerimise põhimõtteid, mis tugineksid väga täpselt määratud metsaökosüsteemi struktuuri iseloomustavatel näitajatel (metsade keskmine vanus, metsa vanusklasside ja kasvukohatüüpide maastikuliselt, looduslikult vajalik osakaal jne.). Antud planeering võimaldab määrata majandusintensiivsuse vastavalt looduskaitsele eesmärkidele ja võimalused tulu saamiseks metsaomanikule.

## **Õigusloome suunamine ja liberaalsem majandus**

Kas piiranguvööndist loobuda, või selgitada detailsemad mehhanismid, mis võimaldavad suuremat paindlikkust majandamisel? Probleemide ja vastuolude lahendamisel võib lähtuda väga konkreetsetest näitajatest ja aspektidest, seda ka otsesel mõõtkava valikul metsanduse planeerimisel: Eestis on meil ikkagi tegemist eraldisepõhise majandusega. Tuleb tagada sidusus erineva mõõtkavaga vaadeldavate üksuste vahel, eraldisepõhine majandamine ei tohi põhjustada elupaikade või liikide kadumist laiemas mastaabis. Alternatiivina tuleb esile tõsta ruumilist planeerimist: taoliselt oleks võimalik luua vajalik paindlikkus ja täpselt planeerida kasutuse ja kaitse eesmärged.

Üksikisiku (omaniku) ja ühiskondlikud huvid võivad olla konfliktised, samas on ka siin kompromisside otsimine vajalik. Ka demokraatlikus riigikorralduses on vajalikud kitsendused ja piirangud üksikisiku tasandil, mis muutuvad vastavalt ühiskonna arengule ja seda peegeldavale õigusloomele. On mõnevõrra kaheldav, kas „bürookraatlikud“ ja keelavad süsteemid tagavad rahulolu? Rõhutada tuleb seadusekuulekuse vajadust olukordades, kus piirang muutuba rangemaks või seda leevendatakse.

Kompensatsioonimehhanismide metsade kaitsele on pälvitud ka kriitilist suhtumist nii regionaalsel kui lokaalsel tasandil. Ebastabiilne rahastuspoliitika võib põhjustada olukorra, kus looduskaitse eesmärged ei saavutata. Samas on eri maade näiteid toimivatest metsade kaitse juriidilistest mehhanismidest nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil, mis põhinevad lepingulistel alustel.

Eriti kriitiliselt tuleb suhtuda olukordadesse, kus piirangud muutuvad sotsiaalse eristamise lähtekohaks. Antud näited sisaldavad subjektiivsete mõõnduste tegemist metsakasutuses lähtudes isiku või organisatsiooni positsioonist, varalisest seisundist, finantsolukorrast jne.

Erilise tähtsuse seadusandlusest tulenevate piirangute leevendamisel või nendest loobumisel omandab koolitus ja teavitamine. Tuleb rõhutada, et koolitus ja teavitamine on eelduseks piirangute leevendamisele ja rakendumisele peaks ka „ettevaatusprintsip“. Kaasaegse teadmise põhjal on võimalik kujundada paindlikum majandamine ja otsuste mitmekesisus. Info edastamisel, teavitamisel ja koolitamisel tuleb tagada erapooletus ja loobuda tendentslikkusest.

Paindlikum suhtumine ja liberaalne majandus tähendab ka looduskaitse eemärkide arvestamist ja vajadusel täiendavate meetmete aktsepteerimist. Soovitav oleks huvigruppide eesmärkide lähenemine, mis tähendab ka seda, et piisava põhjendatuse juures on võimalik rangem piirang. Tagada tuleb õigusnormide täitmine.

**Lahendus:** Arvestada tuleks varasemate põhjalike analüüside ja dokumentidega (Amos jt. 2004). Samas tuleb tagada õigusstabiilsus, mis tähendab hoidumist vastuoludest õigusloome erinevatel etappidel vastuvõetud aktide vahel. Oluline on säilitada kaitse korraldamise suurem plaan ja hoiduda selle tükeldamisest erinevate seadusandlike aktide vahel

## **Kommunikatsiooni, teavituse ja koolituse arendamine**

Peamisi vahendeid eesmärkide seadmisel ja nende poole liikumisel on kommunikatsioon, infoliikumine ja -vahetus. Efektiivne kommunikatsioon tagab omanike ja üldsuse teavitamise eesmärkidest metsade majandamisel ja kaitsel. Samuti tagab kommunikatsioon tagasiside ja võimaldab korrigeerivaid meetmeid.

Kommunikatsiooni parandamine aitab planeerimist ühtlustada erinevatel tasanditel ja seada õiged eesmärgid erinevate ametkondade vahel, näiteks kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade koostamisel. Operatiivtasemel infovahetus võimaldab rakendada meetmeid metsade kaitsel ja kasutusel ka territoriaalselt erineva režiimiga alade piiril: tulekahjude, metsahaiguste ja –kahjurite levikul.

Eesmärkide kujundamisel on vajalik igakülgne infovahetus ja suhtlus kasutades otstarbekaid kommunikatsioonivahendeid ja meediakanaleid, et saavutada lahendused ja kompromissid vastuolude ja pingete tekkimisel.

**Lahendus:** Seadusandlike aktide väljatöötamisel tuleb tagada igakülgne kommunikatsioon ja kaasata kõik võimalikud huvigrupid. Erilist infovahetus ja planeerimisalast kommunikatsiooni nõuab kaitse-eeskirjade ja kaitsekorralduskavade koostamine.

## **Seiresüsteemi täiustamine ja adapteeruv majandamine**

Muutuv maailm põhjustab vajadust olukordi ümber hinnata ja seada uued eesmärgid ja nende saavutamise mehhanismid. Samas ei ole õige ka taandumine päevapoliitikale, kuna metsaökosüsteemides toimuvad protsessid on aeglased.

Eelduseks, mis tagab õiged otsused on kaasaegne teaduslikel alustel põhinev hindamis- ja monitooringusüsteem. Tähtis on teada kõrge loodusväärtusega metsade olemist, sellest lähtuvalt on võimalik planeerida esinduslikkust tagavad täiendavad alad, mis eeldatavasti arenevad kõrgema loodusväärtuse suunas või planeerida looduslikkuse taastamist.

Arvestada tuleb ka regionaalset konteksti ja kliimamuutusi. Erinevate kogemuste rakendamine eri maadest on võimalik. Kesk-Euroopa ja Põhjamaade metsanduslikud kogemused ja nende rakendusvõimalused Eestis on pakkunud palju diskussiooni. Sama võiks regionaalne kontekst ka olla analüüsitud metsanduse ja maaeluga seonduvate sotsiaalsete probleemide puhul: omandiõigus, kasutusõigus, osalusdemokraatia protsesside juhtimisel.

Ka globaalne dimensioon on oluline: kliima muutub üleilmselt. Võimalike arengustsenaariumide loomisel tuleb arvestada keskkonnategurite muutusega ja selle

võimalike tagajärgedega regiooni metsade elustikule. Suurema loodusliku mitmekesisusega ökosüsteemid on stabiilsemad ka uute haiguste ja invasiivsete liikide suhtes. Looduslikud metsad võimaldavad fikseerida suure koguse süsinikku pikaks ajaks nii elusas kui surnud biomassis (mullas). Samas pakub ka puidukasutus majanduses võimalusi fikseeritud süsinikuvaru suurendamiseks. Metsade majanduslikust aspektist lähtudes tuleks analüüsida võimalikke muutusi puistute liigilisest koosseisust (ka majandustegevuse võimalustega näiteks puuliikide introduksioonil). Metsaökosüsteemi organismide mitmekesisus muudab prognoosid inimtekkeliste muutuste ja looduslike invasioonide ja väljasuremiste osas väga keeruliseks.

**Lahendus:** Täiustada tuleb seiresüsteemi ja eesmärkide saavutamise hindamist. Kaasaegse seiresüsteemi ja infotöötuse toel on võimalik hinnata seatud eesmärkide saavutamist. Siit avaneb ka võimalus eesmärkide kooskõlastamiseks ja vajadusel muutmiseks, arvestades ühiskondlikke vajadusi ja looduskeskkonna muutumist. Toodud lähenemine on adaptiivse metsamajanduse oluline põhimõte.

## **Täiendavad rakendusuuringud**

Üheks vahendiks eesmärkide püstitamisel ja nende korrigeerimisel on täiendavate (aga ka alustavate) uuringute läbiviimine. Uuringutega antakse ka vastused küsimustele, kas ja kuidas on võimalik erinevaid seatud eesmärke metsade kaitsel ja kasutusel saavutada. Uuringutulemused võimaldavad jõuda kompromissideni.

Samas kerkib küsimus, kas keeruliste süsteemide (ökosüsteem) puhul on võimalik koostada väga täpseid juhendeid? Detailsed metsaökosüsteemide dünaamikat puudutavad uuringud kuuluvad alusteaduste valdkonda ja on väga kulukad.

Uuringuid on vajalikud nii looduskaitsebioloogias kui metsanduses: raiesüsteemid, nende rakendamise tagajärjed ja võimalikud tulevase arengu stsenaariumid. Samas jääb küsimus, kuivõrd täpsed prognoosid metsanduses üldse on võimalikud?

Looduskaitse staatus määramine liikidele või kooslustele peab olema kaasajastatud ja tuginema uuringutele. Kontrollimist ja hindamist vajavad inventuuride ja seiresüsteemide tulemused.

Eraldi väärib väljatoomist „ettevaatusprintsipi“ rakendamine. Kaasaja teadmiste tase võimaldab hinnata ja prognoosida vaid teatavat osa metsaökosüsteemiga seonduvast. Vajalik on lähenemine, mis püüab analüüsida tulevikuriske ja –väärtusi.

**Lahendus:** Vajalikud on täiendavad uuringud metsaökosüsteemide kaitse ja kasutuse põhimõiste ja seoste määratlemiseks. Definitsioonide määratlemine on vajalik selleks, et luua kontseptuaalne mudel eesmärkide püstitamiseks ja nende saavutamiseks.

Vajalikud on täiendavad uuringud metsade dünaamika alal, mis lisaks taimkattele haaraks ka teised elustikuga seotud looduslikud ja inimese poolt põhjustatud muutused. Täiustamist vajavad eesmärkide seadmist ja otsustamist toetavad metsaökosüsteeme kirjeldavad mudelid.

### **Täiendavaid materjale**

Amos, T., Maamets, L., Mander, Ü., Palo, A., Põntson, P., Tõnisson, K., Viilma, K., Öövel, J. 2004. Kaitsemetsade määratlemise ja majandamise juhend. Käsikiri. 58 lk.

Eesti Metsanduse Arengukava Aastani 2020. 2010. Tallinn

Laas, E. 2010. Piirangutega metsade majandamisjuhised. Käsikiri. 32 lk.

Looduskaitseseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12808270> (avatud 12.12.2011).

Metsaseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/MS> (avatud 12.12.2011).