

Raiete planeerimine Riigimetsa Majandamise Keskuses

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-1.4/07/82-2
21.09.2007

Raiete planeerimine
Riigimetsa Majandamise Keskuses

Tallinn
2007

Kokkuvõte

Eesti pindalast pool on kaetud metsaga, millest natuke rohkem kui kolmandik kuulub riigile. Keskkonnaministeeriumi valitsetavas riigimetsas (98% kogu riigimetsast) korraldab metsa uuendamist, kasvatamist, kasutamist ja kaitset riigi tulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK). Kuna riigimets on Keskkonnaministeeriumi valitsemisel olev riigi vara, on riigivara seaduse ja metsaseaduse kohaselt keskkonnaministri ülesandeks teha järelevalvet RMK tegevuse üle.

RMK kulud riigimetsa majandamisel kaetakse talle usaldatud riigimetsa müügitulust. RMK annab 26% uuendusraiena raiutud metsa müügitulust riigieelarvesse. Metsa jätkusuutlikul majandamisel tuleb jälgida, et praegused raiemahud ei kahjustaks keskkonda ega raiumisvõimalust tulevikus. Seetõttu on metsa majandamiseks vaja õigeid andmeid riigimetsa, selle raiemahtude ja saadud müügitulu kohta.

Riigikontroll auditeeris raiete planeerimist aastatel 2003–2006 Riigimetsa Majandamise Keskuses eesmärgiga hinnata, kas on tagatud riigimetsa väärtuse säilimine ja kas kavandatud raiemahud tagavad riigimetsa jätkusuutliku majandamise. Riigikontrollil ei olnud võimalik täita kõiki auditis kavandatud eesmäärke, sest riigil puudub usaldusväärne statistika riigimetsade ja nende majandamise kohta.

Riigikontrolli hinnangul ei olnud auditeeritud perioodil riigimetsa lageraied kavandatud seaduses nõutud viisil pikaajalise usaldusväärsetele andmetele tugineva kava alusel. Riigimetsa kohta puuduvad ühesed andmed sellest, kui palju on riigimetsa, kui palju on seda raiutud ja kui palju seda võiks raiuda. Kuna RMK, olles metsamüügi tulust majanduslikult sõltuv, ise inventeerib, kavandab, raiub ja müüb riigimetsa, võib sellise olukorra jätkumine ohustada riigimetsa säilimist ja jätkusuutlikku majandamist.

Olulisemad tähelepanekud

- **RMK arvestus riigimetsa raiete üle pole korrektne.** RMK ametliku raiestatistika ning kasvava metsa ja metsamaterjali müügiarvestuse võrdlusest nähtub, et aastatel 2001–2006 müüdi puitu 526 000 tm ehk 0,8–9,4% rohkem, kui RMK andmetel riigimetsast raiuti. Kuna müüa ei saa rohkem, kui raiutakse, siis ei ole RMK esitatud raiestatistika õige. RMK-l puudub ülevaade riigimetsas tehtud uuendusraietest, sest erinevate andmete kohaselt on riigimetsas tehtud aastatel 2003–2005 uuendusraieid kokku 17 200–21 800 ha ulatuses. Uuritud seitsmes metaskonnas tuvastas Riigikontroll arvukalt juhtumeid, kus RMK peakontori andmed riigimetsas tehtud uuendusraiete kohta erinesid oluliselt metaskondade andmetest. Erinevuste põhjusi ei ole RMK analüüsinud.
- **Riigimetsa majandamist kavandatakse lühiajaliselt.** Kuigi auditeeritud perioodil pidi metsaseaduse järgi planeerima riigimetsa raied pikaajaliselt, on RMK kavandanud raied üheks kuni kolmeks aastaks. Samuti on RMK kavandatud igal aastal muutnud. Raiete lühiajaline kavandamine ja kavandatu iga-aastane muutmine on vastuolus metsaseaduse mõttega, ohustades riigimetsa jätkusuutlikku kasutamist, sest paremad raiekõlblikud metsad võidakse liiga kiiresti ära raiuda.
- **Riigimetsa raiete planeerimisel ei arvesta RMK mitmete metsamajandamise kavandamise nõuetega ja kasutab raiete kavandamise alusena andmeid, kus kasvava metsa pindala on tegelikust suurem.** RMK ei koosta metaskondade kohta terviklikke nõuetekohaseid metsamajandamiskavasid. Aastatel 2002–2006 ei kavandatud riigimetsa raieid seaduses nõutud inventuuri andmete alusel, vaid selleks kasutati RMK andmebaasi, kus varasemaid inventuuriandmeid muudeti tehtud raietest lähtudes. Probleemiks on see, et RMK andmebaas ei kajasta riigimetsas toimunud muudatusi adekvaatselt, kuna RMK ei ole riigimetsi vajalikus mahus inventeeritud ja ka raiete üle puudub korrektne arvestus. Samuti ei arvestata raiete pikaajalisel kavandamisel sellega, et looduskaitseliste eesmärkide täitmiseks peab osa riigimetsa jätma maade vahetuseks ja Natura kaitsealade moodustamiseks.

- **Raiete planeerimine RMKs ei ole läbipaistev ja info liikumine juhtimistasandite vahel on häiritud.** RMK teave selle kohta, kui suurel alal kavatseti metskondades igal aastal uuendusraiet teha, on vastuoluline. RMK peakorteris ja metskondades on erinev info selle kohta, milline oli auditeeritud perioodil igaks aastaks kavandatud uuendusraiate pindala. Auditi käigus esitas RMK Riigikontrollile mitmel korral andmeid metskondade viisi iga-aastaste kavandatud uuendusraiate pindalade kohta, kuid eri ajal esitatud andmed erinesid üksteisest oluliselt. Mõnes metskonnas erines samaks aastaks kavandatud, kuid eri ajal Riigikontrollile esitatud uuendusraiate pindala kuni 40%. Eri plaanide korral on oht ületada kavandatud raiemahtu ja ei ole tagatud riigimetsa jätkusuutlik majandamine.
- **Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus (MKUK) ei ole riigimetsa majandamise kavade kehtestajana täitnud talle seatud eesmärgi.** MKUK, kelle ülesandeks on tagada, et riigimetsa jätkusuutlikuks majandamiseks koostatakse nõuetekohased metsamajandamiskavad, on kehtestanud RMK metsamajandamiskavasid, mis ei vasta nõuetele ja on koostatud tähtajast lühemaks perioodiks. Samuti ei ole MKUK metsamajandamiskavade kehtestamisel nõudnud, et RMK kooskõlastaks kavandatud riigimetsa raied kaitsealade valitsejatega.
- **Vabariigi Valitsusele kinnitada antud iga-aastased riigimetsast maksimaalselt raiuda lubatud kogused ei tugine piisava usaldusväarsusega andmetele.** Metsaseaduse kohaselt peab Vabariigi Valitsus riigimetsa maksimaalse raiemahu kinnitamisel lähtuma metsamajandamiskavadest, kuid see pole võimalik, kuna RMK metskondadel puuduvad nõuetekohased metsamajandamiskavad. Vabariigi Valitsus on pandud olukorda, kus RMK taotleb ja Keskkonnaministeerium esitab kinnitamiseks eelnõu riigimetsast maksimaalselt raiuda lubatud koguse kohta, kuid Vabariigi Valitsusel ja Keskkonnaministeeriumil puudub võimalus RMK taotletavaid mahtusid metsamajandamiskavadega võrrelda. Metsaseadusega sätestatud Vabariigi Valitsuse rolli hoida riigimetsade majandamine strateegilise kavandamise tulemusel määratud raamid ei ole RMK puhul viimaste aastate jooksul olnud võimalik täita.
- **Kõigis valimis olnud seitsmes metskonnas tuvastati juhtumeid, mille puhul RMK oli raiet kavandanud puistutusse, mille raiumine oli vastuolus metsaõigusnormidega.** Riigikontroll teavitas rikkumise tunnustega raietest Keskkonnainspeksiooni.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Korraldada RMK juhtimine nii, et sisekontrollisüsteem tagab usaldusväärse ja õige arvestuse raiete pindalade ja raiutud koguste üle. Selleks peab RMK
 - hindama enne raiet piisava põhjalikkusega kõiki raiete minevaid lanke;
 - kontrollima pärast raiet müüdü metsamaterjali kogust langi hindamisandmetega ning takseerikirjeldusega. Erinevuste ilmnemisel peab RMK selgitama välja erinevuste põhjused;
 - tagama korrektse arvestuse riigimetsast välja veetud puidukoguste üle;
 - tagama metsaõigusnormide täitmise;
 - arendama infosüsteemi, nii et oleks lihtsalt ja kiiresti võimalik võrrelda raiutud ja müüdü puidukoguseid langi hindamisandmetega ning takseerikirjeldusega.
- Vajaduse korral tellida täiendav sõltumatu audit RMK sisekontrollisüsteemi toimimise ja raiete üle arvestuse pidamise hindamiseks, et selgitada välja ja parandada vead sisekontrollisüsteemis ning tagada riigimetsas tehtava üle õige arvestuse pidamine.
- Analüüsida ja vajaduse korral muuta riigimetsade inventeerimise, metsamajandamiskavade koostamise ja metsade majandamise korraldust sellisel, et oleks välistatud võimalik huvide

konflikt. Erinevate funktsioonide lahutamiseks osta näiteks riigimetsade korraldamist erasektorilt või teha riigimetsade korraldamine ülesandeks mõnele praegusele riigiasutusele.

- Taaskäivitada RMK hallatavates riigimetsades metsakorraldus, mille tulemusena koostatakse ülepinnaalise inventuuri andmetele tuginedes nõuetekohane metsamajandamiskava pikaks perioodiks, lähtudes metsaseaduse mõttest. Nõuda RMK-lt MKUKile nõuetekohaste metsamajandamiskavade kehtestamiseks esitamist. Uute nõuetekohaste metsamajandamiskavade koostamiseni nõuda, lähtudes metsaseadusest, metsas toimunud tegevuste (raied, metsaistutus jne) nimekirjade esitamist koos enne 2004. aastat koostatud kavadega.

See tagab, et majandamise aluseks on ja metsaregistrisse kantakse riigimetsa kohta uusimad ja õiged andmed, et raieid kavandatakse pikaajalisi eesmärke silmas pidades ning et analüüsitakse majandamist kavale eelnenud perioodil.

- Tagada, et Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus täidaks talle seatud ülesandeid ja nõuaks RMK-lt nõuetekohaste metsamajandamiskavade esitamist. Sealhulgas
 - lubada uuendusraietena arvestada ainult ülepinnaalise inventeerimise käigus kavandatud ja metsamajandamiskavades kirjeldatud raieid;
 - jälgida, et koos metsamajandamiskavade kehtestamise taotlustega esitatakse nõuetekohased nimekirjad raiete kohta, mis on metskonnad teinud metsamajandamiskava koostamisest möödunud aja jooksul;
 - analüüsida RMK esitatud tehtud tööde nimekirjasid ja metsamajandamiskavasid, et hinnata, kas RMK on riigimetsade majandamisel lähtunud metsamajandamiskavadest.

Vajaduse korral muuta selleks Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse struktuuri ning tagada vajaliku eelarveraha olemasolu.

- Tõhustada keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspektsiooni tööd riigimetsas, et vältida metsaseaduse rikkumisi.
- Järjepidevalt hinnata riigimetsade majandamise mõju riigimetsa kui riigi bioloogilise vara väärtusele. Analüüsi tulemustest lähtuvalt teha vajadusel muudatusi riigimetsa majandamise korralduses.

Keskkonnaministerium nõustub üldjoontes Riigikontrolli esitatud ettepanekutega ja peab oluliseks tõhustada riigimetsas metsaõigusnormide täitmise järelevalvet. Raieandmete usaldusväärsuse tagamiseks on ministeriumil kavas hinnata täiendavalt RMK juhtimise korraldust ja sisekontrollisüsteemide toimivust ning arvestuse pidamist raiete üle.

Keskkonnaminister märgib vastuses, et riigil peab olema senisest parem ülevaade RMK tegevusest riigimetsade majandamisel. Selleks on vaja teha tihedamat koostööd Keskkonnaministeriumi metsaosakonna, RMK, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse (MMK), keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspektsiooni vahel, täpsustades ja vajaduse korral täiendades järelevalveprotsesse, protseduuride sooritamist ning vastavaid regulatsioone.

Minister ei pidanud põhjendatuks võimaliku huvide konflikti vältimiseks metsakorralduse ja raiete korralduse lahutamist, sest eraettevõtted pole suutelised nii suures mahus metsakorraldust läbi viima. Ka võib metsakorralduse eraldamine RMKst ministri hinnangul kahjustada RMK konkurentsivõimet.

Keskkonnainspektsioon nõustub kõigi Riigikontrolli tehtud järelduste ja ettepanekutega ning kavandab senisest ulatuslikumat ja põhjalikumat RMK metskondade raiete õiguspärasuse kontrolli.

MMK põhjendab puudujääke RMK metsamajandamiskavade kehtestamisel aja ja töötajate puudusega. Ühtlasi juhib ta tähelepanu sellele, et keskkonnaminister ei kehtestanud metsakorraldustööde hindamise metoodikat ega määranud ühelgi aastal hindamise mahtu, kuigi seda nägi ette 1998. a kehtestatud metsaseadus. Piiratud ressursside tõttu otsustas MMK piirduda arvestuslangi määramise ja raieimekirjade korrektsuse kontrolliga.

RMK jääb paljude kontrolliaruande järelduste suhtes eriarvamusele ning selgitab põhjusi oma vastuskirjas. Siiski tunnistab RMK probleeme operatiivses andmekäitluses ning peab vajalikuks sisekontrollisüsteemide täiustamist.

Sisukord

SISSEJUHATUS	7
Valdkonna ülevaade	7
Auditi iseloomustus	12
1. ARVESTUS SENISTE RAIETE ÜLE	13
1.1. Andmed riigimetsas tehtud uuendusraiate pindala kohta ei ole usaldusväärsed.....	13
1.2. RMK on ametliku statistikana esitanud tegelikust väiksemaid raiutud koguseid	16
2. RAIETE KAVANDAMINE	19
2.1. RMK poolt aastatel 2002–2006 koostatud metsamajandamiskavad ei vasta nõuetele	19
2.2. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus ei ole riigimetsa majandamise kavade kehtestajana täitnud talle õigusaktidega seatud eesmäärke	23
2.3. Andmed riigimetsas kavandatud uuendusraiate pindala kohta ei ole usaldusväärsed	25
2.4. Keskkonnaministeeriumi roll riigimetsa valitsejana on olnud tagasihoidlik	27
2.5. RMK metsakorraldus ei ole tõhus	29
3. METSADE SEADUSPÄRANE KASUTAMINE	32
3.1. Kõigis valimis olnud seitsmes metskonnas tuvastati juhtumeid, kus raied olid vastuolus metsaõigusnormidega	32
LISA	35
1. DETAILED ANDMED AUDITI LEIDUDE KOHTA	36
KESKKONNAMINISTRI, RIIGIMETSA MAJANDAMISE KESKUSE, METSAKAITSE- JA METSAUUENDUSKESKUSE NING KESKKONNAINSPEKTSIOONI VASTUSED.....	47

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kuidas raiete kavandamine Keskkonnaministeeriumi valitsetavas riigimetsas mõjutab riigimetsa väärtust, ja vastata küsimusele, kas Riigimetsa Majandamise Keskus majandab riigimetsa nii, et on tagatud riigimetsa väärtuse säilimine.

Auditeeritud asutusteks olid Keskkonnaministeerium ja selle allasutus Riigimetsa Majandamise Keskus. Auditi käigus koguti andmeid ka Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusest, Keskkonnainspeksioonist ning maakondade keskkonnateenistustest.

Auditeeritud perioodiks oli 2003. kuni 2006. aasta, kuid vaadati ka varasemate aastate andmeid ja tulevikuks kavandatud.

Auditirühma kuulusid auditijuht Tuuli Rasso ja audiitor Rainer Kuuba. Auditi üle tegid järelevalvet peakontrolörid Olav Lüüs ja Tarmo Olgo.

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Arvestuslank – metsa korraldamise juhendiga kehtestatud eeskirjade järgi arvutatud uuendusraiega ühe aasta jooksul raiutavate puistute pindala metsakategooriate (eraldi kaitse- ja tulundusmetsad) ja peapuuliikide kaupa.

Eraldis – pinnalt terviklik metsaos, mis on oma päritolu, koosseisu, vanuse, rinnaspindala, kõrguse, tagavara ja metsakasvukohatüübi poolest kogu ulatuses piisavalt ühetaoline ühesuguste majandamisvõtete rakendamiseks. Sarnaseid metsaosi võib käsitleda erinevate eraldistena, kui need on teineteisest eraldatud sihi, kraavi, tee, liini või mõne teise joonelemendiga.

Harvendusraie – raie, mida tehakse metsa väärtuse suurendamiseks metsa tiheduse ja koosseisu reguleerimise teel ning lähitulevikus väljalangevate puude puidu kasutamise võimaldamiseks metsas, mille keskmine rinnasdiameeter on üle 8 cm ja rinnaspindala on puistu kõrgusele vastavast lubatud alammäärast suurem. Metsa **rinnasdiameeter** on puude keskmine diameeter mõõdetuna 1,3 m kõrgusel juurekaelast. Metsa **rinnaspindala** on kõigi puude tüvede 1,3 m kõrguselt leitud ristlõikepindalade summa ühel hektaril.

Lageraie – uuendusraie (vt allpool), mille korral raiutakse ühe aasta jooksul raie algusest arvates langilt kõik puud, välja arvatud seemnepuud ja järelkasv ning säilikpuud ja bioloogilise mitmekesisuse tagamiseks vajalikud puud või nende säilinud püstiseisvad osad.

Liitumisaeg – ajavahemik, mille möödudes võib raiesmiku kõrval teha uue lageraie. Minimaalne liitumisaeg on männiga või kõvalehtpuudega uuendamisel või looduslikul uuenemisel 4 aastat, kuusega uuendamisel või looduslikul uuenemisel 3 aastat, muudel juhtudel 2 aastat. Raieaastaid ei loeta liitumisaja sisse. **Kõvalehtpuudena** käsitletakse Eesti metsanduses tamme, saart, jalakat, künnapuud ja vahtrat. Teised lehtpuud on pehmelehtpuud.

Likviidne tagavara – tööstuslikult standardse tarbepuidu või küttena realiseeritava puidu maht, mis on kasvava metsa tagavarast (vt allpool) väiksem jäätmete (latv, känd, koor) tagavara võrra.

Metsade statistiline inventeerimine (ka SMI – statistiline metsainventuur) – metsade inventeerimine statistilise valikmeetodiga, mis seisneb sobiva valimi leidmises, proovitükkide rajamises, vajalikes mõõtmistes ning tulemuste üldistamises inventeerimisobjekti kui terviku kohta. SMI tulemusena kogutud andmeid kasutati muu hulgas selleks, et leida Eesti jaoks sobivad iga-aastased raiemahud ning need kajastati Eesti metsanduse riiklikus arengukavas (heaks kiidetud Riigikogu 13.11.2002. a otsusega).

Metsade ülepinnaeline inventeerimine ehk takseerimine – kinnistu, metskonna või muu majandamisüksuse kogu metsamaal eraldiste piiritlemine, puistut iseloomustavate tunnuste määramine eraldistel ning nende tunnuste ja muude metsa korraldamise juhendis nõutud andmete põhjal eraldiste takseerikirjelduste koostamine. Ülepinnalisel inventeerimisel kasutatakse silmamõõdulist takseerimist ja aero- või satelliidifotode tõlgendamist ning seda täpsustatakse puude vanuse, kõrguse, rinnasdiameetri, rinnaspindala ning teiste tunnuste määramiseks vajalike mõõtmiste või loendamistega.

Metsakorraldus (ka metsa korraldamine) – andmete kogumine metsa seisundi ja varude suuruse kohta ning kogutud andmete põhjal metsamajandamiskava koostamine ja hinnangu andmine metsa senisele majandamisele. 2006. a vastuvõetud ja 01.01.2007. a kehtima hakanud metsaseaduses ei ole metsa korraldamise osana enam märgitud senise majandamise hindamist, aga see ei muuda aastakümnete jooksul rahvusvaheliselt väljakujunenud tõsiasi, et metsa inventeerimisega ja edasise majandamise kavandamisega hinnatakse ka senist majandamist.

Metsamajandamiskava – metsa majandamise alusdokument. Koostatakse erametsas kinnistute ja riigile kuulavas metsas metskondade või muude majandamisüksuste kaupa. Auditeeritud perioodil oli õigusaktidega sätestatud, et metsamajandamiskava koostatakse vähemalt iga kümne aasta järel ja kava koostamiseks kasutatud metsa inventeerimisandmed ei tohi olla vanemad kui kümme aastat.

Metsamajandamiskava kehtestamise kord on jõustatud keskkonnaministri määrusega.

Metsamajandamiskava sisaldab järgmist:

- metsamaa plaani koos metsa kirjeldusega ja metsaosade seotust ümbritseva situatsiooniga;
- õigusaktist või planeeringust tulenevaid metsa majandamise kitsendusi, kasutamise eesmärgi ja neile vastavaid metsakategooriaid, metsa kasutamise viise ja neid soodustavaid metsa majandamise võtteid;
- kaitse- ja tulundusmetsas maksimaalselt lubatavat uuendus- ja harvendusraie mahtu ning raiekõlblike metsaosade loetelu;
- püsimetsana majandamiseks sobivate metsaosade loetelu ja neis maksimaalselt lubatavat valikraie mahtu;
- metsa uuendamise, metsamulla vee- ja toiterežiimi reguleerimise, metsakaitse ja metsateede ehitamise ning valgustus- ja sanitaarraie tegemise soovitusi;
- bioloogilise mitmekesisuse elementide kirjeldust ja nende säilitamise abinõusid;
- hinnangut metsa senisele majandamisele.

Metsamajandamiskava kehtestamine / kehtestamata jätmine – metsamajandamiskava ja selle koostamise aluseks olnud inventeerimisandmete õigusaktidele vastavuse kontrollimine ja sellekohase haldusakti väljastamine. Metsamajandamiskavad kehtestab Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus.

Metsateatis – metsaomanik või selle esindaja esitab metsamajandamiskavast lähtudes asukohajärgsele keskkonnateenistusele metsateatise, et saada luba raiete tegemiseks. Keskkonnateenistus kontrollib metsateatise kavandatud uuendus-, harvendus- ja valikraiate vastavust metsamajandamiskavas määratud lubatud uuendus-, harvendus- ja valikraiate mahule ning teeb õigusaktide nõuetele vastava kavandatud raie kohta metsateatisele märke «lubatud». Samuti teavitab metsaomanik keskkonnateenistust metsas toimunud kahjustustest ja kavandatavatest metsauuendustöödest.

Metsaregister – metsaressursi arvestuse riiklik register, asutatud Vabariigi Valitsuse 07.10.1999. a määrusega nr 294. Auditeeritud perioodil kehtinud õigusaktide järgi tuli metsamajandamiskava koostamiseks kasutatud inventeerimisandmed koos kavandatud metsamajandusliku tegevusega ja metsakaardi andmed kanda metsaregistrisse 7 päeva jooksul pärast metsamajandamiskava kehtestamise otsuse tegemisest.

Peapuuliik – puistu kasvukohatingimusi, koosseisu ja seisundit arvestades majanduslikult kõige enam sobiv esimese rinde puuliik. Valdaval osal juhtudest on peapuuliigiks **enamuspuuliik** ehk puuliik, mille tagavara moodustab puistu esimese rinde tagavarast kõige suurema osa.

Raielank – raieks eraldatud või juba raiutav metsaosa. Raielangi hindamiseks nimetatakse puude mõõtmist enne raiet ning raie tulemusena saadava metsamaterjali koguse arvutamist mõõtmisandmete järgi. Kui lageraie langilt on raiutud viimane raiele kavandatud puu, ei ole tegu enam raielangi, vaid **raiesmikuga**, mida metsa arenguklassina kirjeldatakse kui lagedat ala.

Tagavara – puutüve ruumala või puistus puutüvede ruumalade summa, mõõdetakse kuupmeetrites ehk tihumeetrites (tm).

Takseerkirjeldus/-andmed – eraldisel kasvava puistu ja selle kasvutingimuste iseloomustus.

Uuendusraie – raie, mille käigus ühe või mitme võttega raiutakse puistust kõik puud, välja arvatud säilik- ja seemnepuud. Uuendusraie jaguneb lageraieks ja turberaieks.

Valikraie – raie, mida tehakse püsimeetsana majandatavates eri vanuses segapuistutes, puhtmännikutes ja -kuusikutes ning mitmerindelistes puistutes ja hall-lepikutes. Püsimeetsana majandamine tähendab väljaraiutud või väljalangenud puude pidevat asendumist või asendamist uutega, ilma et sellel alal tehtaks uuendusraiet.

Keskkonnaministeeriumi valitsetavas riigimetsas (ligikaudu 98% riigimetsast) korraldab metsa uuendamist, kasvatamist ja kasutamist ning metsakaitset riigi tulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK). RMK haldab riigile kuuluvaid maid kogupindalaga 1,063 mln ha, millest metsamaad on ligikaudu 815 000 ha (37% kogu Eesti metsamaast).

RMKs töötab kokku ligikaudu 1200 inimest. RMK peakontor paikneb Tallinnas, aga metsa-majanduslikke töid teevad 64 metskonda, mis on jaotatud viieks metsamajanduse regiooniks üle Eesti. Viimastel aastatel moodustab RMK metsadest raiutud puit umbes neljandiku kogu Eestis raiutud puidust.

Metsaseaduse (vastu võetud 1998. a) § 50 lõike 2 kohaselt kannab RMK riigieelarvesse 26% uuendusraieteks müüdud kasvava metsa raieõiguse müügi ja uuendusraietest saadud metsamaterjali müügi tulust. Arvestades uuendusraiate osakaalu kõigis raietes, on eelarvesse kantud keskmiselt 18% kogu riigimetsa majandamise tulust (vt tabel 1). Alates 2007. aastast (2006. a vastu võetud metsaseaduse järgi) kannab RMK riigieelarvesse 26% uuendusraiate kasvava metsa raieõiguse müügist ja uuendusraietest saadud metsamaterjali müügist saadud kasumist (tuludest on lahutatud kulud) ehk sarnase käibe korral umbes 35 mln krooni vähem kui varasematel aastatel.

Tabel 1. RMK käive ja riigieelarvesse tasutud metsatulu (mln kr)

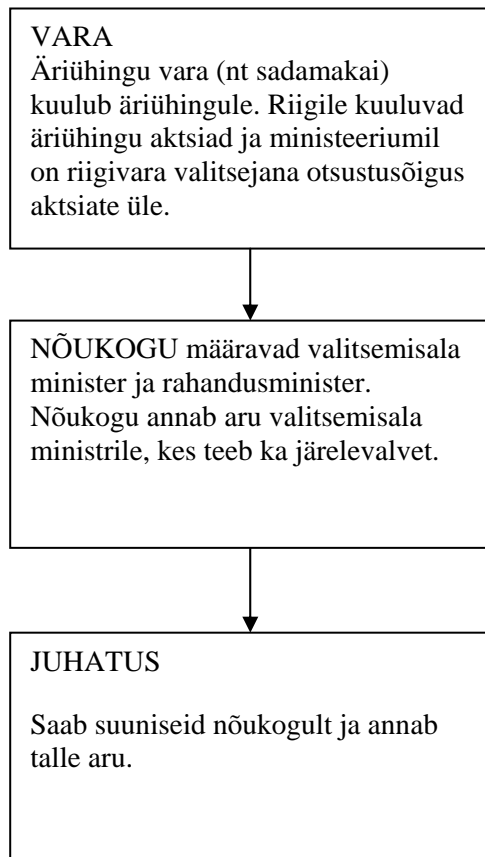
	2002	2003	2004	2005
RMK käive	931	959	978	1 118
Riigieelarvesse laekunud metsatulu	172	174	179	178

Allikas: RMK

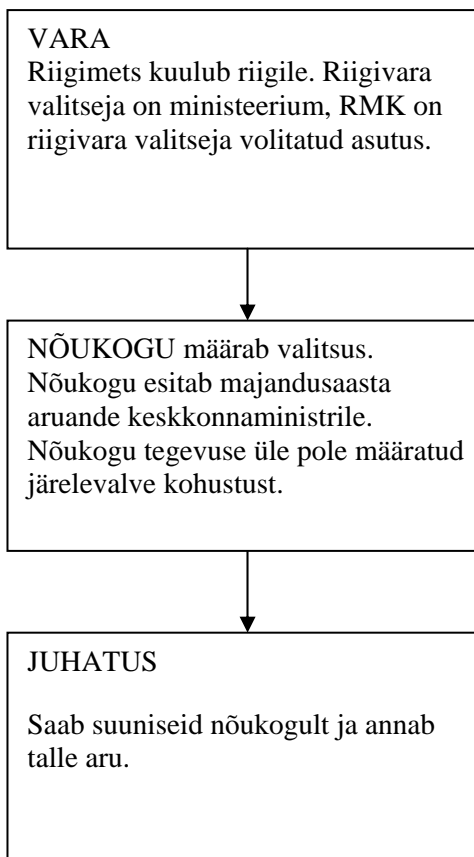
Kuna riigimets on Keskkonnaministeeriumi valitsemisel olev riigi vara, on riigivara seaduse ja metsaseaduse kohaselt keskkonnaministri ülesandeks teha järelevalvet RMK tegevuse üle. Riigimetsa Majandamise Keskuse kui riigi tulundusasutuse juhtimine erineb riigi äriühingute juhtimisest (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigi äriühingu ja riigi tulundusasutuse juhtimise skeemid

RIIGI ÄRIÜHING



RIIGI TULUNDUSASUTUS RMK



Riigimetsade majandamise aluseks on metsamajandamiskavad¹, mis peavad alates 01.01.2005. a olema Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse poolt nõuetekohaselt kehtestatud.² Muu hulgas sisaldab metsamajandamiskava ka kaitse- ja tulundusmetsas maksimaalselt lubatavat uuendus- ja harvendusraiate mahtu ning raiekõlblike metsaosade loetelu. Vabariigi Valitsus määrab metsamajandamiskavade järgi igaks aastaks riigimetsa majandajate kaupa uuendusraie, valikraie ja harvendusraiena riigimetsast raiuda lubatud puidu maksimumkoguse.³ Erinevate institutsioonide metsaseadusest tulenevad ülesanded, mis on olulised raiete planeerimisel, on skemaatiliselt kujutatud joonisel 2.

Rahvusvaheline Metsahoolekogu (*Forest Stewardship Council, FSC*) on koostanud kümnest printsiibist ja 56 kriteeriumist koosneva standardi⁴, mille järgimise korral peetakse metsade majandamist jätkusuutlikuks ehk ökoloogiliselt tasakaalustatuks, sotsiaalselt õiglaseks ja majanduslikult elujõuliseks. Sertifikaat FSC standardi järgimise kohta väljastati RMK-le 01.02.2002. a ja seda uuendati 01.02.2007. a. Muu hulgas tuleb FSC standardi järgi metsade majandamisel järgida kõiki riiklikke ja kohalikke õigusakte ja haldusnõudeid ning lähtuda sellest, et metsasaadusi ei varutaks suuremal määral, kui need taastuvad; et majandamise aluseks on asjakohane ja õige metsamajandamiskava ning et metsas toimuva kohta on jooksvalt olemas õige ja usaldusväärne teave.

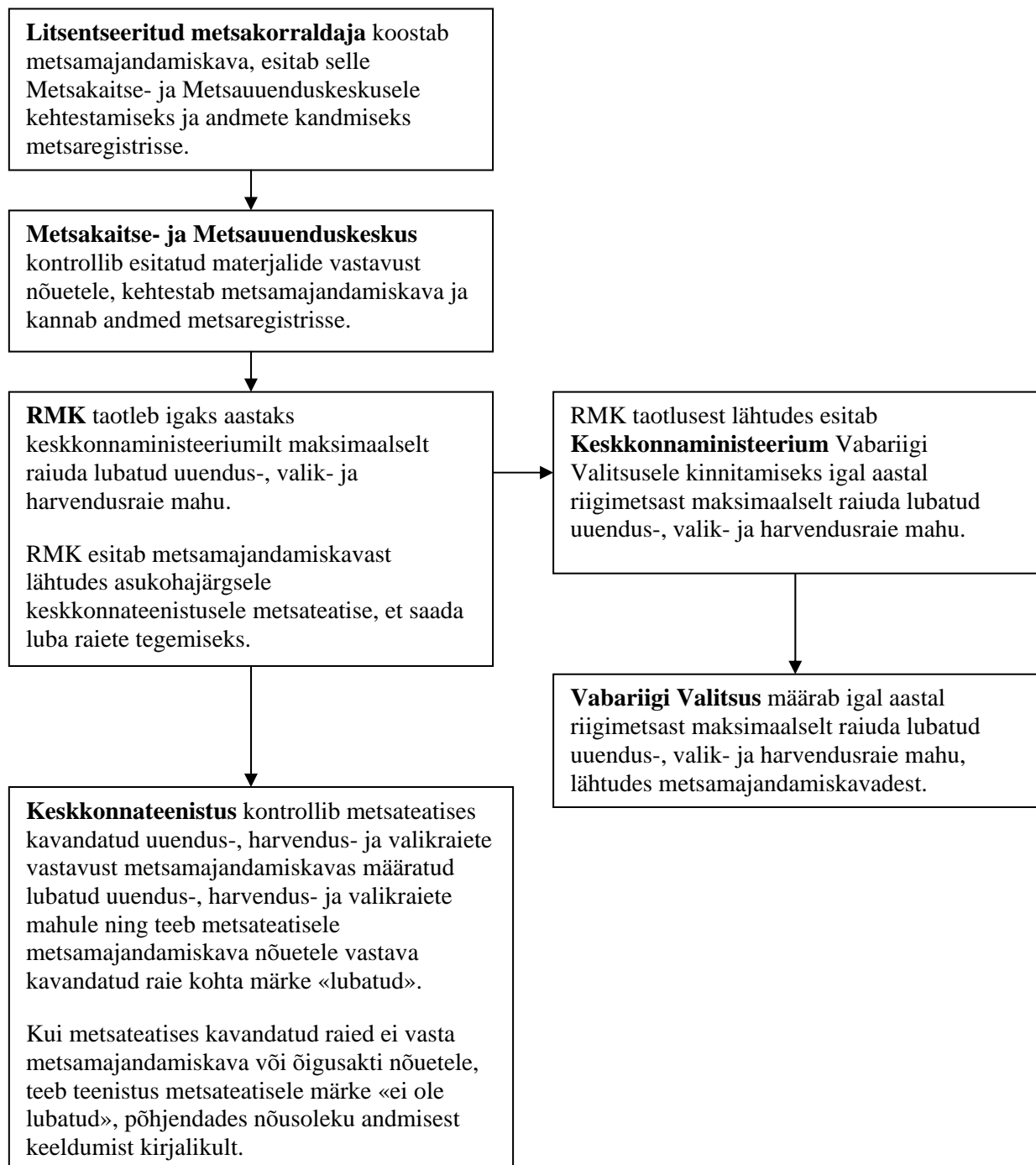
¹ Metsaseadus, § 7, § 20 lg 2, § 23 lg 6, § 42 lg 1

² Keskkonnaministri 27.04.2004. a määrus nr 32 "Metsamajandamiskava kehtestaja ja metsamajandamiskava kehtestamise kord"

³ Metsaseadus, § 42 lg 1

⁴ Vt http://www.fsc.org/en/about/policy_standards/princ_criteria

Joonis 2. Raiete lubamise skeem RMK hallatavates riigimetsades, lähtudes metsaseadusest



Üks osa metsade haldamisest on metsakorraldus, mille eesmärgiks on andmete kogumine metsa seisundi ja varude suuruse kohta ning kogutud andmete põhjal metsamajandamiskava koostamine ja hinnangu andmine metsa senisele majandamisele. Riigimetsade korraldamine (ülepinnaline inventeerimine ja metsamajandamiskava koostamine) on toimunud aastakümneid, kusjuures kuni 2004. aastani on metsakorraldus olnud majandajast sõltumatu (metsakorraldust tegi riigile kuulunud OÜ Eesti Metsakorralduskeskus ja selle eelkäijaks olnud asutused ning 2003. aastal Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus).

Kuna riigile kuulunud OÜ Eesti Metsakorralduskeskus likvideeriti, on kolmel viimasel aastal metsakorraldust riigimetsas teinud RMK ise, kasutades selleks 2004. a loodud metsakorralduse talitust.

Metsavarudest ülevaate saamiseks on alates 1999. aastast Eestis igal aastal metsi statistiliselt inventeeritud.

RMK avalikustatud materjalide kohaselt on alates 2001. aastast RMKs kasutusel organisatsiooni vajadustest lähtudes välja arendatud metsamajanduse infosüsteem MIS, mis ühendab mitmeid andmebaase metsainfost raamatupidamiseni. 2004. aasta alguses alustati MIS 3,0 lähteülesannete täpsustamist ja aasta jooksul arendati täiustatud metsandustarkvara välja. Selle tulemusena võeti 2005. aastal kasutusele infosüsteemi MIS uuendatud versioon 3,0. Aastal 2003 valmis RMK-l mitu aastat kestnud töö tulemusena geograafiline infosüsteem GIS.

Auditi iseloomustus

Auditi käigus otsiti vastust järgmistele küsimustele:

- Kas RMK sisekontrollisüsteem tagab, et andmed riigimetsa ja selles tehtud raiete kohta on usaldusväärsed ja õiged?
- Kas riigimetsa majandamist kavandatakse RMKs tõhusalt ja kooskõlas kehtivate nõuetega?
- Kas RMK on metsa majandamisel järginud õigusakte ja pidanud kinni kavandatust?

Riigikontroll ei auditeerinud sisekontrolli protseduure. Samuti ei auditeerinud Riigikontroll RMK andmebaaside infotehnoloogilist lahendust. Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll RMK esitatud ja Statistikaametist saadud andmetest.

Raiete analüüsi valim

Kavandatud ja tegelike raiete analüüsimiseks koostati valim, millesse kuulus RMK 64 metskonnast 7: Aakre, Laiksaare, Märjamaa, Putkaste, Sonda, Surju ja Vahastu. Valimisse valiti metskonnad, kus erinevused kavandatud uuendusraiate ja RMK peakontorist Riigikontrollile esitatud tehtud uuendusraiate pindalades olid suured. Samuti arvestati, et valimis oleks esindatud kõik RMK regioonid. Valimi põhjal hinnatati RMK kavandatud ja tegelikke raiemahtusid kirjeldavate andmete usaldusväärsust.

Eksperti kaasaamine ja tagavara analüüsi valim

Et hinnata riigimetsas raiuda kavandatud metsaosade puutüvede ruumala (eraldiste tagavara) ja võrrelda seda RMK andmetega lageraietel saadud puidukoguste kohta, telliti ekspertidelt kontrollmõõtmised. Kontrollmõõtmistel kasutati tagavara hindamiseks proovitükkide meetodikat, mis on analoogne metsade statistilisel inventeerimisel kasutatavaga. Kontrollmõõtmised otsustati teha üksnes okasmetsades, kuna nende korral olid SMI ja RMK andmete erinevused suurimad. Küpsete okasmetsade tagavara hindamiseks tehti kontrollmõõtmised juhuslikel eraldistel, mis valiti 2005. a detsembris kehtestatud uuendusraiele kavandatud metsaosade nimekirjadest. Kontrollmõõtmisteks moodustati valim arvestusega, et mõõtmiste tulemusi saaks üldistada kogu RMK kohta ja et tulemuste suhteline viga jääks 95% tõenäosusega $\pm 10\%$ piiresse. Kontrollmõõtmiste valimina ei kasutatud kavandatud ja tegelike raiete analüüsimiseks moodustatud valimit. Ekspertidena olid kaasatud Veiko Adermann, Tarmo Kask ja Tarmo Tolm, kes on juhtinud SMI välimõõdistusgruppe ja töödeldud SMI andmeid alates SMI kasutusele võtmisest Eestis.

1. Arvestus seniste raiete üle

Raiete kavandamiseks on oluline teada metsade pindala, vanust ja metsas kasvava puitu kogust. Nii riigi- kui ka erametsade raiete kavandamise aluseks on aastakümnete jooksul kasutatud metsade ülepinnalise inventeerimise andmeid. Ülepinnalisi inventuure tehakse iga kümne aasta järel ja nende käigus mõõdetakse kõik metsaosad ja hinnatakse puidu kogust. RMK kasutab raiete kavandamiseks oma andmebaasi, milles on metsainventuuride andmed ja mida on viimastel aastatel tehtud raietest lähtudes ajakohastatud (vt p 2.1). Seetõttu on oluline, et raieandmed oleks õiged, sest raieandmete õigsus mõjutab oluliselt RMK andmeid kogu metsa kohta. Kui kõiki raieid ei võeta õigesti arvele, tekitab see mulje, et raiekõlblikke metsi on tegelikust rohkem.

Riigimetsa⁵ majandamise tulu tekib valdavas osas riigimetsas tehtud raietest. Seetõttu on oluline, et RMK sisekontrollisüsteemid tagaks õige ja usaldusväärse raiete arvestuse nii pindala kui ka raiutud puidu koguse kohta, kuna sellest sõltub tulude õige kajastamine.

1.1. Andmed riigimetsas tehtud uuendusraiate pindala kohta ei ole usaldusväärsed

RMK raietest ülevaate saamiseks küsis Riigikontroll RMK-lt aastatel 2003–2005 raiutud metsaosade nimekirju. Kuna Riigikontroll viitas vastuoludele RMK esialgsetes andmetes, siis saatis RMK nimekirju raiutud metsaosade kohta mitmel korral. Riigikontrolli hinnangul on andmed siiski vastuolulised (vt tabel 2).

Tabel 2. Riigimetsas tehtud uuendusraiate pindalad (ha)

	Andmete päritolu	2003	2004	2005	Kokku
Uuendusraiate koondpindala	Statistikaamet (MKUKi vahendusel esitatud RMK andmed)	7 216	6 842	5 495	19 553
Uuendusraiate koondpindala	RMK poolt 28.03.2006 ja 13.04.2006. a Riigikontrollile esitatud	7 201	5 821	5 495	18 517
Raiutud eraldiste nimekirja põhjal arvatud uuendusraiate kogupindala	RMK poolt 17.05.2006. a Riigikontrollile saadetud	6 421,3	7 931,6	2 817,1	17 170,0
Raiutud eraldiste nimekirja põhjal arvatud uuendusraiate kogupindala	RMK poolt 25.05.2006. a (2005. ja 2006. a raied) ja 29.05.2006. a (2003.–2005. a raied) Riigikontrollile saadetud	6 361,0	9 395,9	6 068,9	21 825,8

Allikas: RMK, Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus (MKUK), Statistikaamet, Riigikontrolli arvutused

RMK andmeid analüüsid selgus, et eraldiste summeerimisel saadud kogupindalad ei lange kokku ei RMK poolt Statistikaametile ega Riigikontrollile esitatud koondandmetega. Erinevused on nii üksikute aastate kui ka auditeeritud perioodi lõikes kokku. Tegemist on olulise probleemiga, sest need andmed annavad üldülevaate riigimetsa majandamisest ja tulenevalt raieandmete kogumise meetodikast peavad omavahel täpselt kokku langema.

RMK hinnangul põhjustas andmete erinevust see, et Statistikaametile ei esitanud RMK mitte infosüsteemi andmeid, vaid kogus andmeid otse metskondadest. Samuti polnud varasemate aastate raiete kohta kõiki kandeid infosüsteemi tehtud ja kannete tegemisel täienes ka andmebaas.

Uuendusraiate kogumahu erinevuste põhjuste selgitamiseks analüüsis Riigikontroll auditi valimis olnud seitsme metskonna raie nimekirju, eeldades, et metsaraie korraldajatel on esmasel andmed.

⁵ Siin ja edaspidi on riigimetsana käsitletud RMK hallatavaid metsi.

Riigikontroll kasutas auditis metstkondadest ja RMK peakontorist saadetud andmeid ning RMK poolt keskkonnateenistustele kasutamiseks mõeldud Interneti-põhist metsade andmebaasi.

Raienimekirjade analüüsimisel ilmnnes, et kui RMK peakontori andmete järgi tehti neis metstkondades aastatel 2003–2005 uuendusraieid kokku 2516 ha⁶, siis metstkondade andmetel oli nende raiete kogupindala samal perioodil veerandi võrra väiksem: 1867 ha. Audititulemusena tuvastati järgmised erinevuste põhjused:

- **RMK peakontori ja metstkondade raieandmetes oli raiumise ajaks märgitud erinev aasta.** Metstkondade nimekirjades erinesid raieaastad peakontori andmetega võrreldes 588 eraldisel (45% - I juhtudest võrreldes metstkondade esitatud nimekirjades olevate eraldiste arvuga) kogupindalaga 643,3 ha (34% võrreldes metstkondade esitatud nimekirjades olevate eraldiste pindalaga). Samade raiete kohta erineva aasta märkimist leiti kõigi seitsme metstkonna uuendusraiate nimekirjades, metstkonniti oli erineva raieaastaga eraldiste hulk vahemikus 43–163.

RMK selgitusel on andmebaasides märgitud erinev raieaasta seotud varasematel aastatel tehtud raiete kandmisega andmebaasi.

- **RMK peakontori nimekirjades oli topeltkirjeid.** Kokku oli kahekordselt kirjeldatud raied 65 eraldisel kogupindalaga 97,4 ha. Topeltkirjeid esines seitsmest valimis olnud metstkonnast kuues. Kahe metstkonna nimekirjades oli topeltkirjeid üle 20 ja nelja metstkonna nimekirjades 1–6.
- **RMK peakontorist ja metstkondadest saadetud ning Interneti-põhise andmebaasi andmetel on samade raiutud eraldiste pindalad erinevad.** Ilmnnes, et vastuolusid esineb vähemalt 56 lagedaks raiutud eraldise pindala osas:
 - 11 eraldise pindala oli peakontorist ja metstkonnast saadetud nimekirjades sama (kokku 19,7 ha), kuid RMK andmebaasis erines raiutud pindala (kokku 23,6 ha).
 - 23 eraldisel puhul oli metstkonna andmetel lageraie pindala suurem (kokku 53,8 ha) kui peakontori nimekirjades (kokku 30,8 ha). RMK Interneti-andmebaasis oli see aga kokku 38,7 ha.
 - 22 eraldisel oli metstkonna andmetel lagedaks raiutud pindala väiksem (kokku 39,7 ha) kui peakontori nimekirjades (kokku 68,6 ha). RMK Interneti-andmebaasis oli selliste eraldiste pindala kokku 57,8 ha.

Vastuolusid lagedaks raiutud eraldiste pindalades esines kõigi seitsme metstkonna osas ja kahe puhul moodustas erinevus üle 10% uuritud perioodi keskmisest arvestuslangist.

RMK selgituste kohaselt on erinevuste põhjuseks see, et metsateatisel märgitud raiete kavandatud pindala on täpsustatud hilisema metsakorralduse käigus.

- **Raiutud eraldis puudus RMK peakontori esitatud nimekirjas.** Metstkondade andmetel on 39 eraldisel (kokku 46,0 ha) tehtud lageraieid, kuid need puuduvad RMK peakontori nimekirjades.

Sellist vastuolu raiutud eraldiste andmetes esines seitsmest metstkonnast kuues. Ühe metstkonna puhul oli puuduvate eraldiste pindala 25% ja nelja metstkonna puhul 5–10% keskmisest arvestuslangist. Kuuenda metstkonna osas oli vastuolu väiksem kui 5% arvestuslangist.

- **RMK nimekirjas olnud raiutud eraldis puudus metstkonna esitatud nimekirjas.** Selliseid uuendusraieid, mis peakontori andmetel on tehtud aastatel 2003–2005, kuid puudusid metstkondade nimekirjades, on kokku 196 metsaosal kogupindalaga 332,6 ha. Aastati jagunesid raied järgmiselt:

⁶ Siin ei ole arvestatud 228,4 ha uuendusraieid, mis olid 29.05.2006. a saadetud nimekirjades, sest RMK selgituste kohaselt kattusid nimekirjad selle pindala ulatuses.

2003. a 138 eraldist (kokku 225,2 ha)
2004. a 50 eraldist (kokku 99,4 ha)
2005. a 8 eraldist (kokku 8,0 ha)

Saamaks kinnitust leiule, et metskonnad ei pruugi oma nimekirjades kajastada kõiki raied, analüüsi 2004. ja 2005. a raiete kohta esitatud metsateatise ja metsamaterjali müügiandmeid (2003. a raie kohta võidi metsateatis esitada 2002. aastal ning auditi käigus oluks põhjendamatult kulukas jõuda selguseni, kummal aastal raie toimus). Leiti 17 eraldist (kokku 28,7 ha), mis metsateatiste ja metsamaterjali müügiandmete põhjal on auditeeritud perioodil raiutud, kuid mis puuduvad metskondade nimekirjades.

Kirjeldatud vastuolu raiutud eraldiste andmetes esines 2004. ja 2005. a seitsmest metskonnast kahes. Ühe metskonna puhul oli puuduvate eraldiste pindala 38% keskmisest arvestuslangist ja teise puhul 5%.

- **Raiutud eraldis puudus nii RMK peakontori kui ka metskonna nimekirjades.** Auditi käigus tuvastati RMK Interneti-andmebaasi põhjal ka üks selline 2005. a tehtud lageraie (1,4 ha), mille kohta puuduvad andmed nii metskonna kui ka peakontori nimekirjades.

RMK selgitusel oli tegu metsniku eksimusega ning praeguseks on selle metsnikuga töösuhe lõpetatud.

Seitsme valimis olnud metskonna kohta esitas RMK andmed, mis kirjeldasid metskondade metsi 2005. ja 2006. a seisuga. Nende andmete võrdlemisel ilmnis, et kolmel neist (Aakre, Laiksaare ja Vahastu metskond) vähenes aastaga vanade männikute pindala 2–50 korda rohkem kui samaks aastaks kavandatud uuendusraiate pindala (vt lisa p 1). Metskondade kinnitusel ei tehtud metskondades selliseid töid ega toimunud muid muutusi, mis seletaks männikute pindalade ulatuslikku vähenemist. RMK peakontori selgituste kohaselt ei vähenenud mitte metsade pindala, vaid andmebaasis suurenes korrektsete kirjetate arv, kuna sisestati 2005. a inventuuri andmed ja parandati vigaseid kirjeid. Lisaks selgitas RMK, et Vahastu metskonna üks katastriüksus kogupindalaga 450 ha liideti Kärü metskonnale ning muudatus tehti 10. jaanuaril 2006. a. See RMK info andmete vastuolu siiski ei selgita, sest Vahastu ja Kärü metskonna 2005. ja 2006. a andmeid võrreldes on näha (vt lisa p 1), et sellises mahus, nagu vähenes Vahastu metskonna keskealiste ja valmivate männikute pindala, ei ole Kärü metskonna samasuguste männikute pindala suurenenud.

2005. aastal märgiti vigaseid kirjeid parandades raiutuks suur hulk varasematel aastatel raiutud puistused. Auditi käigus antud seletustes põhjendasid nii Keskkonnaministeerium kui ka RMK riigimetsa raie- ja puistuandmete erinevusi olemasolevate andmete halva kvaliteediga, mis tulenes suures osas sellest, et infot ei sisestatud andmebaasi. RMK selgitas, et 2004. aastal asuti andmeid korrastama. RMK kinnitusel on nad teadlikud sellest, et andmebaasis on palju vigaseid kirjeid, kuid seoses muudatustega RMK geoinfosüsteemides 2004. aastal peaks paaril viimasel aastal olema majandustegevust kajastavad andmed oluliselt usaldusväärsemad. Riigikontroll leidis siiski vastuolusid ka 2005. a raieandmetes. Lisaks leiti auditi käigus ka 2006. aastal arvukalt juhtumeid, kus varasematel aastatel lagedaks raiutud mets oli andmebaasis ikka veel kasvavana kirjeldatud.

Riigikontrolli hinnangul kinnitavad RMK selgitused seda, et kuni 2006. aastani olid RMK andmebaasis nende metskondade metsade kohta puudulikud andmed. Raiete üle puuduliku arvestuse pidamine on toonud kaasa olukorra, kus raiete kavandamise alusena kasutati andmebaasi, kus kasvava metsa pindala oli tegelikust suurem. Kuna uuendusraie kavandamisel lähtutakse kasvavast metsast, mille pindala on andmebaasis ülehinnatud, siis kavandatakse uuendusraiet suuremal pindalal ja ka raiutakse rohkem, kui metsa jätkusuutlik majandamine võimaldab (vt ka p 2.1).

Auditi tulemusena ei ole võimalik öelda, kui suur oli valimis olnud metskondades tegelik lagedaks raiutud pindala või kui suurel hulgal eraldistest oli pindalaga eksitud, sest auditis ei tehtud raiesmike

kontrollmõõtmisi. Kuna ei ilmnenud üldistatavat usaldusväärset seaduspärasust, ei ole meetodiliselt võimalik seitsme metskonna näitel selgitada tegelikult lagedaks raiutud pindala või õigete andmete osakaalu kõigis metskondades.

Riigikontrolli hinnangul näitab erinevate vigade esinemine valimis olnud metskondade andmetes, et RMK sisekontrollisüsteem pole suutnud vältida ega avastada vigu raiete arvestuses ning et andmeid uuendusraiate kohta ei saa pidada usaldusväärseks. Kui eraldiste kohta, kus on tehtud uuendusraie, on metskondades ja peakontoris erinev info, siis pole usaldusväärsed ei senised aastaaruannetes avaldatud andmed ega RMK metsade andmebaas, milles inventuuriandmeid on muudetud majandustegevuse andmete järgi. Kui RMK andmed lagedaks raiutud alade pindala kohta ei ole usaldusväärsed, siis tekitab see määramatu suurusega vea riigimetsast raiutud puidukoguste andmetes.

Ebausaldusväärne arvestus raiutud metsaosade üle toob kaasa vead kasvava metsa pindala arvestuses, mida ajakohastatakse raietest lähtudes, ning moonutab riigimetsa tagavara ega võimalda saada õiget ülevaadet riigile kuuluvatest ressurssidest. Planeerimise kaudu kanduvad vead edasi järgmistesse perioodidesse.

1.2. RMK on ametliku statistikana esitanud tegelikust väiksemaid raiutud koguseid

Võrreldes RMK andmeid raiutud ja raamatupidamislikult lattu sisse tulnud puidukoguste, kasvava metsana müüdüd puidukoguste ning Statistikaametile esitatud andmeid tehtud raiete kohta, ilmneb, et ametliku statistika järgi on aastatel 2001–2006 riigimetsast raiutud vähem kui müüdüd (vt lisa tabel 3). Raie- ja müügiandmed erinevad eri aastatel 0,8–9,4% võrreldes RMK esitatud raieandmetega. Erinevuste põhjusi RMK analüüsinud ei ole.

RMK selgituste kohaselt koostatakse ametlik raiestatistika andmete järgi, mille on esitanud metskonnad, kes on metsamaterjali koguste arvestamisel lähtunud riigimetsas töötavate või metsamaterjali ostvate ettevõtete informatsioonist.

Kuna riigimetsade majandamise puhul on võimalik, et kasvava metsana müüdüd puit raiuti müügile järgnenud aastal, siis ei saa RMK raie- ja müügiandmeid analüüsidest võrrelda vaid ühe aasta andmeid. Kuna ühel aastal raiutud puit võidakse ladustada ja müüa järgmisel aastal, siis saab raie-, lao- ja müügiandmeid võrrelda mitme aasta koondina. Raiestatistika ning lao- ja müügiandmete võrdlemisel on näha, et erinevate aastate erinevused ei tasakaalusta üksteist, vaid hoopis võimendavad. 2001.–2006. aasta koondina on RMK ametlikult esitatud andmete järgi riigimetsast raiutud 526 000 tm ehk 3,5% võrra vähem võrreldes sellega, mis vastab RMK metsamaterjali lao- ja kasvava metsa müügi andmetele. Riigikontroll lähtub siinjuures eeldusest, et RMK metsamüügiandmed on samaväärselt kajastatud ka raamatupidamisandmetes ja et välisaudiitorid on raamatupidamise aastaaruanded tunnistanud olulises osas õigeks.

Valimis olnud seitsme metskonna puhul ilmnemised olulised erinevused RMK peakontori ja metskondade andmetes uuendusraietega saadud puidukoguste kohta. Juhuslikult valitud eraldiste puhul olid müüdüd puidukogused paljudel juhtudel erinevad ning üksikute raielankide osas enam kui kümme korda. Lisaks ilmnemised mitmekordseid erinevusi metsade inventeerimisandmete ja müüdüd puidukoguste vahel (vt lisa p 1.2). RMK selgitas erinevust andmebaasi täiendamise ja sellega, et metskonnad ja peakontor kasutasid Riigikontrollile andmeid saates erinevaid allikaid. RMK selgituste kohaselt polnud kuni 2005. aastani RMKs rakendatud ühtset süsteemi, mille alusel oleks metskonnad saanud koondada ja esitada ametlikku raiestatistikat. Lisaks on RMK teatanud, et erinevalt varasematest aastatest ei arvestatud 2005. a raiete hulka aasta lõpus pooleli olevatelt lankidelt raiutut.

Kuna auditi käigus ilmnemised vastuolud raiemahtudes, analüüsis Riigikontroll põhjalikumalt, kuidas RMK on pidanud arvestust ühel konkreetsel metsakvartalil raiutud ja metsast välja veetud puidukoguse üle (vt lisa p 1.3). Selgus, et metsamaterjali müügiandmete alusena kasutatud veoselehtede elektroonilise registri andmed ei ühti alati registri aluseks olevate algdokumentide

andmetega. Esines juhtumeid, kus registris on veeselehe kohta märgitud väiksem puidukogus või teistsugused müügisortimendid võrreldes metsamaterjali ostja poolt vastu võetud kogusega. Puudulik ülevaade metsamaterjali vedudest näitab, et riigimetsast on võimalik metsamaterjali välja vedada ja ostjale üle anda, ilma et see kajastuks veo- ja müügiandmetes. RMK tegi auditi käigus lisamõõtmised kolmel eraldisel ja leidis, et nende metsaosade tagavarad on oluliselt suuremad kui RMK esialgsete andmete järgi raiele kavandatud puidukogused (vt lisa p 1.4), ning märkis, et nende kasutatud täpsema mõõtmismeetodiga (ülepinnaline klappimine) leitud tagavara on tõesem. Lisaks selgitas RMK, et nende andmebaasides on riigimetsades kasvava puidu kogus keskmiselt 15% tegelikust väiksem. Selle meetodilise iseärasuse tingib inventeerimisest möödunud keskmine aeg. Riigikontrolli hinnangul on probleemiks see, et RMK ei võrdle raiutud ja müüdüd koguseid raiutavate puistute tagavaraga. Seetõttu ei ole võimalik veenduda, kas kogu raiutud puit on kajastatud raiestatistikas ja müügiandmetes.

RMK selgituste kohaselt ei pea kasvava metsa raieõiguse ja metsamaterjali müügi andmed langema kokku raiestatistika andmetega, kuna tegemist on erineva meetodika alusel arvestatud erinevate ajaperioodide kohta esitatud andmetega. Raie- ja müügiandmete erinevuse üheks võimalikuks selgituseks on RMK esitanud ka jäätmete mahu mõõtmise meetodite puudumise.

Riigikontroll on seisukohal, et RMK raie- ja müügiandmetes ei saa olla olulisi erinevusi, mille põhjus pole teada, kuna RMK töötoimingute kohaselt saadakse raie- ja müügiandmed samast allikast. RMK peab arvestust kasvava metsana müüdüd puidukoguste kohta üksnes kasvava metsa mõõtmisandmete järgi ning metsamaterjalina müüdüd puidukoguste kohta üksnes mõõdetud nottide või virnade mõõtmisandmete järgi, mistõttu ei ole RMK-l teistsuguseid andmeid ametliku raiestatistika tarvis. RMK ei ole raiutud kogust võrrelnud raiutud puistute tagavara andmetega, et hinnata, kas raie andis niipalju puitu, kui tagavara põhjal oleks pidanud saama. Enamikul juhtudest on RMK jätnud vahetult enne raie hindamata nende puistute tegeliku tagavara, millelt raiutav puit oli kavas müüa metsamaterjalina. Riigikontrolli hinnangul ei ole jäätmete mahu arvestamise meetodika siinjuures oluline, kuna jäätmete kogust eraldi ei mõõdetata ja selle üle arvestust ei peeta. Kui 2005. a raieandmetes ei kajastu pooleli olevate raie puit, siis on see järelikult üks põhjuseid, miks ametlikult esitatud raieandmed on tegelikust väiksemad, kuid see ei seleta andmete erinevusi varasematel aastatel.

Kontrollmõõtmiste tulemusena selgus, et 30 juhusliku okaspuuenamusega eraldise keskmine tagavara on 95% tõenäosusega vahemikus 247–354 tm/ha (keskmisena 301 tm/ha \pm 54 tm/ha) ning nende eraldise keskmine esialgne tagavara 282 tm/ha jääb kontrollmõõtmistel saadud tulemuste juhusliku vea piiridesse. Kontrollmõõtmiste tulemustest selgus, et 30 juhusliku eraldise keskmise hektaritagavara määramise juhuslik viga on \pm 18%. Kuna kontrollmõõtmiste tulemuse juhuslik viga on suurem kui auditi ettevalmistamisel seatud kriteerium \pm 10%, siis Riigikontroll praeguses RMK-auditis nende kontrollmõõtmiste tulemusi ei kasuta.

Ka RMK välisaudiitorid⁷ on oma aruannetes juhtinud tähelepanu vastuoludele raie- ja müügiandmetes ning tähendanud, et RMK infosüsteemis ei ole tagatud raiutud ja metsast välja veetud metsamaterjali koguste reaalne kajastamine. Audiitorid on märkinud, et raiutud puidukoguste üle tuleb pidada paremat arvestust. RMK hinnangul on audiitorite tehtud ettepanekud täidetud.

RMK esitatud andmetest nähtub, et riigimetsast on aastatel 2001–2006 müüdüd üle 500 000 tm (kokku ligikaudu 246 miljoni krooni eest) puitu, mis ei kajastu raieandmetes (keskmiselt 49 miljoni krooni eest aastas). Kuna lattu arvele võtta ega müüa ei saa rohkem, kui raiutakse, siis RMK esitatud metsamaterjali laoandmete ja kasvava metsa müügiandmete järgi ei ole RMK avalikult esitatud raieandmed õiged ning tegelikud riigimetsast raiutud puidukogused peaksid olema suuremad. Seega ei anna riigimetsa raie arvestus õiget ülevaadet tegelikest raie mahtudest ning RMK esitatud statistika ei

⁷ Aruanne RMK juhtkonnale 2005. a lõppauditi käigus tehtud tähelepanekute kohta

kajasta RMK raietegevust usaldusväärset. Oluliseks puuduseks on, et praegu pole RMK-l hästi töötavat süsteemi ei raiesse mineva ega ka raiutud puidu koguste ülekontrollimiseks.

Kuna RMK avaldatud andmed raiutud eraldiste pindala ning raiutud ja müüdüd puidukoguste kohta ei ole usaldusväärsed, siis ei saa RMK metsade majandamist võrrelda metsade samaväärsse taastumise ega puidu juurdekasvuga.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Korraldada RMK juhtimine nii, et sisekontrollisüsteem tagab usaldusväärse ja õige arvestuse raiete pindalade ja raiutud koguste üle. Selleks peab RMK
 - hindama enne raiet piisava põhjalikkusega kõiki raietele minevaid lanke;
 - kontrollima pärast raiet müüdüd metsamaterjali kogust langi hindamisandmetega ning takseerikirjeldusega. Erinevuste ilmnemisel peab RMK selgitama välja erinevuste põhjused;
 - tagama korrektse arvestuse riigimetsast välja veetud puidukoguste üle;
 - tagama metsaõigusnormide täitmise;
 - arendama infosüsteemi, nii et oleks lihtsalt ja kiiresti võimalik võrrelda raiutud ja müüdüd puidukoguseid langi hindamisandmetega ning takseerikirjeldusega.

Vajaduse korral tellida täiendav sõltumatu audit RMK sisekontrollisüsteemi toimimise ja raiete üle arvestuse pidamise hindamiseks, et selgitada välja ja parandada vead sisekontrollisüsteemis ning tagada riigimetsas tehtava üle õige arvestuse pidamine.

2. Raiete kavandamine

Jätkusuutliku metsamajandamise puhul raiutakse metsa mahus, mis ei sea ohtu metsa taastumist ja raiumisvõimalust tulevikus ega taime- ja loomaliikide elutingimusi. Metsamajandamist planeeritakse metsainventuuri andmete alusel metsakorralduse käigus, mille tulemusel koostatakse metsamajandamiskava. Selles kajastatakse nii inventuuriandmeid kui ka järgmiseks kümneks aastaks kavandatud tegevusi. Keskkonnateenistused peavad võrdlema metsateatistega kavandatud raieid metsamajandamiskavaga.

Metsaseaduse kohaselt kinnitab Vabariigi Valitsus igaks aastaks maksimaalse riigimetsast raiuda lubatud puidukoguse, lähtudes metsamajandamiskavadest.⁸

2.1. RMK poolt aastatel 2002–2006 koostatud metsamajandamiskavad ei vasta nõuetele

Nii kehtiva metsaseaduse (vastuvõetud 2006. a) kui ka auditeeritud perioodil kehtinud metsaseaduse (vastuvõetud 1998. a) kohaselt koostatakse riigimetsa majandamiseks vähemalt iga kümne aasta järel metsamajandamiskava. Lisaks sätestas auditeeritud perioodil kehtinud metsaseadus, et kava koostamiseks kasutatud metsa inventeerimisandmed ei tohi olla vanemad kui kümme aastat.

Auditeeritud perioodil kehtinud metsa korraldamise juhend sätestas, et metsamajandamiskavas näidatakse eraldiste kaupa järgmise kümne aasta jooksul maksimaalselt lubatav raiemaht. Juhendi järgi peab metsamajandamiskava sisaldama ka kaitse- ja tulundusmetsas maksimaalselt lubatavat uuendus- ja harvendusraiete mahtu ning raiekõlblike metsaosade loetelu.

Alates 01.01.2005. a peab RMK esitama metsamajandamiskavad kehtestamiseks Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusele.⁹

RMK ei lähtu metsaraie planeerimisel alati inventuuriandmetest

Metskonna arvestuslangi arvutamise aluseks peab olema sõltumatu ülepinnaalne inventuur. See aitab vältida raiete kavandamisel ebausaldusväärsete andmete kasutamist kaasnevat ohtu, et uuendusraiet planeeritakse liiga suurel pindalal. Kuna RMK saab põhitulu riigimetsas tehtud raietest, siis raiemahu kavandamine RMK enda poolt kätkeb endas olulist huvide konflikti. Raietest põhitulu saaval organisatsioonil on jätkusuutliku majandamisega võrreldes esiplaanil raiemahtude säilitamine.

Auditi käigus selgus, et terviklike metsamajandamiskavade asemel esitab RMK MKUKile kinnitamiseks raienimekirjad ning võimaldab MKUKile juurdepääsu oma infosüsteemile, et oleks võimalik andmete õigsust kontrollida. Riigikontroll leiab, et selline korraldus ei vasta metsaseadusele, kuna ei anna otsustajale tervikpilti metskonnas kavandatud tegevustest. Samuti pole enam võimalik analüüsida möödunud perioodi majandamist ning tuvastada võimalikke vigu raiete üle arvestuse pidamisel, sest andmeid RMK infosüsteemis uuendatakse jooksvalt ja infosüsteem ei võimalda kõigi andmete võrdlemist möödunud perioodi samade andmetega.

Enne 2004. a koostatud metsamajandamiskavades lähtuti raiete kavandamisel metsade tegelikust olukorrast, mille puhul metsade ülepinnaalse sõltumatu inventeerimisega tagati, et vead varasemas raiearvestuses ei tekitaks muljet, et raiekõlblikke metsi on tegelikult rohkem. Kuigi metskonnad olid teadlikud, et majandajast sõltumata tehakse perioodiliselt metskonna kõigis metsades sõltumatu ülepinnaalne inventeerimine, esines juhtumeid, kui inventuuri tulemusena tuvastati vigu raiete üle

⁸ Metsaseadus, § 42 lg 1

⁹ Keskkonnaministri 27.04.2004. a määrus nr 32 "Metsamajandamiskava kehtestaja ja metsamajandamiskava kehtestamise kord"

arvestuse pidamisel. Kuna need vead avastati, siis ei kandunud need üle metsamajandamise planeerimisse. Näiteks:

- Sonda metskonna 1995. a metsakorralduse käigus tehtud ülepinnaalse inventeerimise tulemusena selgus, et männikutes oli möödunud perioodil tehtud lageraieid 106,1 ha, kuigi metskonna andmetel oli vastavaid raieid tehtud kokku 98,0 ha.
- Halinga metskonna 1997. a metsakorralduse käigus tehtud ülepinnaalse inventuuri andmetel oli möödunud perioodil männikutes tehtud lageraieid 50,6 ha, metskonna andmetel aga 39,0 ha.

Aastatel 2002–2004 tehti RMK metskondadele raiete kavandamiseks igal aastal uued arvestuslangi arvutused. Arvestuslangi arvutamiseks uuendati RMK takseerandmebaase tehtud raiete osas. Töö tulemusena valmisid küpsete tulundusmetsade nimekirjad, mis edastati maakonna keskkonna-teenistustele metsamajandamiskavade asemel ja millest lähtuti raiete tegemisel. RMK 2004. a tööd alustanud metsakorralduse talitus asus koondama ja korrastama selleks ajaks RMK andmebaasides olnud metsade inventeerimisandmeid ja tehtud metsamajanduslike tööde infot ning tegi selle alusel uued arvestuslangi arvutused. Uutest arvestuslankidest lähtudes koostas RMK nimekirjad metsaosadest, mis kavandati raiuda.

2004. a alustas RMK metsakorralduse talitus ka riigimetsade inventeerimist, mida varem oli teinud OÜ Eesti Metsakorralduskeskus ja selle eelkäijaks olnud asutused ning 2003. aastal ka Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus. Aastatel 2004–2006 inventeeris RMK riigimetsi kokku ligikaudu kaks kolmandikku vajalikust inventeerimismahust (põhjalikumalt vt p 2.6; lisa p 2.1 ja 2.5). Seetõttu kasutas RMK riigimetsade majandamist kavandades andmeid, mis olid vanemad kui kümme aastat ja mida metsaseaduse kohaselt majandamise alusena kasutada ei võinud.

Vastavalt inventeerimisest möödunud ajale, metsad RMK andmebaasis vananevad ning arvestuslangi aluseks olevate raiekõlblike metsade hulk suureneb, samal ajal kui puuduliku raiearvestuse tõttu ei vähendata raiutud puistute andmeid tegelikkusest lähtudes. Seega, tulenevalt RMK infosüsteemi puudustest võetakse raiete kavandamisel aluseks raiekõlblike metsade tegelikust suurem pindala. Seega on RMK auditeeritud perioodil raieid kavandades lähtunud andmebaasist, mille kohaselt on raieküpsete metsade pindala tegelikust suurem. Arvestuslangi iga-aastane ümberarvutamine sellisele andmebaasile tuginedes toob kaasa meetoodilise vea, mille tõttu on kavandatud raiemahud optimaalsest mahust suuremad seades ohtu majandamise jätkusuutlikkuse.

Raied kavandatakse lühikeseks ajaks

Kuigi auditeeritud perioodil kehtinud metsa korraldamise juhendis oli sätestatud, et metsamajandamiskavas näidatakse eraldiste kaupa metsa korraldamise hetkeseisuga järgmise kümne aasta jooksul maksimaalselt lubatav raie maht, kavandas RMK raieid oluliselt lühemateks perioodideks.

RMK esitas 2005. a alguses Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusele materjalid mitte kümneks aastaks, vaid ainult 2005. aastaks kavandatud raietega. 2005. a novembris esitas RMK Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusele kõigi metskondade kohta uued andmed kavandatud raiete kohta, kusjuures erinevate metskondade kohta erinevaks perioodiks (vt tabel 3). 2006. a sügisel esitas RMK Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusele uued kavandatud raiete nimekirjad 38 metskonna kohta, valdav osa ainult üheks aastaks (vt tabel 3). Nende 38 metskonna andmete täpsemal vaatlemisel ilmneb, et seitsme metskonna kohta kavandas RMK 2006. aastal raieid lühemaks perioodiks võrreldes 2005. aastal kavandatud raietega (vt lisa p 2.3).

Tabel 3. Metskondade arv vastavalt perioodile, kui pikaks ajaks kavandas RMK raieid 2005. ja 2006. aastal

Periood, milleks on raied kavandatud kehtestamiseks esitatud nimekirjade järgi	Metskondade arv, mille kohta kavandatud raiete nimekirjad esitati kehtestamiseks 2005. a lõpus	Metskondade arv, mille kohta kavandatud raiete nimekirjad esitati kehtestamiseks 2006. a lõpus
1 aasta	17	29
2 aastat	13	6
3 aastat	4	0
4 aastat	7	1
5 aastat	8	2
6 ja enam aastat	16	0

Allikas: Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus

Raiete kavandamine paariaastaseks perioodiks ei arvesta piisavalt looduslike olusid. Soojadel talvedel on takistatud soostuvate ja soometsade raiumine, seevastu külmal talvedel on otstarbekas raiuda selliseid metsi võimalikult suures mahus, kuid arvestusega, et järgnevatel aastatel tuleb teha samavõrra väiksemas mahus. Senine metsamajandamise praktika on näidanud, et looduslike oludega arvestamine on parimal moel võimalik, kui raied on kavandatud vähemalt 10 aasta pikkuseks perioodiks. Raiete iga-aastane ümberkavandamine RMKs on toonud kaasa olukorra, kus enam ei ole võimalik hinnata raiete vastavust kavandatule, sest iga üksiku aasta kohta kavandatud ei saa tavaliselt täpselt järgida looduslike tegurite tõttu ning puudub ühene informatsioon pikemaks perioodiks kavandatu kohta. RMK praktika esitada kehtestamiseks igal aastal uued raienimekirjad toob kaasa üleraiete riski. Esimesel aastal pikemaks perioodiks kavandatud nimekirja järgi raiudes ei pruugi üheks aastaks kavandatud uuendusraie pindala ületamine ilmned, sest järgmisel aastal kehtestatakse uued nimekirjad raiete kavandatud eraldistega, arvestamata, kas varasemal aastal raiuti ühe või mitme aasta mahus. Näiteks Sonda metskonna kaitsemetsades võimaldas uuendusraieid teha kavandatud suuremal määral just raienimekirjade koostamine lühikeseks perioodiks ja nende iga-aastane muutmine.

Näide. RMK töötajad selgitasid 2005. a sügisel kehtestamiseks esitatud raienimekirjade kohta, et aastateks 2006–2010 kavandati Sonda metskonna kaitsemetsadesse uuendusraieid keskmiselt 5,6 ha aastas. Auditis selgus, et 2006. a septembris oli kaitsemetsades tehtud juba 8,4 ha lageraieid ja samaks aastaks kavandati veel 16,9 ha ehk kokku ligikaudu viieks aastaks kavandatud pindala. 2006. a sügisel kehtestamiseks esitatud materjalidest nähtub, et Sonda metskonna kaitsemetsadesse kavandati 2007. aastaks lageraieid kokku 15,2 ha ehk ligikaudu kolm korda suuremal pindalal, kui varem kavandati aasta keskmiseks mahuks. Seega kavandati 2007. aastaks raiemahtude suurenemine olukorras, kus 2006. aastal raiuti juba mitme aasta jagu.

Keskonnaminister kinnitas 27. detsembril 2006 metsa majandamise eeskirja, mis jõustus 12. jaanuaril 2007 ning millega alandati puistute küpsuskriteeriumeid. RMK selgitas, et kui 2005. a lõpus oli Sonda metskonna kaitsemetsade teoreetiline arvestuslank 22,5 ha, siis muudetud raievanuste järgi arvutades suurenes see 2007. aastal 34,5 hektarini. Riigikontrolli hinnangul toob raievanuste alandamisest lähtuv raiemahtude suurendamine paratamatult kaasa raiemahtude vähenemise tulevikus.

RMK sõnul pole RMK saanud viimase 4 aasta jooksul metsi pikaajaliselt majandada, sest nimetatud perioodi langes mitmete metsa majandamist ja korraldamist oluliselt muutunud reformide elluviimine ja õigusaktide vastuvõtmine. Samuti tuli RMK-l metsade inventeerimiseks töötajaid koolitada, sest varem tegi inventuuri MKUK. Alates 2007. aasta lõpust on üle pika aja esimene kord, kui saab hakata metsade majandamist pikaajalisemalt kavandama. Ka RMK leiab, et raiete kavandamine 1–2 aasta perspektiivis pole otstarbekas ning plaanib koostada ja esitada kehtestamiseks uued kavad vähemalt 3–5aastase kehtivusega.

Riigikontroll on seisukohal, et arvestuslangi iga-aastane ümberarvestamine ei ole kooskõlas metsaseadusega, sest ei lähtuta inventuuriandmetest, vaid vanadest andmetest, mida on vahepealsete raiete võrra muudetud. Kuna õigusaktide muutmine alates 1993. a metsaseaduse vastuvõtmisest on valdavas osas leevendanud raiete tegemise tingimusi, siis polnud Riigikontrolli hinnangul vaja loobuda

riigimetsade majandamisel pikaajalistest metsamajandamiskavadest ja arvestuslanke igal aastal ümber arvutada. Ka metsade kaitse alla võtmine ei too kaasa vajadust raiete iga-aastaseks ümberkavandamiseks, sest piisab sellest, kui kaitse alla võetud metsaosades loobutakse sellistest varem planeeritud tegevustest, mis uue kaitsekorra kohaselt enam lubatud pole.

Riigimetsa majandamise pikaajalistest eesmärkidest kinnipidamine olukorras, kus RMK esitab igal aastal uute kavandatud raiete nimekirjad, on seda keerulisem, et lisaks kümneks aastaks koostatud metsamajandamiskavadele puudub usaldusväärne info ka igaks aastaks kavandatud uuendusraiate kohta (vt p 2.3).

Riigikontrolli hinnangul ei järgi RMK metsaseaduse põhimõtet kavandada metsade majandamist, lähtudes pikaajalistest eesmärkidest. Lisaks riskile, et ülaraiet ei avastata, toob uuendusraiate lühikeseks ajaks kavandamine kaasa ohu, et raiekohtade paigutus (nt kaugus üksteisest) on vale. Sellises olukorras võidakse eelarve täitmiseks vajalike puidukoguste raiumisel minna vastuollu lankide asukoha suhtes kehtivate nõuetega. Auditi käigus tuvastati, et seitsmes valimis olnud metskonnast viies oli mindud vastuollu lankide paigutuse nõuetega (vt p 3.2)

Kaitsealade riigimetsades kavandatud majandustegevust ei ole kaitsealade valitsejatega kooskõlastatud

Metsaseadus sätestab, et kui mets asub kaitsealal, siis peab metsakorraldustööde tegija kooskõlastama metsamajandamiskava kaitseala valitsejaga. Looduskaitseaduse § 14 lõike 1 järgi ei tohi kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta väljastada metsamajandamiskava.

Osa RMK metsa asub kaitsealadel, kuid Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusel, kes kinnitab RMK metsamajandamiskavad, polnud kuni 2006. a sügiseni nõudnud RMK-lt kinnitust, et kaitsealadel asuvate metskondade metsamajandamiskavad oleks kooskõlastatud kaitsealade valitsejatega. RMK selgitas, et alates 2006. aastast on kõik kavad, milles kavandatakse raiet kaitsealadel, püsielupaikades või hoiualadel, esitatud keskkonnateenistusele kooskõlastamiseks. Riigikontrolli hinnangul pole siiski ka 2006. aastal MKUKile esitatud nimekirjad mitte metsamajandamiskavad, vaid ühe aasta raiete näol sisuliselt metsateatised. Auditi valimis olnud seitsmest metskonnast kuus paiknesid osaliselt mingi kaitseala territooriumil. Aakre, Laiksaare, Surju, Putkaste, Sonda ja Vahastu metskonna kohta teatasid 2007. a jaanuaris Valgamaa, Pärnumaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa ja Raplamaa keskkonnateenistused, kes alates 2006. a algusest on kõikide nende territooriumil olevate kaitsealade valitsejad, et kuna RMK ei ole neile metsamajandamiskavasid kooskõlastamiseks esitanud, siis pole neid ka kooskõlastatud.

RMK selgitas oma koostatud kavade kooskõlastamisele mitteesitamist vastuoludega õigusaktides. Vaatamata sellele, et metsamajandamiskava kooskõlastamist kaitseala valitsejaga nõudsid nii metsaseadus kui ka looduskaitseadus ei esitanud RMK auditeeritud perioodil oma koostatud kavasid kaitseala valitsejale kooskõlastamiseks seetõttu, et metsamajandamiskavade kehtestamise kord ei nõudnud sellise kooskõlastuse olemasolu kontrollimist. Olukord on auditi käigus paranenud ja alates 2006. aasta sügisest hakkas RMK kavandatud raiete nimekirju kaitsealade valitsejatele kooskõlastamiseks saatma.

Riigikontrolli hinnangul ei ole see, et RMK esitab kooskõlastamiseks ainult ühe või paari aasta raie-teatised, kooskõlas metsaseaduse ja looduskaitseadusega. Kaitse-eesmärkidest lähtuv metsade majandamine kaitsealadel eeldab strateegilist kavandamist, mis hõlmab endas nii ülevaadet olukorrast kui ka pikas perspektiivis kavandatud tegevusi. Kaitseala valitsejal peab olema võimalus hinnata kogu kavandatava tegevuse kompleksset mõju kaitseala kaitse-eesmärkidele ning iga üksiku raie lokaalse mõju hindamine seda ei võimalda. Kuna 2006. aastal esitas RMK kehtestamiseks nimekirjad üksnes 38 metskonna kohta, millest 29-s olid raied kavandatud ainult üheks aastaks, siis Riigikontrolli hinnangul ei ole see piisav kaitse-eesmärkide saavutamiseks.

Auditi tulemusena selgus, et RMK pole möödunud aastatel riigimetsas igal aastal raied planeerides arvestanud nõuet kavandada metsamajandamist pikaks ajaks. RMK metskondadel puuduvad nõuetekohased metsamajandamiskavad. Riigikontrolli hinnangul pole jätkusuutlik metsamajandamine tagatud, sest RMK planeerib raieid lühiajaliselt ega lähtu nende kavandamisel metsainventuuri andmetest, vaid andmebaasist, mis sisaldab ebausaldusväärsete raieandmete tõttu valeandmeid.

Riigikontrolli hinnangul on raiete kavandamisel riigimetsas tegemist terava huvide konfliktiga, sest RMK tulu ja kasum sõltub raiete mahust.

2.2. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus ei ole riigimetsa majandamise kavade kehtestajana täitnud talle õigusaktidega seatud eesmärged

Metsamajandamiskava kehtestamise korra¹⁰ kohaselt tuleb esitada metsamajandamiskava Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskusele (MKUK) jõustamiseks. Koos kavaga esitatakse ka selle koostamiseks kasutatud inventeerimisandmed. Metsaseaduse järgi peab MKUK kontrollima, et neile esitatud materjalid vastaksid metsamajandamiskava kehtestamise korra ja muude õigusaktide nõuetele. Põhimääruse järgi on MKUKi ülesandeks muu hulgas ka metsakorraldustööde kvaliteedi kontrollimine.

Metsamajandamiskava kehtestamise otsuses näidatakse eraldiste ja raieliikide viisi uuendus-, harvendus- ja valikraie maksimaalne lubatud maht hektarites kümneks aastaks. Metsamajandamiskava koostamiseks kasutatud inventeerimisandmed koos kavandatud metsamajandusliku tegevusega kantakse metsaregistrisse. Nõuetekohaselt esitatud metsamajandamiskavade puhul on metsaregistris¹¹ ja nende kehtestamise otsustes samad andmed.

RMK on esitanud MKUKile mitu korda aastas oma metsade andmebaasi, mida RMK on kasutanud metsamajandamiskavade koostamise alusena, kuid tegemist pole metsade ülepinnalise inventeerimise andmetega, vaid andmebaasiga, kus metsade inventeerimisandmeid on muudetud, lähtudes RMK ebaühtlase kvaliteediga kogutud andmetest senise majandamise kohta. Auditi tulemustest nähtub, et MKUK on metsamajandamiskavade koostamise alusena aktsepteerinud RMK esitatud lubatust vanemaid, üle 10 aasta vanuseid inventeerimisandmeid (vt p 2.5; lisa p 2.1) ja andmeid, mis ei ole inventeerimisandmed (vt p 2.1) ning mida auditeeritud perioodil kehtinud õigusaktide kohaselt ei võinud kasutada metsamajandamiskava koostamiseks. RMK esitatud kavandatavate uuendus- ja harvendusraiate eraldiste nimekirjades olev pindala erineb osal juhtudel sellest, mis esitati metsaregistris registreerimiseks. Kuna RMK andmebaas riigimetsade senise majandamise kohta pole usaldusväärne (vt p 1.1), siis on selle kasutamine metsamajandamiskava koostamise alusena kandnud raieandmete vead planeerimisse.

MKUK ei ole kontrollinud, kas RMK on kooskõlastanud metsamajandamiskavad kaitseala valitsejatega (vt p 2.1). Pärast seda kui Riigikontroll oli sellele tähelepanu juhtinud, hakkas MKUK kontrollima riigimetsa puhul ka kavandatud tegevuste kaitseala valitsejaga kooskõlastamist. Kuigi auditeeritud perioodil kehtinud metsa korraldamise juhend sätestas, et metsamajandamiskavaga plaanitakse raied kümneks aastaks, on Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus jätnud ka selle nõude arvestamata ja kehtestanud RMK esitatud materjale, mille kohaselt on RMK raieid kavandanud lühemaks perioodiks (vt p 2.1).

Metsamajandamiskava kehtestamise kord näeb ette, et ka enne kehtestamise nõude jõustumist koostatud metsamajandamiskava esitatakse kehtestamiseks juhul, kui ei tehta metsade ülepinnalist inventeerimist ega koostata uut nõuetekohast metsamajandamiskava. Sellisel juhul tuli kehtestamise

¹⁰ Keskkonnaministri 27.04.2004. a määrus nr 32 "Metsamajandamiskava kehtestaja ja metsamajandamiskava kehtestamise kord"

¹¹ Metsaressursi arvestuse riiklik register on asutatud ja selle põhimäärus kinnitatud Vabariigi Valitsuse 07.10.1999. a määrusega nr 294.

taotlusele lisada pärast metsamajandamiskava koostamist tehtud metsamajandamistööde nimekiri. Iga tehtud töö kohta pidi olema märgitud töö nimetus, tööga hõlmatud maa-ala suurus, kvartali ja eraldise number ning töö lõpetamise aasta. Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus ei nõudnud RMK-lt enne 2004. a koostatud metsamajandamiskavade esitamist koos tehtud metsamajandamistööde nimekirjaga. Riigikontrolli hinnangul oleks enne 2004. a koostatud metsamajandamiskavade ja vahepeal tehtud tööde nimekirjade kehtestamine vältinud paljusid auditi käigus ilmnenuid probleeme.

MKUK selgitas Riigikontrollile, et ta ei nõudnud RMK-lt määrusekohaste materjalide esitamist seetõttu, et pidas selliste materjalide kontrollimist ja kehtestamist liiga töömahukaks. Oma hinnangus võimalikule töömahule lähtus MKUK keskmisest erametsa kinnistu suurusest.

RMK põhjendas metsamajandamiskavade kehtestamise korra mittetäitmist ning enne 2004. a koostatud metsamajandamiskavade ja metsamajandamistööde nimekirja esitama jätmist asjaoluga, et määruse kohaselt oli see tehtud kohustuseks erametsaomanikule või kava koostajale.

Riigikontrolli hinnangul ei ole MKUKi selgitused põhjendatud, sest tulenevalt RMK info-tehnoloogilistest võimalustest ja majandamise organiseeritusest ei ole kohane võrdsustada riigimetsade suhtes tehtavate vajalike toimingute töömahtu väga erinevate väikeste erametsakinnistute metsamajandamiskavade hindamiseks ja kehtestamiseks vajaliku töö mahuga. Lisaks ei ilmnenuid auditi käigus, et MKUK oleks 2004. aastal teinud Keskkonnaministeeriumile ettepanekuid asutuse struktuuri muutmiseks ja eelarve suurendamiseks, et katta vajadused riigimetsa nõuetekohaste materjalide menetlemiseks.

RMK selgitas, et 1999. aastal kehtima hakanud metsaseaduses pole ühtegi viidet, mis seoks riigimetsade majandamise metsamajandamiskavaga. Juhul kui raie vastas metsaseaduses kirjeldatud raiet lubavatele kriteeriumitele, võis RMK arvates raiet teha ilma metsamajandamiskavata. MKUK selgitas, et nad ei pea seaduserikkumiseks seda, kui aastatel 1999–2004 majandas RMK metsi teisiti, kui oli kirjas metsamajandamiskavas. Samas pidas MKUK küsitavaks, kas metsamajandamiskavaga planeeritust erinev majandamine oli alati ratsionaalne ja jätkusuutlik.

Kuigi auditeeritud perioodil kehtinud metsaseadus sätestas, et koos metsade inventeerimise ja majandamiskava koostamisega kuulub metsakorralduse toimingute hulka ka metsa majandamise hindamine, ei hinnanud RMK riigimetsade korraldamisel senist majandamist. Ka MKUK ei saanud RMK senist majandamist hinnata ega analüüsida, sest RMK ei esitanud kehtestamiseks nimekirju metsamajandamiskava koostamisest möödunud aastatel tehtud tööde kohta.

Riigikontrolli hinnangul on oluline, et metsade majandamisel lähtutakse pikaks ajaks kavandatud metsamajandamiskavadest ning et kava koostamisel või hiljemalt selle kehtestamisel analüüsitaks metsade majandamist möödunud perioodil. Riigimetsade majandamise analüüsimine on oluline, sest nii RMK kui ka MKUK teatasid, et riigimetsade majandamisel võidi raieid teha, ilma et see oleks olnud metsamajandamiskavas kavandatud. Auditi käigus ilmnis, et metskonnad lähtusid riigimetsade majandamisel vastuolulistest andmetest (vt p 2.3), ning see kinnitab vajadust analüüsida metsade majandamist.

Seega on eeltoodud arvestades oluline, et RMK esitaks MKUKile ülepinnalise inventeerimise alusel aastatel 1996–2003 koostatud metsamajandamiskavad ning nõuetekohased nimekirjad kava koostamisest möödunud aastatel tehtud tööde kohta. Sel juhul on võimalik analüüsida, mil määral riigimetsade majandamine vastas metsamajandamiskavades planeeritule, mil määral mõjutas majandamist metsade kaitsekategooriate muutmine sel perioodil, ning seejärel hinnata RMK tegevust riigimetsade majandamisel möödunud perioodil.

Seega ei ole Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus täitnud talle metsaseadusega ja selle alusel vastu võetud õigusaktidega pandud ülesannet tagada, et riigimetsa majandamise aluseks on nõuetekohased metsamajandamiskavad.

2.3. Andmed riigimetsas kavandatud uuendusraiate pindala kohta ei ole usaldusväärsed

RMKs kavandatakse uuendusraiet pindalapõhiselt. Esmalt määratakse arvestuslangid ja selle alusel koostatakse raiele minevate eraldiste nimekiri. Riigikontroll analüüsis, kas metstkondades ja RMK peakontoris olevad uuendusraiate planeerimise andmed on õiged ja usaldusväärsed.

RMK peakontori andmed 2004. ja 2005. aastaks kavandatud raiemahtude kohta erinevad metstkondade andmetest

Auditis võrreldi RMK peakontori 2004. ja 2005. a kavandatud uuendusraiate pindalade andmeid andmetega, mida metstkonnad on kasutanud riigimetsade majandamisel. RMK peakontorist ja metstkondadest pärinevate andmete võrdlemisel ilmnes, et osa metstkondade kavandatud uuendusraiate pindalad erinevad kuni 40% (vt lisa p 2.4 tabel 7).

Sellised vastuolulised andmed kavandatud uuendusraiate pindalas teevad raskeks kavandatust kinnipidamise. Esines juhtumeid, kui metstkond tegi uuendusraieid kavandatust suuremal alal, põhjendades seda peakontorist saadud andmetega.

Näide

Märjamaa metstkonna kohta esitas RMK peakontor Riigikontrollile materjalid, et metstkonna 2004. aasta arvestuslank oli kokku 77,1 ha ning eelarve koostamisel kavandati uuendusraiate pindalaks 77,2 ha. Metstkonnast Riigikontrollile saadetud 2004. aastaks uuendusraiele kavandatud metsaosade kogupindala on 74,1 ha. Selle nimekirja oli metsäülem oma allkirjaga kinnitanud 2004. a jaanuaris. Metstkond tegi enda andmetel 2004. a uuendusraieid kokku 90,9 ha. Metstkonna sõnul tehti raieid siiski kavandatust väiksemal alal, sest metstkond lähtus raie tegemisel RMK peakontorist saadetud arvestuslangist 98,4 ha (vt lisa p 2.4 tabel 7).

RMK selgitas, et RMK peakontorist saadeti Riigikontrollile esialgsed uuendusraiate pindalad, mis saadeti metstkondadele jooksva aasta kevadel. Esialgsete pindalade põhjal valivad metstkonnad välja järgmisel aastal raiele minevad metsaosad ning selle tulemusel moodustub lõplik kavandatud uuendusraiate pindala (nn eelarvestatud nimekiri), mille kinnitab metsäülem ja mille alusel koostatakse RMK järgmise aasta eelarve. RMK peakontori kinnitusel ei lange peakontori ja metstkondade andmed kokku seetõttu, et peakontor saatis Riigikontrollile esialgse nimekirja, aga metstkonnad lõpliku uuendusraiele minevate eraldiste pindala, mis on eelarve koostamise aluseks ja mida kasutatakse alusena metsade iga-aastasel majandamisel.

Riigikontroll võrdles kõiki esitatud andmeid ja selgus, et RMK põhjendused ei selgita andmete vastuolu. Ilmnes, et metsäülemate kinnitatud nimekirjade eraldiste kogupindala ei lange enamasti kokku ei RMK peakontorist saadetud eelarves kavandatud uuendusraiate pindaladega ega metstkondadest Riigikontrollile esitatud majandamise lähtealusena kasutatud andmetega (vt lisa p 2.4).

Kolmes metstkonnas viiest oli RMK kavandanud aastatel 2003–2005 uuendusraiena raiuda arvestuslangist suurema pindala

RMK esitas Riigikontrollile andmed aastateks 2003–2005 valitud arvestuslankide kohta. Pärast korduvaid küsimisi esitas RMK 2006. aastaks kavandatud uuendusraiate pindala andmed alles 2006. a septembris. Kuna andmed olid vastuolulised, siis saatis RMK novembris 2006 Riigikontrollile veel kord 2006. aasta ning lisaks ka 2003.–2005. a andmed (v.a Loode regiooni metstkonnad, mille kohta esitas RMK üksnes 2005. a andmed). Viie metstkonna kohta saatsid metstkonnad Riigikontrollile ka algdokumendid eelarves kinnitatud uuendusraiate pindala kohta aastateks 2003–2006.

RMK saadetud andmetest nähtub, et 2006. aastaks leitud arvestuslank on üle 20% suurem kui 2005. aastaks kavandatud ning üle 10% suurem kui aastateks 2003 ja 2004 kavandatud uuendusraiate pindala (vt lisa p 2.4 tabel 8). 2006. a uuendusraie langiarvutuse suur erinevus võrreldes varasemate

aastatega tuleneb RMK selgitusel sellest, et aastate 2003–2005 kohta esitatud andmete puhul on tegemist tegelikult raiele määratud puistute kogupindalaga, aga 2006. a andmete puhul teoreetilise arvestuslangiga. Tegelik 2006. a kavandatud uuendusraiate pindala on kajastatud 2006. a eelarves. Seetõttu ei ole aastate 2003–2005 kohta esitatud arvestuslankide pindalad otseselt võrreldavad 2006. aasta arvestuslangiga.

Võrreldes aastateks 2003–2005 kinnitatud iga-aastaseid raieimekirju samaks ajaks valitud arvestuslankidega, selgub, et viiest vaadeldud metskonnast kolmes on metsaülemad kavandanud uuendusraieid suuremal pindalal, kui samaks perioodiks leitud arvestuslank ette näeb (vt tabel 4). Ka 2006. aasta kohta esitatud andmetest on näha, et mõnes metskonnas kavandatud uuendusraielankide pindala on suurem kui teoreetiline arvestuslank (vt lisa p 2.4 tabel 10).

Tabel 4. Aastateks 2003–2005 kavandatud uuendusraiate kogupindala võrreldes samaks perioodiks metsaülemate kinnitatud eelarveliste uuendusraiate nimekirjade kogupindalaga algdokumentide põhjal (ha)

	Aastateks 2003–2005 valitud arvestuslank	Raiele kavandatud metsaosade kogupindala aastateks 2003–2005 kinnitatud uuendusraiate nimekirjades
Laiksaare	191,9	219,5
Märjamaa	259,9	246,2
Putkaste	171,6	199,5
Surju	291,0	369,2
Vahastu	185,3	136,6

Allikas: RMK

Osas metskondades esines auditeeritud perioodil juhtumeid, kus metskonnad tegid uuendusraieid kavandatust suuremal alal, põhjendades seda metsaülema kinnitatud nimekirjade järgimisega.

Näited

1. Laiksaare metskonna 2003. a arvestuslank oli kokku 53,9 ha ning sama suur oli RMK peakontorist saadetud andmete järgi ka 2003. a eelarve koostamiseks kasutatud kavandatud uuendusraiate pindala. Metskond tegi enda andmetel uuendusraieid kokku 69,5 ha. Metskonna sõnul tehti raieid kavandatust väiksema pindalal, sest metskond lähtus raieid tegemisel metsaülema poolt 2002. a sügisel kinnitatud nimekirjast. Metskonnast saadetud nimekirjast nähtub, et Laiksaare metskond kavatses 2003. aastal teha uuendusraieid kokku 76,4 ha ulatuses (vt lisa p 2.4 tabel 9).

2. Surju metskonna arvestuslank oli 2004. a kohta kokku 94,0 ha ning RMK peakontorist saadetud andmete järgi oli eelarve koostamiseks kasutatud kavandatud uuendusraiate pindala 92,7 ha ehk arvestuslangist pisut väiksem. Metskond tegi enda andmetel uuendusraieid kokku 102,1 ha. Metskonna sõnul tehti raieid kavandatust väiksemal pindalal, sest metskond lähtus raieid tegemisel metsaülema poolt 2004. a jaanuaris kinnitatud nimekirjast. Metskonnast saadetud nimekirjast nähtub, et Surju metskonnal oli 2004. aastal kavas teha uuendusraieid kokku 137,4 ha ulatuses (vt lisa p 2.4 tabel 9).

Auditi käigus selgitas RMK, et arvestuslanki arvutatakse teoreetiliselt ja neid ei saa igal üksikul aastal ilmastikutingimuste tõttu täpselt järgida. Iga metskond koostab arvestuslangist juhendades ning looduslikke ja muid asjaolusid arvestades nimekirja raiele kavandatavatest metsaosadest. Metsaülemad kinnitavad selle nimekirja pärast metskondade eelarvetepanekute arutamist ja neist kokku kujuneb RMK järgmise aasta eelarve. RMK põhjendas Riigikontrollile esitatud vastuolulisi andmeid kavandatud uuendusraiate kohta asjaoluga, et metskondades ja regioonides ei saagi eelarve koostamise erinevate etappide andmed kokku langeda. Lisaks selgitas RMK, et 2007. aastal valmib uus IT-rakendus – eelarve moodul, millest saab ühtne töövahend kõikidele tasanditele.

Riigikontrolli hinnangul ei ole RMK põhjendus asjakohane, sest auditi käigus ei hinnatud RMK eelarve koostamise erinevaid etappe ega küsitud sellekohaseid andmeid. Auditi eesmärkidest tulenevalt

soovis Riigikontroll RMK-lt kavandatud uuendusraiate pindalaid, millest metskonnad lähtuvad riigimetsade iga-aastaselt majandamisel, kuid auditi kestel esitas RMK selle kohta erinevaid andmeid.

Ka RMK siseaudititalitus on 2004. a juhtinud RMK juhtkonna tähelepanu asjaolule¹², et kuigi RMK metsamajandamise direktori kinnitatud protseduurireeglite kohaselt peab metsaülem kinnitama järgmise aasta raiete nimekirja, esines tegelikult sellega probleeme.

Auditi tulemusena ilmnes, et puudub usaldusväärne teave selle kohta, kui suurel pindalal plaaniti RMK metskondades igal aastal uuendusraieid teha. RMK metsakorralduse talitusest ei ole võimalik saada infot igaks konkreetseks aastaks kavandatud uuendusraiate pindalade kohta metskondade viisi, sest metsakorralduse talitus ei kavanda raieid igaks konkreetseks aastaks eraldi.

Auditis ilmnes, et RMK peakontori ja metskondade infovahetuses on probleeme. Selgus, et auditeeritud perioodil olid iga-aastased kavandatud uuendusraiate pindalad, millest metskonnad lähtusid, erinevad RMK peakontori andmetest eelarve aluseks olevate raiemahtude ja arvestuslankide kohta. Samuti tekitas RMK-le probleeme 2006. aasta teisel poolel esitada korrektseid andmeid samal aastal kavandatud uuendusraie pindala kohta metskondade viisi. Peakontori andmetest nähtub, et RMK on mõnes metskonnas planeerinud teha 2006. a uuendusraieid suuremal pindalal kui 2006. a aastaks kavandatud. Kuna RMK arendab andmebaasi ja töötab välja infotehnoloogilise eelarvemooduli, mis on kavas rakendada 2007. a aastal, paraneb tõenäoliselt ka infovahetus.

Ebaselged ja vastuolulised andmed kavandatud uuendusraiate pindala kohta tekitavad metskondades segadust kavandatud kinnipidamisel ning takistavad järelevalvet, ohustades sellega riigimetsa jätkusuutlikku majandamist. Arvestuslankidega võrreldes suuremal pindalal raienimekirjade koostamine toob kaasa riski, et metskondade iga-aastased eelarves kavandatud uuendusraiate mahud on suuremad võrreldes jätkusuutlike raiemahtudega. Kuna puuduvad usaldusväärsed andmed kasvava metsa ning kavandatud uuendusraiate kohta, siis ei saa auditi tulemusena anda hinnangut selle kohta, kas kavandatud raiemahud tagavad riigimetsa jätkusuutliku majandamise ja riigimetsa väärtuse säilimise.

2.4. Keskkonnaministeeriumi roll riigimetsa valitsejana on olnud tagasihoidlik

Metsaseaduse kohaselt kinnitab Vabariigi Valitsus igaks aastaks maksimaalse riigimetsast raiuda lubatud puidukoguse, lähtudes metsamajandamiskavadest.¹³ Keskkonnaministeerium taotleb igaks aastaks Vabariigi Valitsuselt riigimetsast raiuda lubatud puidukoguste kinnitamist ja peab tagama, et taotletavad mahud lähtuksid metsamajandamiskavadest ning oleks kooskõlas metsaseadusega.

Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt võrreldakse enne materjalide esitamist valitsusele RMK taotletavaid iga-aastaseid raiemahtusid RMK nõukogu kinnitatud RMK arengukavas toodud raiemahtudega, kuna Keskkonnaministeeriumi töötajate sõnul on RMK arengukavas kajastatud metskondade metsamajandamiskavade raiemahtude summa. Ministeeriumi selgituste kohaselt kontrollib ta RMK arengukava koostamist ja kinnitamist ning seega ka RMK raiete kavandamist, tagades seega säästva metsamajandamise põhimõtete järgimise riigimetsade majandamisel.

RMK selgitas Riigikontrollile, et RMK arengukava ei ole metskondade metsamajandamiskavade summa. Arengukava koostamisel koondati metsafondi kirjeldamise jaoks andmed metsamajandamiskavade takseerikirjeldustest ilma neis midagi muutmata, kuid mitte andmeid kavandatud metsamajanduslike tööde kohta. Seega ei kajasta RMK arengukavas esitatud raiemahud metsamajandamiskavades kavandatud. Arengukavas esitatud raiemahud on kavandatud spetsiaalselt arengukava tarbeks,

¹² RMK siseaudititalituse 2004. a auditi "Metsa hindamine" aruanne

¹³ Metsaseadus, § 42 lg 1

lähtudes RMK andmebaasist. RMK sõnul ei ole nad raiemahu taotlemise alusena kasutanud metsamajandamiskavasid, vaid on igal aastal teinud uue arvestuslankide arvestuse ja lähtunud sellest (vt p 2.1).

Raiete kavandamise järel on oluline pöörata tähelepanu ka kavandatust kinnipidamisele. Kui raiutakse kavandatust rohkem, siis kahjustatakse oluliselt ökosüsteeme ning väheneb tulevikus metsast saadav tulu.

Kui raieid tehakse kavandatust suuremal pindalal (vt p 2.3), siis toob see kaasa uuendusraieks sobivate metsaosade puuduse. Kavandatust suuremal pindalal tehtud raietega kaasnevad probleemid muutuvad selgemaks nendes metskondades, kus tulundusmetsade pindala väheneb tulenevalt vajadusest metsi kaitse alla võtta. Võimalikeks tunnusteks, et RMK senise majandamise tulemusel on tekitatud raiekõlblike puistute puudus tulundusmetsades, on näiteks uuendusraiate kavandamine järjest suuremal pindalal Sonda metskonna kaitsemetsades (vt p 2.1). Raiekõlblike puistute vähesusele viitab ka RMK soov suurendada tulundusmetsade pindala kaitsealuste metsade arvel.

Näide. RMK taotles Keskkonnaministeeriumilt¹⁴, et metsise kaitsealadest arvataks looduskaitse-registrist välja ja muudetakse tulundusmetsaks 41 ala, sest RMK töötajatele teadaolevalt neil aladel metsised ei pesitsevat ega pidavat pulmamänge. Metsis on II kategooria kaitsealune liik. Taotluse esitamise ajaks ei olnud liigispetsialistide inventuurid andnud selliseid tulemusi, mis oleksid võimaldanud neid järeldusi teha. Taotluse alusel 2006. a kevadel tehtud inventuurid andsid RMK väidetule vastupidist teavet: valdaval osal aladest metsis pesitses või mängis ning ainult kahe ala puhul ei pidanud liigispetsialistid enam kaitsealade otstarbekaks. Näiteks oli Märjamaa metskonnas taotletud 5 metsiseala muutmist tulundusmetsaks: liigispetsialistide hinnangul ei olnud neist nelja püsielupaiga puhul RMK ettepanek põhjendatud, kusjuures üks ala ühtis must-toonekure (I kategooria kaitsealune liik) püsielupaigaga ning ainult ühe puhul ei peetud kaitsealade enam vajalikuks.

Kuna RMK majandatav mets on Keskkonnaministeeriumi valitsetav riigivara, siis peab ministeeriumil olema ka teave selle kohta, kuidas tagatakse, et raied riigimetsas vastaks kavandatule. Keskkonnaministeerium teatas Riigikontrollile, et raiemahtudest kinnipidamist kontrollivad RMK siseaudititalitus ja Keskkonnainspeksioon (KKI).

KKI teatas, et ei kontrolli kavandatud raiemahtudest kinnipidamist. RMK siseaudititalituse tööplaanis pole samuti viimastel aastatel olnud auditit raiemahtude kontrollimiseks. Seega ei ole Keskkonnaministeeriumil RMK tegevusest muud ülevaadet kui see, mida RMK esitab, ning auditi leidudest nähtuvalt on Keskkonnaministeeriumil seega puudulik info tema valitsetava riigivara kasutamise kohta.

Auditi tulemused näitavad, et Keskkonnaministeeriumil puudub RMK tegevuse üle tõhus kontrollisüsteem, mis jälgiks kavandatust kinnipidamist. Ka RMK töökorraldus ei suuda tagada kavandatust kinnipidamist ning sellega riigivara säilimist ja heaperemehelikku kasutamist.

Riigikontrolli hinnangul puuduvad RMK metskondadel nõuetekohased metsamajandamiskavad (vt p 2.1 ja 2.2). Auditi tulemusena selgus, et RMK on õigusaktide nõudeid arvestamata võtnud kasutusele süsteemi, mille kohaselt kavandatakse raied igal aastal ümber, lähtudes ebapiisava kvaliteediga andmete baasist. Vabariigi Valitsuse igal aastal kinnitatud maksimaalsed raiemahud ei lähtu metsamajandamiskavadest ja valitsus on pandud olukorda, kus tal puudub võimalus RMK taotletavaid raiemahtusid metsamajandamiskavadega võrrelda. Selgus, et ka Keskkonnaministeerium ei võrdle RMK taotletavaid raiemahtusid mitte metsamajandamiskavadega, vaid RMK arengukavaga, milles on kavandatud raiemahud saadud valeandmeid sisaldava andmebaasi alusel (vt p 1.1 ja 2.1).

¹⁴ RMK 16.01.2006. a kiri nr 3-1-1/96 Keskkonnaministeeriumile. saadetud Riigikontrollile e-kirjaga 01.11.2006

Seega ei ole viimaste aastate jooksul olnud Vabariigi Valitsusel võimalik täita talle metsaseadusega pandud rolli hoida riigimetsade majandamine strateegilise kavandamise tulemusel määratud raamides.

2.5. RMK metsakorraldus ei ole tõhus

Metsade korraldamine metsamajandaja poolt põhjustab huvide konflikti

Metsa korraldatakse eesmärgiga saada andmeid metsa seisundi ja varude suuruse kohta ning koostada metsamajandamiskava. Metsakorralduse käigus analüüsitakse inventuuri andmeid ja tehakse otsus selle kohta, kui palju ja millist metsa järgmisel kümnel aastal raiuda. Samuti analüüsitakse inventuuriandmete põhjal eelmise perioodi majandamist (kas kavandatust peeti kinni, kas metsa majandamine on andnud soovitud tulemuse jm). Seega on metsakorraldusel osaliselt ka järelevalve funktsioon.

Alates 2004. aastast teeb riigimetsas metsakorraldustöid RMK metsakorralduse talitus. Kui tavaliselt tegeleb metsakorraldaja peamiselt inventeerimise ja metsamajandamiskavade koostamisega ning tema töö peaesmärk on metsa võimalikult täpne kirjeldamine, siis RMK puhul tuleb silmas pida ka tulu. Kuna RMK on majanduslikult sõltuv metsast saadavast tulust, siis on ta huvitatud eelkõige raiest saadavast tulust. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigile kuuluva strateegilise ressursi puhul otstarbekas see, et üks ja sama asutus hindab ressursi suurust, koostab kava selle kasutamiseks ja kasutab hiljem tulu peamiselt oma majandustegevuseks. Nimelt kasutab RMK 74% uuendusraiate tulust oma majandustegevuseks.

RMK hallatavaid riigimetsi ei ole aastatel 2004–2006 vajalikus mahus inventeeritud

Selleks, et RMK metsade inventeerimisandmed ei oleks vanemad kui 10 aastat, pidanuks nii 2004., 2005. kui ka 2006. a riigimetsade inventeerimise maht olema vähemalt keskmiselt 80 000 ha aastas.

Kui kuni 2004. aastani inventeeriti riigimetsi metuskondade viisi (ülepinnaline inventuur), siis alates 2004. aastast võttis RMK kasutusele käsitluse, mille kohaselt ei inventeeritud enam metuskonda tervikuna, vaid üksnes neid eraldisi või kvartaleid, mille inventeerimist RMK vajalikuks pidas. See tõi automaatselt kaasa transpordikulude suurenemise ja inventeerimismahu vähenemise. 2004. ja 2005. a inventeeris RMK riigimetsa vajalikuks üle kahe korra väiksemas mahus. Kuigi 2006. a tegi RMK metsade ülepinnalist inventeerimist ligikaudu 86 000 ha riigimetsamaal (vt lisa p 2.1). Seega on vajalikuks 240 000 hektarist kolme aastaga inventeeritud ligikaudu 153 000 hektarit. Vaatamata sellele, et RMK pole riigimetsi inventeeritud vajalikus mahus, inventeeris RMK 2006. aastal 5900 ha riigile mittekuuluvaid metsi.

RMK selgitas riigimetsade inventeerimist vajalikuks väiksemas mahus sellega, et metsakorralduse talitus alustas tööd 2004. a kevadel ning metsakorraldajate ametisse sisseelamiseks kulub vähemalt aasta.

Riigikontrolli hinnangul ei analüüsinud RMK enne, kui võttis riigimetsade inventeerimiseks ja majandamise kavandamiseks kasutusele uue meetodika, kõiki sellega kaasnevat mõjusid ja riske. Olukorras, kus riigimetsi pole inventeeritud vajalikus mahus, ei ole riigile mittekuuluvate metsade inventeerimine RMK poolt põhjendatud, sest seda saavad teha tegevusluba omavad metsakorraldusettevõtted.

RMK metsakorraldus on erametsakorraldusest kiiremini kallinenud

Riigimetsade korraldamine on varasematel aastatel olnud alati umbes kaks korda odavam kui erametsade korraldamine. See on tingitud asjaolust, et riigimetsad paiknevad üldjuhul suuremate massiividena ning seetõttu on võimalik metsi inventeerida ja andmeid koguda kiiremini ja oluliselt väiksemate transpordikuludega. Erametsade korraldamise maksumus oli Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse andmetel 2003. aastal kuni 110 kr/ha, 2005. aastal 130 kr/ha ja 2006. aastal

140 kr/ha. Seega on erametsade korraldamise maksumus suurenenud igal aastal ligikaudu 10%, olles 2006. aastal 27% suurem kui 2003. aasta metsakorralduse maksumus.

2003. a tellis RMK riigimetsakorralduse Metsakaitse- ja Metsauenduskeskusest ning metsakorralduse keskmine maksumus inventeeritud metsamaa kohta oli 53 kr/ha. Metsakorralduse maksumus sisaldas lisaks metsakorraldaja tööle ka andmete sisestamise ja töötlemise ning kaartide joonistamise ja töötlemise kulu, samuti halduskulu. 2004. a metsakorraldustööde maksumust RMK nimetada ei osanud, kuna metsakorralduse talitus alles moodustati ja töid rahastati erinevate eelarveridade alt. 2005. a metsakorraldustööde keskmine maksumus oli RMK metsakorralduse talituse eelarvet arvestades 165 kr/ha ning 2006. aastal 99 kr/ha (vt lisa p 2.5). Seega on riigimetsade korraldamise maksumus 2006. aastal 87% suurem kui 2003. aastal. Lähtudes erametsade korraldamise keskmise maksumuse suurenemisest 10% aastas oleks riigimetsade korraldamise keskmine maksumus 2006. aastal 70 kr/ha.

RMK seletuste kohaselt ei ole varasemate aastate metsakorralduse maksumus võrreldav RMK metsakorraldajate praeguse tööga, sest RMK metsakorraldajatel on lisäülesandeid. Samuti on RMK teatanud, et kui kuni 2003. aastani inventeeris metsakorraldaja riigimetsi keskmiselt 6000–8000 ha aastas, siis RMKs on metsade inventeerimise normiks 3500–3600 ha aastas. Töömahu vähendamist põhjendati asjaoluga, et eraldistele kulutatakse rohkem aega ja mõõdistamisi tehakse rohkem. Lisaks on RMK selgitanud, et RMK metsakorraldaja on ühes isikus oma piirkonna taksaator, andmebaasi administraator ja GISi spetsialist ning tänu sellele jõuavad andmetesse kiiresti uued loodukaitselised ja muudest õigusaktidest tulenevad piirangud.

Alates 2005. aastast töötab RMK metsakorralduse talituses 31 metsakorraldajat ehk üle kahe korra rohkem, kui oli riigimetsade korraldajaid kuni 2003. aastani. 2005. a mõõdistati kokku (lisaks ülepinnaalse inventeerimisele ka lankide raie-eelsed ja -järgsed mõõdistamised) ligikaudu 55 000 ha ning 2006. aastal 100 000 ha (sh ligikaudu 6000 ha Matsalu Rahvusparki metsi, mille hulgas RMK hallatavaid metsi RMK töötajate sõnul pole). Seega mõõdistasid RMK metsakorraldajad 2005. a keskmiselt ligikaudu 1800 ha (50% normist) ja 2006. a keskmiselt 3200 ha metsakorraldaja kohta. Ka 2006. a keskmine töömaht oli väiksem võrreldes RMK metsakorraldajatele seatud töönormidega ning kaks korda väiksem varasematel aastatel töötanud ja RMKst sõltumatute riigimetsakorraldajate töömahust.

Kuna metsi on inventeeritud vajalikust kaks korda väiksemas mahus, siis ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud lisatööülesannete täitmine ja nõutust suurema hulga mõõdistamiste tegemine. Ka väiksema hulga mõõdistamisega on võimalik saada piisava täpsusega andmeid. Looduskaitseliste ja metsade majandamist mõjutavate muude piirangute kandmine riiklikesse andmebaasidesse ja nende edasine kasutamine on korraldatud keskkonnaregistri ja metsaressursi arvestuse riikliku registri kaudu. RMK seesugune dubleeriv tegevus ja selleks riigi raha kulutamine ei ole põhjendatud.

RMK põhjendas praegust riigimetsade inventeerimise varasemast oluliselt kõrgemat hinda asjaoluga, et selle maksumusse on arvestatud ka aeropildistamine ning vajalike kaartide joonistamine. Auditi tulemusena selgus, et aerofotograafiateenuste lepingulised kulud moodustasid RMK metsakorralduse talituse eelarvest 2005. aastal 5,2% ja 2006. aastal 1,8% (vt lisa p 2.5) ning on seega marginaalsed.

Seega on RMK riigimetsi inventeerinud ligikaudu kolmandiku võrra väiksemas mahus kui vaja. RMK metsakorraldajate iga-aastane nõutud töömaht on põhjendamatult väike ning kulutused inventeeritud metsamaa kohta on põhjendamatult suured. Seega ei ole RMK metsakorraldus säästlik ega tõhus ning põhjustab riigile lisakulutusi.

Riigimetsa raiete kavandamine RMK poolt kätkeb endas olulist huvide konflikti, sest RMK sõltub majanduslikult raiete kavandamisest. Auditi tulemusena leitu, et RMK kavandab raieid valeandmeid sisaldava andmebaasi alusel ja õigusaktidele mittevastavate protseduuride järgi, kavandab raieid lühikeseks ajaks, kavandab raieid igal aastal ümber ning et puudub usaldusväärne teave selle kohta,

kui suur pindala uuendusraieid on igaks aastaks eri metskondades kavandatud, toob riigimetsas kaasa üleraiete riski.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Analüüsida ja vajaduse korral muuta riigimetsade inventeerimise, metsamajandamiskavade koostamise ja metsade majandamise korraldust selliselt, et oleks välistatud võimalik huvide konflikt. Erinevate funktsioonide lahutamiseks osta näiteks riigimetsade korraldamist erasektorilt või teha riigimetsade korraldamine ülesandeks mõnele praegusele riigiasutusele.
- Taaskäivitada RMK hallatavates riigimetsades metsakorraldus, mille tulemusena koostatakse ülepinnalise inventuuri andmetele tuginedes nõuetekohane metsamajandamiskava pikaks perioodiks, lähtudes metsaseaduse mõttest. Nõuda RMK-lt MKUKile nõuetekohaste metsamajandamiskavade kehtestamiseks esitamist. Uute nõuetekohaste metsamajandamiskavade koostamiseni nõuda, lähtudes metsaseadusest, metsas toimunud tegevuste (raied, metsaistutus jne) nimekirjade esitamist koos enne 2004. aastat koostatud kavadega.

See tagab, et majandamise aluseks on ja metsaregistrisse kantakse riigimetsa kohta uusimad ja õiged andmed, et raieid kavandatakse pikaajalisi eesmärke silmas pidades ning et analüüsitakse majandamist kavale eelnenud perioodil.

- Tagada, et Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus täidaks talle seatud ülesandeid ja nõuaks RMK-lt nõuetekohaste metsamajandamiskavade esitamist. Sealhulgas
 - lubada uuendusraietena arvestada ainult ülepinnalise inventeerimise käigus kavandatud ja metsamajandamiskavades kirjeldatud raieid;
 - jälgida, et koos metsamajandamiskavade kehtestamise taotlustega esitataks nõuetekohased nimekirjad raiete kohta, mis on metskonnad teinud metsamajandamiskava koostamisest möödunud aja jooksul;
 - analüüsida RMK esitatud tehtud tööde nimekirjasid ja metsamajandamiskavasid, et hinnata, kas RMK on riigimetsade majandamisel lähtunud metsamajandamiskavadest.

Vajaduse korral muuta selleks Metsakaitse- ja Metsauenduskeskuse struktuuri ning tagada vajaliku eelarveraha olemasolu.

- Hinnata järjepidevalt riigimetsade majandamise mõju riigimetsa kui riigi bioloogilise vara väärtusele. Analüüsi tulemustest lähtuvalt teha vajadusel muudatusi riigimetsa majandamise korralduses.

3. Metsade seaduspärane kasutamine

Riigivaraseaduse järgi on riigivara valitsejad ja volitatud asutused kohustatud majandama riigivara heaperemehelikult ja hoolitsema igati riigivara säilimise ja selle väärtuse võimaliku kasvu eest. Metsaseaduse kohaselt vastutab riigimetsa majandaja riigimetsa, riigimetsast saadud metsamaterjali ja majandaja käsutusse antud vara säilimise ja seaduspärase kasutamise eest.

Metsade majandamisel tuleb lähtuda metsaseaduse ja selle alusel välja antud metsakaitse eeskirja nõuetest. Metsaõigusnormide rikkumisega tekitatakse keskkonnale metsaseaduse tähenduses kahju, kui metsa raiutakse hõredamaks, kui seda lubavad rinnaspindala või täiuse alammäärad, metsaraiel ei peeta kinni lubatud raievanusest, raielankide paigutusest üksteise suhtes, raieviisist või -ajast või raiutakse metsa kohas, kus raie on keelatud.

Metsaõigusnormidest kinnipidamise tagamiseks on õigusaktidega loodud kord, mille kohaselt peavad keskkonnateenistused metsateatise menetlemisel, juhul kui metsateatisega kavandatakse metsaõigusnormidega vastuolus olevaid raieid, selliselt kavandatud raied keelama ja teatama metsateatise esitajale sellest kirjalikult. Metsaseaduse kohaselt teeb KKI riiklikku järelevalvet metsa uuendamise, kasvatamise ja kasutamise ning metsakaitse seaduslikkuse üle.

3.1. Kõigis valimis olnud seitsmes metskonnas tuvastati juhtumeid, kus raied olid vastuolus metsaõigusnormidega

Auditi käigus ilmnas, et kõigis valimis olnud RMK metskondades on tehtud raieid, mis ei ole metsaõigusnormide järgi lubatud.

Lageraielangid on laiemad või suuremad kui metsaseadusega lubatud

Auditeeritud perioodil kehtinud metsaseaduse § 30 lg 5 p 1 sätestas, et tulundusmetsa majandamisel ei tohi lageraielangi laius okas- või kõvalehtpuupuistutes¹⁵, sõltumata nende uuenemisviisist, ning samuti nendes pehmelehtpuupuistutes, mille raiesmikele külvatatakse või istutatakse okas- või kõvalehtpuud, ületada 100 m ja langi pindala 5 ha.

Auditi käigus tuvastati vaatluse all olnud seitsmest metskonnast viies kokku 17 juhtu, kui riigimetsa majandamisel olid lageraielangid laiemad või suuremad kui metsaseadusega lubatud.

RMK ei nõustu 13 juhtumi puhul auditi järeldusega ja selgitas, et raie teostamise hetkel ei olnud raie vastuolus metsaseadusega, sest raie tehti pehmelehtpuupuistutes. Vastuolu metsaseadusega tekkis sellest, kui raiesmikele istutati okaspuutaimi. Lisaks teatab RMK, et praegu kehtivast metsaseadusest on see vastuoluline nõue eemaldatud.

KKI on teatanud, et RMK vaidlustatud juhtumite puhul on tegemist metsaõigusnormide rikkumisega. Seaduse mõtte kohaselt tehakse uuendusraiet metsa uuendamiseks ja enne raiet peab juba olema otsustatud uuendamise viis. Arvestades §-s 30 sätestatud, peab enne raiet olema teada, kuidas kavatakse raiesmik uuendada: kui kavatakse uuendada okaspuudega, siis ei tohi langi laius ületada 100 m, ning kui kavatakse uuendada pehmelehtpuuga, siis võib lank olla lai kuni 150 m. Kuna taasmetsastamisel kasutati okaspuud, tuleb selliseid lanke käsitleda liiga laiadena. Sellisel juhul kuulub rakendamisele metsaseaduse § 56¹⁰ „Metsa uuendamise, kasvatamise, kasutamise või metsakaitse nõuete rikkumine” ning tegemist ei ole raiega keelatud kohas (metsaseaduse § 56 lg 3 p 1), mistõttu sellise metsaõigusnormide rikkumisega ei ole metsaseaduse tähenduses keskkonnale kahju tekitatud.

¹⁵ Kõvalehtpuudena käsitletakse Eesti metsanduses tamme, saart, jalakat, künnapuud ja vahtrat. Teised lehtpuud on pehmelehtpuud.

1. jaanuarist 2007 kehtima hakanud metsaseadus leevendas mõnevõrra lankide laiusele seatud nõudeid, mistõttu praegu kehtiva metsaseaduse alusel ei ole võimalik teatud osa tuvastatud rikkumistest enam menetleda. See aga ei muuda olematuks tõsiasi, et ka nendel juhtudel ei arvestanud RMK riigimetsade majandamisel auditeeritud perioodil kehtinud metsaõigusnorme. Praegu kehtiv metsaseadus ei esita raielangi laiusele piiranguid, kui lank ei ole suurem kui kolm hektarit, ning suurema raielangi puhul ei tohi ka pehmelehtpuupuistus lank olla laiem kui 100 m.

Uuendusraiate tegemisel ei arvestata lankide liitumisele esitatud nõuetega

Auditeeritud perioodil kehtinud metsaseaduse § 13 lg 2 sätestas, et raiesmiku kõrval võib teha uue lageraie pärast eelmise raiesmiku uuendamist ja minimaalse liitumisaja möödumist. Metsakaitse eeskirja punkt 2 sätestab, et lageraiega lagedaks raiutud ala või raiesmiku kõrvale, mis ei ole uuenenud ja mille minimaalne liitumisaeg ei ole möödunud, võib teha uue lageraie kaugemale kui 100 m raiesmikust või eelmise lageraiega lagedaks raiutud alast. Sama seaduse § 10 lg 3 kohaselt peeti raiesmikku uuenuks, kui seal kasvab enam kui 1200 ühtlaselt üle kogu pinna paiknevat vähemalt 0,8 m kõrgust peapuuliigi taime hektari kohta.

Auditi käigus tuvastati vaatluse all olnud seitsmest metskonnast viies kokku 12 juhtu, kui metskonnad ei olnud arvestanud lageraiete tegemisel lankide liitumisaja nõudeid.

RMK ei nõustu neist üheksa juhtumi puhul auditi järeldustega. RMK selgituste kohaselt olid kahel juhul lageraielangid metsaseaduse nõuete kohaselt uuenenud ja ühel juhul oli KKI tehtud mõõtmiste kohaselt raielankide vahekaugus 100 m. Viiel juhul oli tegemist samal aastal raiutud lageraielankidega ning nende kohta selgitas RMK, et metsaseaduse § 13 lg 2 võimaldas kahesuguseid tõlgendusi ja seetõttu RMK lageraie tegemisel uuendamata raiesmikule lähemal kui 100 m rikkumist ei näe. Lisaks on RMK selgitanud, et praegu kehtiva metsaseaduse järgi nende viie juhtumi puhul rikkumist ei ole.

KKI on teatanud, et RMK vaidlustatud juhtumite puhul ei ole järgitud metsaõigusnorme. Mainitud kahel juhul ei aktsepteeri inspektsioon metskonna selgitusi langi nõuetekohase uuendamise kohta. Kui RMK loendab metsaeraldise proovitükki puittaimestikku, sh ka võrsetekkelisi puhmastikke, ja laiendab loenduse tulemust kogu raiesmikule, siis KKI jaoks on lage ala 0,1 hektarist suurem raiesmikuosa, millel ei ole piisavalt sobivaid puittaimi. Juhtumi puhul, kus RMK selgituste kohaselt näitas KKI mõõtmine raielankide vahekauguseks 100 m, kinnitas KKI, et raielankide vahekaugus oli väiksem kui 100 m. Samal aastal tehtud lageraiete kohta teatas KKI, et kuna kahe uuendamata lageraielangi vahe oli väiksem kui 100 m, siis tehti raiet metsaseaduse nõudeid eirates.

1. jaanuarist 2007 kehtima hakanud metsaseadus leevendas mõnevõrra lankide paigutusele seatud nõudeid, mistõttu ei ole praeguse metsaseaduse alusel võimalik osa tuvastatud rikkumistest enam menetleda. See aga ei muuda olematuks tõsiasi, et ka nendel juhtudel ei arvestanud RMK riigimetsade majandamisel auditeeritud perioodil kehtinud metsaõigusnorme.

Harvendusraieid on tehtud keelatud viisil

Auditeeritud perioodil kehtinud metsaseaduse § 17 lg 1 sätestas, et harvendusraiet tohib teha metsa väärtuse suurendamiseks metsa tiheduse ja koosseisu reguleerimise teel ning lähitulevikus väljalangevate puude puidu kasutamise võimaldamiseks.

Auditi käigus tuvastati kahes metskonnas kummaski üks juhtum, kui riigimetsade majandamisel tehti harvendusraiet keelatud viisil.

RMK ei nõustu ühel juhul auditi järeldusega ja selgitas, et Riigikontroll on ekslikult käsitlenud harvendusraiena sanitaarraiet, mis tehti metsakaitseliku ekspertiisi alusel, ning et nimetatud raie kohta esitati ka metsateatis sanitaarraie kohta.

KKI teatas, et nimetatud raie puhul esitati metsateatis esmalt harvendusraie tegemiseks. Seejuures juhtis KKI tähelepanu asjaolule, et harvendusraie kavandati metsaossa, mis piirnes lageraielankidega,

mille raiumisel rikuti lankide liitumisajale esitatud nõudeid. Pärast tormikahjustatud kasvama jäänud puude rinnaspindala ja kändude mõõtmist selgus, et varasema harvendusraie tulemusena raiuti mets lubatust hõredamaks. Lisaks selgitas KKI, et kuna kõnealuste raietega rikkus RMK lankide liitumisajale esitatud nõudeid ning tegi harvendusraiet keelatud viisil, siis sellega löi RMK ise eeldused tormikahjustuse tekkeks.

Raieid on tehtud ilma raie kohta metsateatise esitamata

Auditeeritud perioodil kehtinud metsaseaduse § 23 lg 3 sätestas, et raieloa saamiseks esitab metsaomanik või tema esindaja kinnistu asukohajärgsele keskkonnateenistusele metsateatise.

Auditi käigus tuvastati kolmes metskonnas kokku 5 juhtu, mil riigimetsade majandamisel tehti raieid ilma raie kohta metsateatist esitamata.

Seega tuvastati kõigis valimis olnud seitsmes metskonnas juhtumeid, mille puhul metskonnad olid riigimetsade majandamisel läinud vastuollu metsaõigusnormidega. Lisaks konkreetseid raieid käsitlevate nõuete mittetäitmisele on RMK rikkunud ka metsaseaduse neid sätteid, mis käsitlevad metsaomaniku kohustust majandada metsa kooskõlas säästliku kasutamise põhimõtetega. Riigikontroll teavitas nimetatud leidudest Keskkonnainspeksiooni ja mitteaegunud rikkumiste puhul alustati menetlusi. Rikkumiste puhul, kus 2007. a kehtima hakanud metsaseadus sätestas varasemast leebemad nõuded, menetlus hiljem lõpetati. Mõnel juhul on rikkumised juba aegunud ning rikkumiste eest vastutavate isikute karistamine ei ole enam võimalik. Vaatamata rikkumise aegumisele või nõuete leevendamisele on tegemist õigusaktide nõuete rikkumisega majandamise ajal. Enamiku auditi käigus tuvastatud rikkumiste puhul teavitasid metskonnad metsateatistega ka keskkonnateenistusi, et kavatsesid teha raieid kohtades ja viisil, mis on vastuolus õigusnormidega, kuid keskkonnateenistused ei tuvastanud vastuolusid ega keelanud selliseid tegevusi ära. Seega on metskonnad teadlikult või teadmatusest kavandanud õigusaktidega vastuolus olevaid raieid ning ei RMK ega Keskkonnaministeeriumi muud kontrollisüsteemid ei ole suutnud selliseid metsarikkumisi tuvastada ega vältida.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Tõhustada keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspeksiooni tööd riigimetsas, et vältida metsaseaduse rikkumisi.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

Lisa

1. Detailed andmed auditi leidude kohta

1.1. RMK 2004.–2006. a andmed metsamaa pindala kohta erinevad oluliselt

2005. a 3. novembril oli RMK-l ühe arvestuse järgi hallata kuni 819 599 ha metsamaad ja teise arvestuse kohaselt mitte rohkem kui 797 282 ha (vt tabel 1). Erinevus 22 317 hektarit on peaaegu võrdne kahe keskmise metskonna metsamaa pindalaga. Kuna tabelist nähtuvalt on RMK andmebaasides vigaste eraldiste pindala olnud vahepeal väga suur, siis võib arvata, et tegelikult olid nende metsade andmed RMK-l olemas, kuid neid ei kasutatud 2005. a koostatud metsamajandamiskavade seletuskirjade koostamisel ega uuendusraiate arvestuslankide arvutustes.

Tabel 1. RMK eri ajal esitatud andmed hallatava metsamaa pindala kohta

	Metsamaa pindala (ha)	Vigaste eraldiste* pindala (ha)	Metsamaa võimalik kogupindala (ha)
2004. aastal koostatud RMK arengukava 2005–2008 ¹⁶	815 105,0		
2005. a metskondade arvestuslangi arvutused	796 537,3		
03.11.2005. a koostatud RMK metsade metskategoriate koondtabel	794 825,4	2 457,0	797 282,4
03.11.2005. a koostatud RMK maade maakategoriate koondtabel	795 739,0	23 860,0	819 599,0
03.05.2006. a koostatud RMK maade maakategoriate koondtabel	816 674,9	2 251,0	818 925,9
RMK kodulehel 2006. a maikuu avalikustatud andmed	816 837,2		

Allikas: RMK

RMK töötajad kirjeldasid, et andmebaasides oli palju vigaseid eraldisi ehk eraldisi, mille kohta on info küll olemas, kuid andmed ei vasta mingi tunnuse poolest RMK metsade infosüsteemi kontrollikriteeriumidele ning neid eraldisi ei arvestata koondtabelite koostamisel. 2006. a andmete kohaselt on riigile kuuluva metsamaa pindala suurem võrreldes 2005. a andmetega, sest 2006. aastaks lisandus pärast vigade parandamist koondandmetele vigaste eraldiste pindala. 2005. ja 2006. a andmete võrdlemisest nähtub aga, et mõne metskonna mõne peapuuliigipuistu mõne arenguklassi metsamaa pindala on 2006. aastal eelmise aastaga võrreldes vähenenud. Seitsme metskonna andmete võrdlemisel selgus, et kolmel neist vähenes vanade männikute pindala oluliselt suuremas ulatuses, kui oli kavandatud uuendusraiateks (vt tabel 2):

- Aakre metskonnas vähenes valmivate ja küpsete männikute pindala ühe aastaga 123,4 ha, kusjuures uuendusraiate pindalaks kavandati männikutes 2005. aastaks 52,6 ha.
- Laiksaare metskonnas vähenes valmivate ja küpsete männikute pindala ühe aastaga 74,6 ha, samal ajal kui uuendusraiateks kavandati männikutes kokku 11,7 ha.
- Vahastu metskonnas vähenes keskealiste ja valmivate männikute pindala ühe aastaga 475,5 ha, mis vastab peaaegu viiekümnekordsele männikute viimasteks aastateks kavandatud uuendusraiate mahule. Vahastu metskonna männikute arvestuslank 2005. aastaks oli 9,9 ha.

¹⁶ <http://www.rmke.ee/files/arengukava1.pdf>

Tabel 2. Aakre, Laiksaare, Vahastu ja Kärü metskonna männikute pindala ja metsamaa kogupindala muutumine 2005. a¹⁷ ja 2006. a esitatud andmete¹⁸ järgi (ha)

Metskond	Arenguklass	Männikute pindala		Kogupindala	
		2005	2006	2005	2006
Aakre	Lagedad ja selgusetad alad	492,8	466,6	2 032,9	1 374,3
	Noorendikud	89,7	349,3	338,3	1 069,7
	Latimetsad	380,9	383,7	1 218,5	1 470,6
	Keskealised metsad	2 392,3	2 468,2	3 724,5	3 794,2
	Valmivad metsad	663,0	555,8	1 332,6	1 264,5
	Küpsed metsad	1390,1	1 373,0	2 907,2	2 871,9
	Kokku metsamaad	5 408,8	5 596,7	11 554,1	11 845,4
Laiksaare	Lagedad ja selgusetad alad	246,0	150,7	2 107,3	955,0
	Noorendikud	49,7	229,6	496,3	1 898,0
	Latimetsad	324,0	345,6	1 398,7	1 460,0
	Keskealised metsad	1 479,2	1 611,6	3 012,1	3 195,6
	Valmivad metsad	292,5	249,9	727,1	679,6
	Küpsed metsad	291,6	259,6	1 233,5	1 141,4
	Kokku metsamaad	2 683,0	2 847,1	8 975,1	9 329,6
Vahastu	Lagedad ja selgusetad alad	101,4	133,5	552,8	511,4
	Noorendikud	54,1	95,1	667,3	827,7
	Latimetsad	483,7	473,8	1 755,7	1 616,5
	Keskealised metsad	2 670,5	2 439,0	4 687,1	4 586,1
	Valmivad metsad	355,3	111,3	1 052,0	818,8
	Küpsed metsad	146,2	150,3	1 077,8	1 049,5
	Kokku metsamaad	3 810,8	3 402,9	9 792,7	9 409,9
Kärü	Lagedad ja selgusetad alad	240,4	192,8	1 265,1	951,2
	Noorendikud	216,5	295,7	2 711,3	3 185,7
	Latimetsad	467,2	484,2	2 913,4	3 036,0
	Keskealised metsad	3 480,1	3 496,9	7 679,7	7 727,3
	Valmivad metsad	320,2	326,2	1 642,6	1 653,5
	Küpsed metsad	448,7	439,2	2 003,6	1 956,9
	Kokku metsamaad	5 173,0	5 234,9	18 215,8	18 510,6

Allikas: RMK

1.1.1. RMK andmed riigimetsas raiutud puidukoguste kohta on väiksemad võrreldes RMK avalikult esitatud metsamüügiandmetega

Tabel 3. RMK avaldatud andmed müüdüd või lattu võetud metsamaterjali koguste kohta, neile vastavad raiemahud, ametlikult esitatud raiemahud ja nende erinevused (mln tm)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Kokku
1.	Riigimetsast raiutud kogutagavara RMK esitatud andmetel	2,761	2,944	2,856	2,504	2,276	2,562	15,903
2.	Riigimetsast valgustusraienena ¹⁹ raiutud kogutagavara RMK esitatud andmetel*	0,113	0,137	0,121	0,126	0,125	0,130	0,752

¹⁷ 16.05.2006. a e-kiri. 2005. a keskkonnateenistustele esitamiseks koostatud metsamajandamiskavade seletuskirjad

¹⁸ RMK kodulehel avaldatud andmed 2006. a mai seisuga

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Kokku
3.	Riigimetsast raiatud tagavara RMK esitatud andmetel ilma valgustusraietel raiatud puiduta (rida 1 – rida 2)	2,648	2,807	2,735	2,378	2,151	2,432	15,151
4.	Riigimetsast kasvava metsana müüdüd puidukogused RMK esitatud andmete järgi	0,56	0,73	0,59	0,39	0,24	0,127	2,637
5.	Riigimetsast metsamaterjalina lattu võetud puidukogused RMK esitatud andmete järgi	2,018	1,937	1,792	1,742	1,834	1,989	11,312
6.	Metsamaterjalina lattu võetud puidukogus teisendatuna kasvava metsa tagavarale (rida 5 + mittelikiivide tagavara*)	2,291	2,265	2,096	2,007	2,113	2,268	13,04
7.	RMK esitatud müügiandmetele vastav kasvava metsa raiemaht (rida 4 + rida 6)	2,851	2,995	2,686	2,397	2,353	2,395	15,677
8.	RMK esitatud raieandmete ja müügiandmete erinevus (rida 3 – rida 7)	-0,203	-0,188	0,049	-0,019	-0,202	0,037	-0,526
9.	Raie- ja müügiandmete erinevus võrrelduna RMK esitatud raieandmetega	7,8%	6,7%	1,2%	0,8%	9,4%	1,5%	3,5%

* Likviidse ehk kasutatava puidu tagavara ja kasvava metsa tagavara suhe on leitud RMK poolt MKUKile esitatud raieandmete alusel ja see on 2001. a 88,1% 2002. ja 2003. a 85,5% ning 2004. ja 2005. a 86,8%.
Allikas: RMK, Statistikaamet, Riigikontroll

1.1.2. Seitsme metskonna raiete ja müügi andmetes esines vastuolusid

Valimis olnud seitsme metskonna uuendusraiate andmeid vaadates ning võrreldes RMK peakontorist ja metskondadest saadetud andmeid raiemahtude kohta ilmnisid samuti vastuolud. Mõned näited:

- Aakre metskonnas kvartali AA153 eraldistel 2 ja 6 tehti RMK andmetel lageraiet kokku 1,8 hektaril ja müüdi puitu kokku 130 tm. Metskonnas koostatud sortimentide prognoosist on näha, et eraldisel 2 pindalaga 1,0 ha oli kavas raiuda kokku 41,0 tm ning eraldisel 6 pindalaga 0,8 ha kokku 88,9 tm. 1996. a koostatud metsamajandamiskava takseerikirjeldustest on näha, et eraldise 2 tagavara oli inventeerimise ajal 209 tm (umbes 5 korda suurem kui müüdüd puidukogus) ja eraldise 6 tagavara 187 tm (umbes 2 korda suurem kui müüdüd puidukogus). Metskond ei osanud seletada, millest on tingitud nii väikesed müügiimahud võrreldes kasvava metsa tagavaraga.

RMK selgitas, et nimetatud langid klupiti ülepinnaaliselt ja müüdi kasvava metsana enampakkumisel ning et RMK-l ei ole olnud võimalik 1996. a metsakorralduse täpsust mõjutada. RMK pole selgitanud, miks keegi ei pööranud tähelepanu tagavarade mitmekordsele erinevusele, mida kogenud metsandustöötajad suudavad tuvastada isegi silmaga hinnates, ilma mõõtmiseta.

- Aakre metskonnas kvartalil AA272 eraldisel 11 tehti RMK peakontorist saadetud andmete järgi lageraiet kokku 2,2 hektaril ning müüdi puitu 76,4 tm. Metskonnas olevatelt töö vastuvõtmise aktidelt on näha, et metsamaterjali raiuti sellelt eraldiselt 553,66 tm.

¹⁹ Valgustusraie on raie, mida tehakse peapuuliigi valgustus- ja toitetingimuste parandamiseks ning metsa koosseisu kujundamiseks metsas, mille keskmine rinnasdiameeter on kuni 8 cm

RMK teatas, et metskonna esitatud andmed on õiged. Lisaks selgitas RMK, et peakontor esitas Riigikontrollile andmeid MISis oleva laoliikumise kohta, kuid et raiega oli alustatud enne MISi rakendamist (tegemist on 2002. a raielangiga), siis MISis on tehtud ainult viimased kanded.

- Aakre metskonnas kvartalil AA306 eraldisel 4 tehti RMK keskusest saadetud andmete järgi lageraiet kokku 1,8 hektaril ja müüdi puitu 83,5 tm. Metskonnas olevatelt töö vastuvõtmise aktidelt on näha, et metsamaterjali raiuti sellel eraldisel 360,18 tm.

RMK teatas, et metskonna esitatud andmed on õiged. Lisaks selgitas RMK, et peakontor esitas Riigikontrollile andmeid MISis oleva laoliikumise kohta, kuid et raiega oli alustatud enne MISi rakendamist (tegemist on 2002. a raielangiga), on MISis tehtud ainult viimased kanded.

- Märjamaa metskonnas kvartalil MM367 eraldistel 7, 10, 11, 13, 14, 16 ja 18 tehti lageraie kokku 4,6 hektaril. RMK peakontori andmetel müüdi selle raie tulemusena kokku 657,1 tm, kuid metskonna andmetel 775,82 tm metsamaterjali. Metsateatiste järgi oli neil eraldistel kavas kokku raiuda 980 tm.

RMK selgitas, et Riigikontrollile saadetud 2006. aasta novembri päringu andmete summeerimisel saab nii peakontori kui ka metskonna esitatu põhjal täpselt sama mahu, mis on 775,82 tm, ning et Riigikontroll on MM367 eraldise 7 jätnud summeerimata. RMK selgitused ei lahenda probleemi, sest RMK peakontor pole Riigikontrollile saatnud eraldiselt 7 raiutud puidukoguseid isegi pärast sellekohasele täpsustavale küsimusele vastates.

- Sonda metskonnas kvartalil PL143 eraldistel 6, 12 ja 14 tehti RMK keskusest saadetud andmete järgi lageraiet kokku 1,7 hektaril ja müüdi metsamaterjali 577 tm. Metskonnast saadud andmete järgi raiuti nendelt kolmelt eraldiselt puidusortimente kokku 667 tm ja 671 tm (erinevad mõõtjad) ning lõpplaos võeti puitu vastu kokku 656,9 tm.

RMK teatas, et peab metskonna poolt Riigikontrollile esitatud selgitusi piisavaks, kuid ei metskond ega RMK peakontor pole selgitanud, miks peakontori andmetel on raiutud kogus ligikaudu 100 tm (ligikaudu 15%) väiksem kui metskonna andmetel. Hiljem selgitas RMK, et tegemist oli RMK töötaja veaga andmebaasist päringu tegemisel.

1.1.3. Andmed riigimetsast välja veetud metsamaterjali koguste kohta on vastuolulised: RMK infosüsteemis olev metsamaterjali müügi alusena kasutatud veoselehtede register ei kajasta kõiki veoselehtede andmeid

Metsaseaduse kohaselt peab metsamaterjali vedajal olema metsamaterjali veol kaasas metsamaterjali omaniku antud metsamaterjali kogust ja kuuluvust tõendav metsamaterjali veoseleht. Metsamaterjali veo eeskirjad²⁰ sätestavad, et metsamaterjali omanik peab väljastatud veoselehtede kohta arvestust. Veoseleht vormistatakse keskkonnaministri kehtestatud vormi kohaselt ja see sisaldab andmeid metsamaterjali päritolu ja koguse, veose lähte- ja sihtkoha, metsamaterjali omaniku, veoki ja veokijuhi ning metsamaterjali saaja kohta.

Kuna auditi käigus ilmnisid raiutud kogustes vastuolud (vt p 1.2 ja 1.3), prooviti jõuda selgusele Märjamaa metskonna kvartalil MM367 toimunud raietes ja müüdüd puidukogustes. Tegemist oli mitmel eraldisel ühel ajal tehtud lageraiega, mille tulemusel RMK peakontori andmetel müüdi metsamaterjali kokku 657,1 tm, kuid metskonna andmetel 775,82 tm (probleemi, et metskondade ja peakontori andmed raiutud ja müüdüd puidukoguste kohta erinevad, on kirjeldatud p-s 1.2). Metsateatiste järgi oli kavas neilt eraldistelt kokku raiuda 980 tm (probleemi, et andmed müüdüd puidu koguste kohta võivad olla tegelikust väiksemad, on kirjeldatud p-s 1.3).

²⁰ Keskkonnaministri 16.03.1999. a määrus nr 18

Metskond esitas tõendiks raiutud ja ostja juures vastuvõetud puidukoguste kohta veoselehed ja veoselehtede registrist väljavõttena saadud veoselehtede koondid. Metskonna töötajate sõnul esitasid nad Riigikontrollile väljavõtte veoselehtede registrist seetõttu, et veoselehtede koondid on aluseks metsamaterjali müügil. 23 veoselehe ja nende elektroonilise koondi kõrvutamisel ilmnisid olulised erinevused:

- 5 veoselehte puuduvad veoselehtede koondist;
- veoselehtede koondis on kõigil veoselehtedel hilisem kuupäev kui veoselehtedel;
- veoselehtede koondis märgitud puidusortimendid ning saadetud ja vastuvõetud kogused ei ühti 11 juhul veoselehtedel märgituga;
- 2 veoselehel on veose lähtekohaks märgitud muu kvartal kui see, kust metskonna töötajate sõnul oli metsamaterjali veetud.

Metskonnast saadud selgituste kohaselt ei hakanud RMK veoselehtede register tööle nii, nagu kavandati, programm oli kohmakas ja metskondades peeti eraldi registreid paberil ja Exceli-tabelitena. Oma töö lihtsustamiseks sisestasid metsnikud programmis sageli mitu veoselehte korraga ühe veoselehe numbri alla ja vajaduse korral koondasid mitmelt erinevalt lehelt ühe sortimendi andmed ühe veoselehe andmete hulka. Veoselehtedel märgitud lähtekohtade erinevuse põhjuseks on metsaülema sõnul metsniku eksimused. RMK peakontor selgitas Riigikontrollile, et RMK on kehtestanud korra, mille kohaselt peab elektrooniliselt peetavas registris kajastuma kogu info saadetud ja vastuvõetud metsamaterjali koguste kohta.

Riigikontrolli hinnangul ei piisa RMK selgitustest, et põhjendada veoselehtede koondi ja veoselehtede erinevusi, sest

- ilmnis juhtumeid, kus veoselehel olevaid koguseid on jagatud veoselehtede koondis mitmel veoselehel olevaks;
- ilmnis juhtumeid, kus veoselehtede koondis on veoselehe kohta märgitud väiksem puidukogus kui veoselehel, ning on selgusetu, kas ja kus on kajastatud ülejäänud kogused;
- ilmnis juhtumeid, kus veoselehtede koondis märgitud andmed vastuvõetud metsamaterjali sortimentide ja koguste kohta ei lange kokku veoselehtedel olevaga.

Kuna kirjeldatud raie puhul oli raiutud kogus RMK peakontori andmetel oluliselt väiksem kui metskonna andmetel, ei kajastu järelikult elektrooniliselt peetavas registris kogu info saadetud ja vastuvõetud metsamaterjali koguste kohta. Kuna RMK sõnul on elektrooniliselt peetav veoselehtede register metsamaterjali müügi aluseks ning kuna auditi leidude kohaselt ei ühti selle registri andmed registri aluseks olevate algdokumentide andmetega, siis ei saa olla kindel RMK müügiandmete õigsuses.

1.1.4. Puistute keskmine tagavara RMK esialgsete ja hilisemate mõõtmiste andmetel

Tabel 4. Puistute keskmine tagavara kolmel eraldisel RMK esialgsete ja hilisemate mõõtmiste andmetel (tm/ha)

Eraldis	RMK esialgsed andmed	RMK täiendav mõõtmine	Täiendava mõõtmistulemuse erinevus esialgsetest andmetest (%)
PN530003	183	275	150
VR038011	425	694	163
VT228009	249	313	126

Allikas: RMK

1.2. RMK raiete kavandamine

1.2.1. Osa riigimetsade inventeerimisandmetest on vanemad kui 10 aastat

Regulaarne ülepinnaeline inventeerimine RMK majandatavates riigimetsades lõppes 2003. a Tartumaa metskondade metsakorraldusega. Alates 2004. a on RMK inventeerinud riigimetsi ise. Selleks et metsa inventuuriandmed ei oleks vanemad kui 10 aastat, pidanuks nii 2004. kui 2005. a riigimetsade inventeerimise maht olema vähemalt 80 000 ha aastas. RMK töötajate sõnul 2004. a RMK metsakorralduse talitus alles moodustati, komplekteeriti osaliselt ning koolitati metsakorraldajaid, mistõttu 2004. a jäi metsade inventeerimise maht tagasihoidlikuks ja piirduti umbes 30 000 hektariga. 2005. a töötati juba suuremas mahus ja inventeeriti kokku 55 000 ha, kuid ülepinnaeline inventeerimine moodustas sellest ainult 37 000 ha. 2006. aastal inventeeriti kokku ligikaudu 100 000 ha, millest ülepinnaeline inventeerimine moodustas ligikaudu 92 000 ha. Ülepinnalise inventeerimise hulgas on märgitud ka 5900 ha Matsalu Rahvuspargi maid, mille hulgas RMK hallatavat metsamaad RMK töötajate sõnul pole.

1.2.2. RMK metsade andmebaasis esineb kasvava metsa kohta valeandmeid

Võrreldes seitsme metskonna kohta Riigimetsa Majandamise Keskusest saadetud uuendusraietena raiutud metsa eraldiste nimekirja RMK metsade andmebaasiga selgus, et osa eraldistest, millel RMK andmetel oli tehtud lageraiet, olid RMK metsade andmebaasis kirjeldatud kasvavana. Tabelis 5 on esitatud analüüsitud metskondade selliste eraldiste pindala kokku ja erinevate peapuuliigipuistute viisi eri aastatel võrreldes konkreetseks aastaks kavandatud raiemahtudega.

Tabel 5. Auditi ajal RMK esitatud andmete järgi lagedaks raiutud, kuid andmebaasi järgi raiumata puistute pindalad kokku ja peamiste peapuuliigipuistute viisi võrreldes konkreetseks aastaks kavandatud uuendusraiete pindaladega

Metsakond	Puistud	2003		2004		2005	
		Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)	Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)	Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)
Aakre	kokku	0,7	1	3,1	3	9,0	7
	männikud	0,7	1	0		0	
	kuusikud	0		0		0	
	kaasikud	0		1,7	5	9,0	23
Laiksaare	kokku	4,3	8	14,3	22	6,4	9
	männikud	1,3	8	0			
	kuusikud	0		9,3	77	2,1	11
	kaasikud	3,0	11	2,3	7	2,5	7
Märjamaa	kokku	0,5	0	1,5	2	31,9	47
	männikud	0,5	1	0		3,4	11
	kuusikud	0		1,5	10	13,6	123
	kaasikud	0		0		13,6	76
Putkaste	kokku	39,0	111	2,4	4	2,4	3
	männikud	32,8	155	0		1,9	4
	kuusikud	5,3	62	0		0	
	kaasikud	0,9	20	2,4	15	0,5	3
Sonda	kokku	16,3	7	13,9	6	1,4	1
	männikud	5,8	20	2,1	7	1,4	5
	kuusikud	4,5	13	5,4	14	0	

Metskond	Puistud	2003		2004		2005	
		Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)	Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)	Pindala (ha)	Võrdlus kavandatuga (%)
	kaasikud	5,3	5	6,2	5	0	
Surju	kokku	3,7	4	1,9	2	33,0	35
	männikud	0		0,4	1	19,2	46
	kuusikud	0		1,5	10	13,8	79
	kaasikud	0		0		0	
Vahastu	kokku	5,9	10	22,3	31	34,6	61
	männikud	0		5,2	55	8,7	88
	kuusikud	2,2	8	8,1	47	12,4	91
	kaasikud	3,2	18	9,0	27	8,9	38

Allikas: RMK, Riigikontroll

Auditi tulemusena selgus, et need erinevused võivad olla põhjustatud kolmest peamisest asjaolust:

- **Programmis pole märgitud, et raie on lõpetatud.** Puistu on andmebaasides märgitud kasvavana seni, kuni metskondade töötajad on langi vastu võtnud ja selle nõuetekohaselt andmebaasis märkinud. Auditi käigus tuvastati, et vähemalt 17 eraldise puhul oli lagedaks raiutud puistu andmebaasis kirjas kasvavana seepärast, et raielangi akteerimine oli tegemata ja lank vastu võtmata, kuigi raiest oli möödunud kuid või isegi enam kui aasta.
- **Lagedaks raiutud puistud on andmebaasis kirjas kasvavana ilma põhjuseta.** Auditi käigus tuvastati, et vähemalt 5 eraldisel on lagedaks raiutud mets kajastatud andmebaasis kasvava puistuna ilma nähtava põhjuseta.
- **Eraldis on jagatud, info raie kohta on seotud raiumata osaga eraldisest ja puudub raiutud osal.** Auditi käigus tuvastati, et vähemalt 24 eraldisel kasvas mets hoolimata infost, et sellel eraldisel oli tehtud lageraiet ning raie oli tegelikult tehtud selle puistuga külgneval ja nüüd uue numbriga eraldisel.

Kuna metskondade viisi oli olukord erinev ega ilmnenud usaldusväärset seaduspärasust, ei saa nende andmete põhjal teha usaldusväärseid ja ekstrapoleeritavaid kokkuvõtteid RMK metsade andmebaasis olevate valeandmete hulga kohta.

1.2.3. Metskonnad, kus kavandati 2006. aastal raied lühemaks perioodiks kui 2005. aastal

Tabel 6. Metskonnad, mille puhul RMK esitas 2006. a lõpus kavandatud raiete nimekirjad lühemaks perioodiks kui 2005. a lõpus

Metskond	Periood, mille kohta kavandatud raiete nimekirjad esitati kehtestamiseks 2005. a lõpus	Periood, mille kohta kavandatud raiete nimekirjad esitati kehtestamiseks 2006. a lõpus
Iisaku	2006–2008	2007
Taali	2006–2009	2007
Väätsa	2006–2009	2007
Rava	2006–2010	2007
Sonda	2006–2010	2007
Vara	2006–2014	2007
Paasvere	2006–2011	2007–2010

Allikas: Metsakaitse- ja Metsauenduskeskus

1.2.4. RMK peakontorist eri ajal Riigikontrollile esitatud kinnitatud uuendusraiate pindala andmed, mida kasutati iga-aastase eelarve koostamiseks, on vastuolus nii omavahel kui ka metskondadest Riigikontrollile saadetud kinnitatud uuendusraiate pindaladega

Riigimetsa Majandamise Keskuse poolt Riigikontrollile saadetud andmed 2004. ja 2005. a kavandatud uuendusraiate pindalade kohta ei lange kokku nende andmetega, mis Märjamaa metskonna töötajate sõnul olid neile saadetud RMK peakontorist ja mida metskond kasutas lähteandmetena riigimetsade majandamisel. Märjamaa metskonnast Riigikontrollile edastatud andmetest on näha, et 2004. ja 2005. a kohta on RMK Loode regiooni metskondade kohta olemas kahesugused kavandatud uuendusraiate mahud (vt tabel 7).

Tabel 7. Loode regiooni metskondade uuendusraiate kavandatud mahud RMK peakontorist ja Märjamaa metskonnast saadetud andmete järgi võrrelduna RMK peakontorist esitatud eelarves kavandatud uuendusraiate pindaladega ja kahest metskonnast faksitud metsaülevaate allkirjaga kinnitatud eelarves kavandatud pindaladega (ha)

Metskond	2004. a kavandatud uuendusraiate pindala kaitse- ja tulundusmetsades				2005. a kavandatud uuendusraiate pindala kaitse- ja tulundusmetsades			
	Arvestuslank		Eelarves kavandatud		Arvestuslank		Eelarves kavandatud	
	pea-kontori andmed	mets-konna andmed	peakontori andmed	metskonna andmed	pea-kontori andmed	mets-konna andmed	pea-kontori andmed	mets-konna andmed
Anija	57,0	62,3	57,0		95,3	72,0	99,3	
Keila	34,2	43,5	34,2		42,0	39,3	40,5	
Kullamaa	51,3	51,5	51,5		45,5	51,5	56,0	
Käru	149,6	155,5	149,6		144,2	124,6	145,7	
Märjamaa	77,1	98,4	77,2	73,9	67,8	75,2	75,2	67,8
Paunküla	79,0	85,4	79,0		106,4	107,5	108,9	
Piirsalu	48,3	34,4	48,3		46,1	39,3	51,0	
Vahastu	71,8	71,8	71,8	46,6	56,5	69,8	62,7	55,3
Vardi	140,3	85,4	140,3		114,9	106,9	126,0	
Viimsi	52,1	66,8	52,3		36,0	46,2	38,6	
Loode reg. kokku	760,7	755,0	761,2		754,7	732,3	803,9	

Allikas: RMK

Tabelist on näha, et kuigi regiooni kohta tervikuna ei ole erinevus kuigi suur, erinevad osa metskondade kavandatud uuendusraiate pindalad olulises ulatuses. Näiteks 2004. aastaks kavandatud raiemahtudes on Vardi metskonnas erinevus ligikaudu 40% ning Piirsalu, Viimsi, Märjamaa ja Keila metskonnas peaaegu 30%. Samamoodi on märkimisväärsed 2005. aastaks kavandatud reimahtude erinevused, olles Viimsi metskonnas peaaegu 30% ning Vahastu ja Anija metskonnas enam kui 20%. Samuti on olulisi erinevusi metskondade uuendusraiate mahtudes erinevate peapuuliigipiistute viisi.

RMK peakontori töötajad kommenteerisid ilmnenu väitega, et peakontorist Riigikontrollile saadetu näol oli tegu metskondadele jooksva aasta kevadel saadetavate esialgsete uuendusraiate pindaladega. Nendest esialgsetest kavandatud pindaladest lähtudes teevad metskonnad lõpliku valiku järgmiseks aastaks kavandatud raiutavatest eraldistest ning sellest moodustub tegelikult kavandatud uuendusraiate pindala (nn eelarvestatud nimekiri), mille kinnitab metsaülevaate ja mille alusel koostatakse järgmise aasta eelarve. Seega olevat metskonnast Riigikontrollile saadetud mahtude näol tegemist pindalaga, mis pärinevat metsaülevaate kinnitatud raiutavate metsaosade nimekirjast, mille järgi koostatakse RMK järgmise aasta eelarve.

Auditi käigus RMK poolt Riigikontrollile esitatud andmete võrdlemisest nähtub, et RMK töötajate selline väide ei vasta tegelikkusele. Tabelist 6 on näha, et Märjamaa metskonnast Riigikontrollile

saadetud andmetest ühtib ainult Anija metskonna 2005. a kohta kavandatu eelarves kavandatuga. Lisaks on tabelist näha, et kahe metskonna metsaülema kinnitatud ja eelarves kasutatud pindalad 2004. a kohta ei lange kokku sellega, mis peakontori andmetel olid kinnitatud, ning 2005. a kohta langeb kokku ainult ühe metsaülema kinnitatud pindala. Lisaks on Märjamaa metskonna töötajad seda olukorda kommenteerides väitnud, et nende saadetu on ainus, mida metsade majandamise alusena on kasutatud ning RMK peakontorist Riigikontrollile saadetud andmeid kavandatu kohta pole nemad näinud.

RMK ei saanud 2006. a kevadel ja suvel Riigikontrollile informatsiooni selle kohta, kui suur uuendusraiate pindala on kavandatud 2006. aastaks, hoolimata sellest, et need küsimused saadeti RMK-le 15. mail, 5. juunil ja 6. juunil ning küsiti intervjuu käigus 23. augustil. RMK saatis need andmed Riigikontrollile alles 5. septembril, pärast seda kui oli need nimekirjad lasknud metskondadel koostada. Vastuolude ilmnemisel palus Riigikontroll RMKd arusaamatuste vältimiseks saata ka 2003–2005. a eelarve koostamise aluseks olnud kinnitatud uuendusraiate pindalad metskondade kaupa ning viiest metskonnast koopiad kinnitatud nimekirjadest. RMK saatis need küsitud andmed 2006. a novembris ja 2007. a juunis.

Tabel 8. RMK uuendusraiate langiarvutuse tulemused ehk valitud arvestuslängid aastateks 2003–2006 (ha)

RMK regioon	2003. a	2004. a	2005. a	2006. a
Edela	1773	1723	1581	1779
Kagu	2579	2604	2426	2938
Kirde	2162	2173	1877	2496
Loode	783	761	755	909
Saarte	218	249	255	311
RMK kokku	7515	7510	6894	8433

Allikas: RMK

RMK saadetud materjalidest on näha, et RMK metskondadest saadetud kinnitatud nimekirjad erinevad paljudel juhtudel peakontori andmetest ning mõnel juhul on eelarve koostamisel järgmise aasta kavandatud uuendusraiate pindala suurem, kui valitud arvestuslank ette näeb (vt tabel 9).

RMK metskondadest saadetud kinnitatud algdokumentidest nähtub, et kavandatud uuendusraiate kogupindalad erinevad paljudel juhtudel peakontori andmetest ning mõnel juhul on eelarve koostamisel järgmiseks aastaks kavandatud uuendusraiate pindala suurem, kui valitud arvestuslank ette näeb (vt lisa p 2.4 tabel 8).

Võrreldes auditeeritud perioodiks kinnitatud iga-aastaseid raienimekirju samaks ajaks valitud arvestuslankidega, selgub, et viiest metskonnast kolmes (Laiksaare, Putkaste ja Surju metskond) on metsaülemad eelarve täitmiseks kavandanud uuendusraieid suuremal pindalal, kui aastateks 2003–2005 kavandatud arvestuslank ette nägi.

Tabel 9. 2003.–2006. a eelarve koostamise aluseks olnud metsaülemate kinnitatud iga-aastased uuendusraiate (UR) pindalad, saadetud RMK peakontorist ja metskondadest ning kõrvutatud sama aasta arvestuslängi pindalaga (ha)

Metskond	2003			2004		
	Arvestuslank (valitud lank)	Metskonnast saadetud kinnitatud UR pindala	Peakontorist saadetud kinnitatud UR pindala	Arvestuslank (valitud lank)	Metskonnast saadetud kinnitatud UR pindala	Peakontorist saadetud kinnitatud UR pindala
Aakre	135,0	–	131,2	118,0	–	125,0
Laiksaare	54,0	76,4	53,9	66,0	64,0	60,9
Märjamaa	115,0	104,5	114,6	77,1	73,9	77,2

Putkaste	35,0	68,0	60,0	65,5	60,4	54,0
Sonda	228,4	–	219,0	219,7	–	194,0
Surju	104,0	138,8	103,9	94,0	137,4	92,7
Vahastu	57,0	34,7	56,9	71,8	46,6	49,0

Allikas: RMK

Tabel 9 (järg). 2003.–2006. a eelarve koostamise aluseks olnud metsaülema kinnitatud iga-aastased uuendusraiate (UR) pindalad, saadetud RMK peakontorist ja metskondadest ning kõrvutatud sama aasta arvestuslangi pindalaga (ha)

Metskond	2005			2006		
	Arvestuslank (valitud lank)	Metskonnast saadetud kinnitatud UR pindala	Peakontorist saadetud kinnitatud UR pindala	Arvestuslank	Metskonnast saadetud kinnitatud UR pindala	Peakontorist saadetud kinnitatud UR pindala
Aakre	137,7	–	105,5	142,0	–	103,0
Laiksaare	71,9	79,1	71,9	72,0	49,9	52,3
Märjamaa	67,8	67,8	75,2	109,0	79,5	70,0
Putkaste	71,1	71,1	63,0	83,5	47,0	52,0
Sonda	178,9	–	206,7	222,5	–	216,0
Surju	93,0	93,0	93,0	94,5	76,3	76,2
Vahastu	56,5	55,3	55,3	74,0	61,9	61,8

Allikas: RMK

Kuigi 2006. a arvestuslank on RMK sõnul teoreetiline ja eelarves kavandatud pindala ei tohiks sellest suurem olla, nähtub 2006. a septembris esitatud nimekirjadest, et mõned metskonnad kasutavad riigimetsa majandamisel nimekirjasid, milles 2006. aastaks kavandatud uuendusraielankide pindala on suurem kui teoreetiline arvestuslank (vt tabel 10). Loode regiooni kohta ei esitanud RMK 2006. a eelarveks kinnitatud koondandmeid kavandatud uuendusraiate pindalade kohta, välja arvatud Märjamaa ja Vahastu metskond. Metskondadest saadetud 2006. aastaks uuendusraiele kavandatud metsaosade puhul on Surju ja Putkaste metskonna kohta alust arvata, et saadetud nimekirjad ei ole täielikud. Surju metskonna nimekirjas ei olnud ühtegi metsaosad, mis 2006. a septembriks oleks olnud raiutud. Putkaste metskonna nimekirjas olid märgitud ainult metsaosad, mis 2006. a septembriks olid raiutud ja puudusid metsaosad, mida kavandati raiuda 2006. a septembrist kuni detsembrini.

Kuna 2006. a teoreetiline arvestuslank oli varasemate aastatega võrreldes oluliselt suurem (vt tabel 8), siis võimaldas see 2006. a kavandada mõnes metskonnas uuendusraieid varasemast oluliselt suuremal pindalal. Selle tulemusena on näiteks Kirde regiooni 2006. a eelarveks kinnitatud uuendusraiate pindalaks 1989 ha, mis on suurem kui 2005. aastaks kavandatud 1877 ha.

Tabel 10. Mõnede RMK metskondade kohta RMK poolt 2006. a novembris Riigikontrollile esitatud 2006. a eelarveks kinnitatud uuendusraiate pindala võrrelduna RMK 2006. a septembris esitatud raiekohtade nimekirjade kogupindalaga (ha)

	2006. a septembris esitatud nimekirjad 2006. aastal tehtud ja planeeritud uuendusraiate kohta		2006. a novembris esitatud 2006. a eelarveks kinnitatud koondandmed	Arvestuslank 2006. aastaks	
	Kaitse- ja tulundusmetsad	Ainult tulundusmetsad		Kaitse- ja tulundusmetsad	Ainult tulundusmetsad
Alatskivi	73,7	65,3	65,7	66,5	57,0
Ilumetsa	180,4	128,0	120,5	133,5	103,0
Rava	164,9	110,5	148,0	163,5	101,0

	2006. a septembris esitatud nimekirjad 2006. aastal tehtud ja planeeritud uuendusraiate kohta		2006. a novembris esitatud 2006. a eelarveks kinnitatud koondandmed	Arvestuslank 2006. aastaks	
	Kaitse- ja tulundusmetsad	Ainult tulundusmetsad		Kaitse- ja tulundusmetsad	Ainult tulundusmetsad
Türi	151,6	138,8	149,7	147,0	132,0
Kihelkonna	42,2	42,2	43,0	43,0	37,0
Kuressaare	44,0	44,0	40,0	64,5	39,0

Allikas: RMK

1.2.5. RMK metsakorraldus on oluliselt kallim kui Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse tehtud riigimetsakorraldus

2003. a sõlmis Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskus lepingud RMK Tartumaa metskondade ülepiinliseks inventeerimiseks ja metsamajandamiskavade koostamiseks kokku 81 200 hektari kohta. Lepingute järgi oli töö kogumaksumuseks 3,3 miljonit krooni. 2003. a tegelikest töödest tehtud kokkuvõtte järgi inventeeriti toona 83 689 ha riigimaad, millest metsamaad oli 61 959 ha. Seega oli 2003. a riigimetsade metsakorralduse keskmine maksumus metsamaa kohta 53 kr/ha ja kogu riigimaa kohta 39 kr/ha.

RMK 2005. a koostatud eelarve järgi olid metsakorralduse kulud kokku 9,0 miljonit krooni ja inventeeriti 54 696 ha. Metsakorraldustööde keskmiseks maksumuseks oli seega 165 kr/ha.

2006. a eelarve järgi kavandati metsakorralduse mahuks 100 000 ha ja kogukuluks 11,53 miljonit krooni. Seega kavandati metsakorralduse keskmiseks maksumuseks 115 kr/ha. 2006. a inventeerisid RMK metsakorralduse talituse metsakorraldajad kokku 99 863 ha, millest ülepiinlane inventeerimine moodustas 92 296 ha. Ülepinnalise inventeerimise hulgas on märgitud ka 5900 ha Matsalu Rahvusparki maid, mille hulgas RMK hallatavat metsamaad RMK töötajate sõnul pole. Metsakorralduse talituse kulud olid 2006. a kokku 9,85 miljonit krooni, mis teeb metsakorraldustööde keskmiseks maksumuseks 99 kr/ha.

Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse andmetel oli erametsade korraldamise maksumuseks 2003. aastal kuni 110 kr/ha, 2005. aastal 130 kr/ha ja 2006. aastal 140 kr/ha.

RMK lepingulised kohustused, mis olid seotud aerofotograafia teenuste tellimisega, olid 2004. aastal 537 000 kr, 2005. aastal 465 000 kr ja 2006. aastal 212 500 kr.

Keskkonnaministri, Riigimetsa Majandamise Keskuse,
Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse ning
Keskkonnainspeksiooni vastused