

Eesti kaitsealad ja nende juhtimine



Töö on valminud projekti EUIP 00/EN/181 raames novembris 2000

Autorid:

Kaja Peterson, MSc – Säästva Eesti Instituut, SEI-Tallinn

Teet Koitjärv – Eesti Kaitsealade Liit

Üllas Ehrlich, MSc – TTÜ Eesti Majanduse Instituut

Antti Haapanen, PhD – kaitsealade ja Natura2000 võrgustiku ekspert

Matti Helminen, PhD – kaitsealade ekspert

Toimetaja:

Tiina Peil

Tõlge soome keelest:

Helju Jüssi

Küljendaja:

Katrin Leismann

Sarja kujundaja:

Irina Tammis

Kaane foto:

Tiit Leito “Saarnaki Peet heinaniidul 1972. aastal”

Trükk: AS Pakett

ISBN: 9985-9282-7-X

ISSN: 1406-6637

SISUKORD

Tabelid ja joonised	5
Kasutatud lühendid	6
1. PROJEKTI TUTVUSTUS (<i>Kaja Peterson</i>)	
1.1. Sissejuhatus	7
1.2. Materjal ja metoodika	8
2. ORGANISATSIOON JA JUHTIMINE. TULEMUSJUHTIMINE	
2.1. Mis on organisatsioon ja mis on juhtimine? (<i>Kaja Peterson</i>)	11
2.2. Juhtimiskultuuri arendamine looduskaitse haldamisel Soomes (<i>Antti Haapanen</i>)	15
3. EESTI KAITSELADE SÜSTEEMI KUJUNEMISE AJALUGU (<i>Teet Koitjärv</i>)	
3.1. Sissejuhatus	19
3.2. Eesti kaitsealade süsteemi tekkimine ja purunemine: 1910–1944	20
3.3. Ellujäämine ja areng: 1944–1991	21
3.4. Järeldused	26
4. KAITSELADE SÜSTEEM JA KAITSELADE VALITSEMINE – MÕISTED (<i>Kaja Peterson</i>)	
4.1. Mõisted “kaitstav loodusobjekt”, “kaitseala”, “kaitseala tüüp” ja “kaitsealavöönd”	27
4.2. Mõisted “kaitseala valitseja” ja “kaitseala valitsemine”	33
5. KAITSELADE ÜLDRIIKLIKU JUHTIMISSÜSTEEMI ANALÜÜS (<i>Kaja Peterson</i>)	
5.1. Kaitsealade juhtimine üldriiklikul tasandil	40
5.2. Järeldused	41
5.3. Soovitused	42
6. KAITSELADE JUHTIMINE MAAKONDLIKUL TASANDIL (<i>Kaja Peterson</i>)	
6.1. Ettekanded	43
6.2. Rühmatöö	43
6.3. Rühmatöö tulemused: kaitsealade valitsemismudelite võrdlus	44

7. KAITSEALADE VALITSEMISE FINANTSEERIMINE (<i>Üllas Ebrlich</i>)	
7.1. Kaitsealade valitsemise finantseerimise allikad ja maht	48
7.2. Kaitsealade valimi finantseerimise maht ja dünaamika	52
7.3. Kaitsealade finantseerimise võrdlus	53
7.4. Kaitsealade põhivahendid	55
7.5. Administratsiooniga kaitsealade töötajad ja töötasu	55
7.6. Maakondade keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate finantseerimise struktuur	56
7.7. Kaitsealade töötajate rahulolu töötajate arvu, finantseerimise ja olemasoleva inventariga	57
7.8. Kaitsealade finantseerimise alused	58
7.9. Järeldused ja soovitused	59
8. KAITSEALADE VALITSEMISE EFEKTIIVSUS (<i>Kaja Peterson</i>)	
8.1. IUCN-i metoodika tutvustus	61
8.2. Mõnede Eesti kaitsealade kaitsekorralduse efektiivsuse mõõtmine IUCN-i metoodika alusel	63
8.3. Järeldused	64
9. KAITSEALADE HALDAMINE SOOMES (<i>Matti Helminen</i>)	66
10. NATURA2000 VÕRGUSTIK JA KAITSEALADE HALDAMINE (<i>Antti Haapanen</i>)	
10.1. Sissejuhatus	69
10.2. Natura2000 võrgustiku nõuded	70
10.3. Eesti riikliku programmi koostamine	71
10.4. Piirkondlike üksuste ülesanded	71
10.5. Keskkonnaministeeriumi ja infokeskuse ülesanded	73
KOKKUVÕTE	74
EXECUTIVE SUMMARY	77
KASUTATUD KIRJANDUS	83
Lisa 1. “Intervjuu kaitseala valitsejaga” küsimustik	84
Lisa 2. Memo lõpp-raporti peamiste tulemuste esitlusel toimunud arutelu kohta	93
Lisa 3. Kaitseala valitseja ülesanded – KLOS-i järgi	95
Lisa 4. Kaitseala valitseja ülesanded – tegelikud	96
Lisa 5. Kaitseala valitseja välissuhtlemine	97
Lisa 6. Eesti kaitsealade haldussüsteem 2000. aastal	99
Lisa 7. Seminar “Eesti kaitsealade juhtimissüsteem ja selle suutlikkus” päevakava	99
Lisa 8. Seminarist “Eesti kaitsealade juhtimissüsteem ja selle suutlikkus” osavõtjad	100
Lisa 9. Mõnede Eesti kaitsealade valitsemise efektiivsuse hindamine IUCN-i 1997. aasta metoodika alusel	102

TABELID JA JOONISED

TABELID

1. Valimi kriteeriumid	8
2. Kaitsealatuübid, alatüübid ja kaitse-eesmärgid	29
3. Kaitsealavööndite olemasolu erinevates kaitsealatuüpides	30
4. Kaitsealavööndid ja metsakategooriad	30
5. Seadusega keelatud tegevused kaitsealavööndites	31
6. IUCN-i kategooriate võrdlus Eesti kaitsealade tüüpidega	32
7. Kaitseala valitsejate tüübid	33
8. Kaitsealade pindala muutumine maakondades	34
9. Kaitstavate alade valitsemise jaotus kaitseala administratsioonide ja maakonna keskkonnateenistuse vahel kolmes maakonnas	35
10. Kaitsealade haldussüsteemi erinevad mudelid maakonna tasandil	44
11. Seminarist osavõtjate eelistused kaitsealade erinevate juhtimismudelite suhtes	46
12. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1995–1999	49
13. Rahvusparkide ja looduskaitsealade finantseerimine (tuh kr) 1999. aastal	51
14. Administratsiooniga kaitsealade (valim) finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes aastatel 1993, 1996, 1999	52
15. Lääne- ja Viljandimaa kaitsealade finantseerimine (kr/ha) 1999. aastal	53
16. Administratsiooniga kaitsealade ja maakonna keskkonnateenistuste (valim) poolt valitsetavate alade pindala (ha) ühe töötaja kohta 1999. aastal	54
17. Kaitsealade funktsioonid ja kaitsekategooriad IUCN-i (1994) järgi	62
18. Kaitsekorralduse efektiivsus kaitsealade valimise	64

JOONISED

1. Eesti kaitsealad 2001. aastal	28
2. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1995–1999	49
3. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) 1995–1999	50
4. Rahvusparkide ja looduskaitsealade finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1999. aastal	50
5. Administratsiooniga kaitsealade (valim) finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes aastatel 1993, 1996, 1999	52
6. Kaitsealuse territooriumi finantseerimine (kr/ha) Lääne- ja Viljandimaal	54
7. Administratsiooniga kaitsealade ja maakonna keskkonnateenistuste (valim) poolt valitsetavate alade pindala (ha) ühe töötaja kohta 1999. aastal	54
8. Administratsiooniga kaitsealade (valim) põhivahendite (kr/ha) maksumus	55
9. Lahemaa RP ja Matsalu LK töötajate arv aastatel 1993, 1996, 1999	55
10. Administratsiooniga kaitsealade (valim) töötajate keskmine kuupalk (kr) võrrelduna Eesti keskmise kuupalgaga aastatel 1993, 1996, 1999	56
11. Maakonna keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade finantseerimine Lääne- ja Viljandimaal (kr) allikate lõikes 1999. aastal	56
12. Töötajate arvu ja struktuuri vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks	57
13. Finantseerimise vastavus/piisavus kaitseala eesmärkide ja põhimääruse täitmiseks	57
14. Inventari (põhi- ja väikevahendid) vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks	58

KASUTATUD LÜHENDID

BKA	– Biosfääri kaitseala
EKAL	– Eesti Kaitsealade Liit
EUIP	– <i>European Union Integration Project</i>
ha	– hektar
ITK	– Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus
IUCN	– Ülemaailmne Looduskaitse Liit (<i>The World Conservation Union</i>)
KKF	– Keskkonnafond
KKK	– Kaitsekorralduskava
KKM	– Keskkonnaministeerium
KLOS	– Kaitstavate loodusobjektide seadus
KOV	– Kohalik omavalitsus
Kr	– Kriteerium
kr	– kroon
KT	– Keskkonnateenistus
Lk	– looduskaitse
LK	– Looduskaitseala/administratsioon
MKA	– Maastikukaitseala/administratsioon
MKT	– Maakonna keskkonnateenistus
MN	– Ministrite Nõukogu
MS	– Metsaseadus
MTÜ	– Mittetulundusühing
OPM	– Osakonna põhimäärus
PM	– Põhimäärus
PRA	– Programmiala/administratsioon
RMK	– Riigimetsa Majandamise Keskus
RP	– Rahvuspark/administratsioon
RSN	– Rahvasaadikute Nõukogu
TSN	– Töörahasaadikute Nõukogu
VVO	– Valitsusväline organisatsioon

1. PROJEKTI TUTVUSTUS

Kaja Peterson

1.1. SISSEJUHATUS

Vajadust kaitsealade moodustamise ja haldamise korraldamise analüüsimiseks on väljendatud mitmed asjaomased riigiasutused ja isikud. Riigikontroll korraldas 1999. aastal Keskkonnaministeeriumi tegevuse auditeerimise kaitsealade moodustamise ja haldamise korraldamisel. Peakontrolör Olav Lüüs märgib oma otsuses nr 10–13/62 25. jaanuarist 2000 muuhulgas seda, et kaitsealade valitsemise mõjususe ja tõhususe on olnud kaitsealade erinev. Lüüs peab peapõhjuseks asjaolu, et erinevaid kaitsealade valitsejaid on olnud erinevad võimalused neile seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Erinevate võimaluste all on peakontrolör silmas pidanud nii olukorda, kus 1999. aasta lõpu oli kaitsealade valitsejaks erinevate valitsusasutuste haldusalas olevad riigiasutused (siseministeeriumi haldusalas olnud maavalitsuste keskkonnaosakonnad ja Keskkonnaministeeriumi haldusalas olnud kaitsealade administratsioonid), kui asjaolu, et kaitsealade haldamine sõltus suuresti kaitsealade valitsejate erinevatest rahalistest võimalustest ning prioriteetidest (Lüüs punkt 3).

Kaitsealade valitsemise ja looduskaitsega laiemalt seonduvaid probleeme esitasid looduskaitsega tegelevad valitsusvälised organisatsioonid (Eesti Roheline Liikumine, Eesti Ornitoloogiaühing, Eestimaa Looduse Fond ja Looduskaitseühing “Kotkas”) juba 1999. aastal kevadel oma esimesel kohtumisel uue keskkonnaministriga. VVO-d juhtisid tol korral Heiki Kranichi tähelepanu kaitseala loodusreservaadis ja sihtkaitsevööndis oleva maa vahetamisega väljaspool kaitseala oleva maa seotud vastuoludele ja looduskaitse huvide eiramisele ning nõudsid keskkonnaministrilt viivitamatut tegutsemist kõrge looduskaitseväärtusega maade riigi omandisse jätmiseks.

Eesti Kaitsealade Liit (EKAL) oli moodustanud liidu-sisese haldusreformi töörühma. Sama aasta juunis läkitas EKAL keskkonnaminister Kranichile pöördumise, milles EKAL väljendas muret looduskaitse süsteemi olukorra üle ja rõhutas põhjaliku reformi vajadust.

Seega polnud juhuseks, et Keskkonnaministeerium algatas 2000. aastal projekti “Eesti kaitsealade juhtimissüsteemi analüüs”, mida rahastas Euroopa Liidu Integratsiooniprojekt (EUIP). Eestis on praegu erinevatel andmetel 314–318 kaitseala. Rahvusvaheliste projektide kaudu toimuvad laialt ulatuslikud tööd metsakaitsealade ja Natura2000 võrgustiku loomiseks. Kuidas sobitada uute kaitsealade haldamine olemasolevasse süsteemi, oli ajendiks käesolevale projektile. Küsimusele ei saa vastata enne, kui on selge, kuidas toimib kaitsealade haldamine täna.

Tabel 1. Valimi kriteeriumid

LEGEND: RP = rahvuspark MKT = maakonna keskkonnateenistus LP = looduspark LK = looduskaitseala KA = kaitseala MKA = maastikukaitseala “väike” = kuni 1000 ha “suur” = üle 1000 ha	VALIKU KRITEERIUMID		
	Kaitseala tüüp/ kriteerium	Administratsioon	
		Valitseb 1-e kaitseala	Valitseb enam kui 1-e kaitseala
	1 RAHVUSPARK	Soomaa RP	Lahemaa RP
	2 LOODUS-KAITSEALA	Alam-Pedja LK	Matsalu LK
	3 MAASTIKU-KAITSEALA (LOODUSPARK)	Hiiumaa Laidude MKA	0
	Valimi esialgne suurus:	3	2
	Valimi tegelik suurus (kaitsealade valitsejate arv):		

1.2. MATERJAL JA METOODIKA

Kuigi projektitaotlus esitati EUIP-le tähtaegselt juba 2000. aasta jaanuaris ja eeldatav projekti algus oli kavandatud sama aasta märtsikuusse, lükkus otsus projekti rahastamiseks augustisse. Üle poole aastane hilinemine lühendas projekti läbiviimise aega ja seega tuli üle vaadata tööülesannete maht.

Ekspertidena oli taotluses algselt pakutud Teet Koitjärve, Üllas Ehrlichit ja Kaja Petersoni Eestist, Matti Helminen ja Antti Haapaneni Soomest ning Hans Biebelrietherit Saksamaalt. Biebelriether teatas ootamatult, et on haigestunud ja loobub seetõttu osalemast.

Tööperioodiks oli seega kolm kuud. Esimene ekspertide kohtumine toimus 11. augustil Tallinas, kus täpsustati tööülesandeid ja lepidi kokku metoodika osas. Töö valmis novembri keskel.

Töö eesmärgiks seati kaitsealade juhtimissüsteemi analüüs ja peamiste probleemide kaardistamine. Töö tulemusena lootsid eksperdid anda kaitsealade haldamise kohta objektiivset informatsiooni, mida saaks kasutada uue looduskaitse seaduse väljatöötamisel. Uue seadusega kehtima hakkav kaitsealade haldamine peaks võimaldama lisaks olemasolevate kaitsealade ka uute kaitsealade tüüpide (metsakaitsealade ja Natura2000-alade) efektiivset haldamist.

Arvestades projekti läbiviimiseks jäänud lühikest aega, otsustati olemasoleva kaitsealade haldamise olukorra analüüs läbi viia valimi alusel. Selleks töötati välja järgmised kriteeriumid (tabel 1).

Peamiseks kriteeriumiks oli see, et kaitseala kaitse-eeskiri oleks kinnitatud. Seega jäid lisaks paljudele kaitsealadele välja programmialad. Kaitsealade tüüpideks võeti vaatluse alla rahvuspark, looduskaitseala ja maastikukaitseala (looduspark). Kriteeriumidena käsitleti iga kaitseala tüübi puhul, kes on kaitseala valitseja (administratsioon või maakonna keskkonnateenistus), kas kaitseala valitseja valitseb ühte või mitut kaitseala samaaegselt, kas tegemist on suure (üle 1000 ha) või väikese territooriumiga (alla 1000 ha) kaitsealaga, kas kaitsealal on olemas kaitsekorralduskava.

MKT Valitseb enam kui 1-e kaitseala	Kaitseala territoorium		Kaitsekorralduskava		Valimi suurus Kaitsealade+ MKT-de arv
	väike	suur	olemas	puudub	
		Soomaa RP/ Lahemaa RP	Soomaa RP	Lahemaa RP	2
Viljandimaa KT, Läänemaa KT,	Raudna LK/ Viljandimaa KT	Puhatu LK/ Ida-Virumaa KT	Alam-Pedja LK	Puhatu LK	4
Ida-Virumaa KT Ida-Virumaa KT	Vaivara MKA/ Viljandimaa KT	Loodi LP/ Viljandimaa KT	Loodi LP		3
3	2	4	2	2	9 KA+3 MKT
8					

Nimetatud kriteeriumide rakendamisel kujunes valimi esialgseks suuruseks 12 objekti. Arvestades asjaolu, et osa objekte täitis samaaegselt enam kui üht kriteeriumi, oli valimi tegelikuks suuruseks 8.

Tööks valimiga koostati ankeet 80 küsimusega, mis lähetati kaheksale kaitseala valitsejale. Ankeedile vastanutega toimusid intervjuud kohtadel, andmeid täpsustati e-posti ja telefoni teel.

Ankeet koosnes kolmest osast (lisa 1). Esimene osa (33 küsimust) käsitles kaitseala valitsejale seadusega pandud ülesandeid ja nende ülesannete täitmisega seotud probleeme. Ankeedi teine osa (25 küsimust) käsitles kaitseala valitseja suhtlemist, mis toimub nii organisatsiooni sees kui on suunatud ka väljapoole info ja tagasisideme saamiseks, et paremini korraldada oma ülesannete täitmist. Ankeedi kolmas osa puudutas kaitsealade haldamisega seotud finantsküsimusi (22 küsimust), ehk teisisõnu – kuivõrd on eelnevad ja praegused ressursid piisavad kaitseala valitsejale pandud ülesannete täitmiseks. Küsimused koostasid K. Peterson (I osa), T. Koitjärv (II osa) ja Ü. Ehrlich (III osa).

Käesolevas väljaandes käsitletakse kõigepealt mõisteid “organisatsioon” ja ”juhtimine” eesmärgiga tutvustada, millistest elementidest koosneb ja milliseid funktsioone täidab organisatsioon ja selle juhtimine. Edasi antakse ülevaade kaitsealade süsteemi kujunemisest Eestis (T. Koitjärv), käsitletakse kaitsealade valitsemisega seotud mõisteid ja nende rakendamist tuues esile vastuolusid (K. Peterson) ja analüüsitakse kaitsealade juhtimisega seotud finantsküsimusi (Ü. Ehrlich). Ühe osa tööst hõlmab Maailma Looduskaitse Liidu (IUCN) poolt 1997. aastal väljatöötatud metoodika testimine valimis osalenud kaitsealade töö efektiivsuse hindamiseks. Lõpuks tehakse ettepanekuid kaitsealade juhtimise suutlikkuse tõstmiseks.

6. detsembril 2000 toimus Keskkonnaministeeriumis projekti peamiste tulemuste esitlus ja arutelu, mille memo asub lisa 2.

TÄNUAVALDUS

Töö autorid tänavad hr T. Sillaotsa, Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna nõunikut ja järgmisi kaitsealade juhte, kelle abiga käesolev töö valmis: T. Kastepõld ja K. Lotman (Matsalu LK), A. Kaasik (Lahemaa RP), A. Miller (Hiiumaa laidude MKA), E. Tammur (Alam-Pedja LK), M. Suurkask (Soomaa RP), T. Sizova ja K. Prosin (Ida-Virumaa KT), K. Latik ja H. Rennu (Läänemaa KT), V. Kunberg ja H. Lapp (Viljandimaa KT). Andmete kasutamise võimaluse eest tänavad töö autorid hr U. Timmi ja K. Sirelit KKM ITK Looduskaitsebüroost.

2. ORGANISATSIOON JA JUHTIMINE. TULEMUSJUHTIMINE

2.1. MIS ON ORGANISATSIOON JA MIS ON JUHTIMINE? Kaja Peterson

Kuivõrd käesoleva töö eesmärgiks on anda ülevaade eesti kaitsealade juhtimissüsteemist, siis kõigepealt vajavad tutvustamist mõisted “organisatsioon” ja “juhtimine”.

Organisatsioon

Organisatsiooni on defineeritud kui ühise eesmärgi saavutamise nimel ühinenud inimkoosluse eksisteerimise ja vastastikuse mõjutamise korrastatud vormi (Lukjanov, 2000).

Organisatsiooni peamisteks tunnusteks peetakse järgmisi:

1. eesmärgi olemasolu
2. ressursside olemasolu
3. funktsioonide jaotamine selle liikmete vahel (tööjaotus)
4. võimu jaotamine (juhtimine)
5. reeglite olemasolu, mis reguleerivad inimestevahelisi suhteid
6. oma väärtussüsteemi kujundamine

Nimetatud tunnused määravad üheskoos organisatsiooni terviklikkuse ja näitavad, kui hea või halb, kui tugev ja efektiivne ta on. *Kui organisatsioonil puudub mõni nimetatud tunnustest, siis kaotab ta oma näo, võib-olla isegi oma loomise mõtte ja eesmärgi ning võib peagi lõpetada oma eksistentsi.* Ja vastupidisel juhul – selgesti avalduvad positiivsed tunnused tagavad organisatsioonile edu.

Organisatsioon kui süsteem

Süsteem on omavahel teatud viisil seotud koostisosade ehk elementide kogum. Elemendid on lisaks omavahelisele seotusele ka omavahelises vastastikuses toimes. On avatud ja suletud süsteeme olenevalt sellest, kas süsteem vahetab väliskeskkonnaga informatsiooni, energiat ja ainet. Organisatsioon on avatud süsteem. Organisatsioon sõltub otseselt väliskeskkonnast.

Eksisteerib organisatsioone, keda käitumise/tegevuse järgi saab jaotada determineeritud kui ka tõenäosuslikeks süsteemideks. Viimasel juhul on tegemist süsteemiga, mille käitumist ei ole alati võimalik ette ära arvata.

Organisatsiooni sise- ja väliskeskkond

Organisatsiooni **sisekeskkonna** kujundavad järgmised tegurid:

1. eesmärgid
2. struktuur
3. ülesanded
4. tehnoloogiad (sh organisatsioonilised, juhtimisalased)
5. inimesed

Olulisimad tegurid on organisatsiooni **eesmärgid**. Need on tulemused, milleni organisatsioon tervikuna või selle allüksus peab jõudma. Organisatsiooni eesmärgid töötatakse välja juhtkonna poolt ja tehakse teatavaks kõigile allüksustele. Nende tundmine kõigi töötajate poolt on organisatsiooni kogu töö koordineerimise tähtsaim lüli ning ühtlasi töötajate motiveerimise vahend. Edukaks juhtimiseks peavad kõikide allüksuste eesmärgid vastama organisatsiooni üldistele eesmärkidele, nende saavutamisele kaasa aitama ja vältima vastuolu tekkimist teiste allüksuste eesmärkidega. Organisatsiooni üldised eesmärgid määravad paljuski nõuded, mida esitatakse teistele sisemistele teguritele (struktuurile, inimestele jt).

Organisatsiooni **struktuur** on selle ülesehitus, seda moodustavate funktsionaalsete allüksuste ja üksikute töötajate korrapärastatud tervik, milles kajastub organisatsiooni-sisene tööjaotus ja koostöö. Tööjaotuse puhul eristatakse horisontaalset ja vertikaalset tööjaotust. Esimese puhul allub juhile palju töötajaid, juhtimistasandite arv on väike ja tegemist on juhi laia kontrolltsooniga (s.o ühele juhile allutatud töötajate arv on suur). Vertikaalse tööjaotuse puhul allub juhile vähe töötajaid ja juhtimistasandeid on palju. Sel juhul on tegemist juhi kitsa kontrolltsooniga.

Ülesanded on tööde kirjeldused, milliseid täitjad peavad tegema kindlaksmääratud mahus, viisil ja tähtsajaks. Juhtimisülesanded jagatakse kolmeks tüübiks: töö inimestega, töö mitmesuguste esemetega (toore, masinad, töövahendid) ja töö informatsiooniga. Täitjate jaoks kajastab tööjaotus neile esitatavaid konkreetseid nõudeid.

Tehnoloogiad on laiemas tähenduses mingi ressursi (toorme, info jms) nõutavaks kaubaks või teenuseks ümberkujundamise viisid.

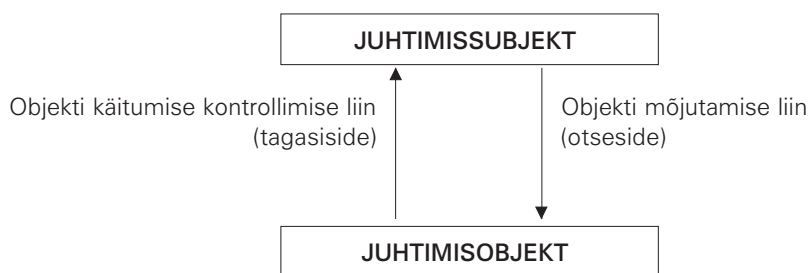
Inimesed on organisatsiooni peamine ressurss – kõigi teiste sisetegurite liikumapaneev jõud.

Organisatsiooni sisekeskkonda mõjutab **organisatsiooni väliskeskkond**. Väliskeskkonna mõjutegureid jagatakse majanduslikeks, tehnoloogilisteks, sotsiaalseteks, õiguslikeks ja poliitilisteks. Veel võib neid jagada otsesteks ja kaudseteks. Otsesteks mõjuteguriteks on seadused ja normid, tarbijad, konkurendid, ressursside tarnijad ja ametühingud. Kaudseteks teguriteks on majanduse seisund, rahvusvahelised sündmused, sotsiaalne seisund, poliitilised, teaduslik-tehnilised ja keskkonnamõjurid.

Eraldi tuleks peatuda kontrollil. **Kontroll** on protsess, mille käigus selgitatakse välja, kas töötajate töö ja selle tulemused vastavad organisatsiooni eesmärkidele ja neile seatud ülesannetele. Kontrolli põhieesmärgiks on nõrkade kohtade ja vigade väljaselgitamine, nende õigeaegse parandamise tagamine ja tulevikus kordumiste vältimine, vähemtähtis pole informatsiooni saamine asjade käigu ja kehtestatud normatiividele vastavuse kohta, kulutuste minimeerimine ja organisatsiooni kohandamine väliskeskkonnaga.

Juhtimine

Juhtimine on mudel, mis koosneb juhtimise subjektist ja objektist ja nende vahelisest otsesidemest (mõjustamine) ja tagasisidemest (kontroll). Juhtimist käsitletakse eelkõige üksteisele järgnevate, omavahel seotud planeerimise, organiseerimise, juhatamise (juhendamise), motiveerimise ja kontrollimise funktsioonidena. Juhtimise mõiste defineerimisel võib lähtuda kolmest aspektist: objektist, protsessist või meetoditest. Lukjanovi (2000) arvates ei ole need üksteisega vastuolus ega üksteist välistavad definitsioonid, sest iseloomustavad ühe ja sama nähtuse erinevaid tahke. Definitsioonina on kõige enam kasutusel juhtimise subjekt-objektiline definitsioon, mis lähtub mudelist, mille moodustavad kolm omavahel seotud elementi: 1) juhtimis-subjekt (see, kes juhib), 2) juhtimisobjekti (mida või keda on vaja juhtida) ja juhtimisvahendeid (see, millega objekti mõjutatakse või kontrollitakse, et see vajalikul viisil käituks).



Juhtimiseks on seega vaja a) kahe osapoole olemasolu, b) ühe osapoole mõju teisele ja c) tulemuste eesmärgivastavuse kontrolli (Lukjanov, 2000).

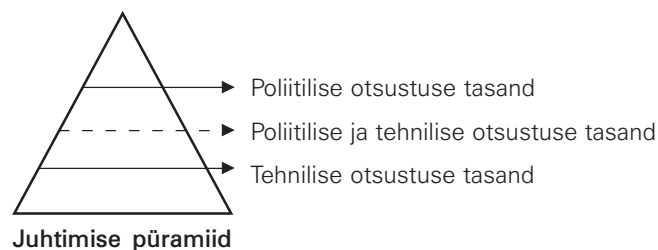
Juhtimisfunktsioonid

Juhtimisprotsess koosneb reast eritoimingutest, mis on juhtimise puhul kohustuslikud. Nisuguseid toiminguid nimetatakse juhtimisfunktsioonideks. Erineva tasandi või organisatsiooni juhtide poolt lahendatavad konkreetsed ülesanded võivad omavahel oluliselt erineda, kuid samal ajal on nende tegevuses, sõltumata ametikohast ja tegevusalast, palju sarnast ja ühist, sest neil kõigil tuleb oma ametikohal tööd

- ✓ planeerida,
- ✓ seda organiseerida,
- ✓ tegeleda jooksva töö juhendamisega (koordineerimisega),
- ✓ hinnata ja kontrollida asjade käiku ja tulemusi,

mida nimetataksegi juhtimisfunktsioonideks.

Iga funktsiooni täitmine nõuab juhilt vastavate planeerimis-, organiseerimis-, koordineerimis- ja muude otsuste tegemist. Otsustamisprotsess on juhtimise üks tähtsamaid külgi.



Juhtimisprotsess on, nagu eelpool mainitud, juhtide poolt kindlas järjekorras sooritatavad operatsioonid. Lisaks teatud "korrastatusele" iseloomustab juhtimisprotsessi samal ajal ka katkendlikkus, sooritatavate funktsioonide suhteline omavaheline sõltumatus, vajadus juhtimistoiminguid ette valmistada ja selle tulemusi arvestada ning teadvustada asjaolu, et pärast juhtimistoimingu sooritamist käitub objekt teatud aja jooksul iseseisvalt, ja et puhtjuhtimistoimingute kõrval teeb juht ka mittejuhtimistööd. Juhtimistegevuse sellisest iseloomust tingituna on käibel juhtimise teine definitsioon:

Juhtimine on organisatsiooni töö planeerimise, organiseerimise, juhendamise, motiveerimise ja kontrollimise protsess, mis peab tagama püstitatud eesmärkide saavutamise.

Juhtimise tasandid

Traditsiooniliselt käsitletakse juhtimise teoorias ja praktikas kolme juhtimistasandit: kõrgem, keskmine ja madalam juhtimistasand ja vastavalt räägitakse kõrgemast, keskmisest ja madalamast juhtimispersonalist.

Juhtimise üldreeglid ehk printsiibid

Üldiste printsiipide tunnistamine ei tähenda seda, et juhtimises eksisteerib vaid üks ainuõige tee või ainult üks reeglite kogum, mis sobib igas juhtimissituatsioonis, vaid pigem on tegemist olemasoleva vundamendiga, millele ehitatakse efektiivne juhtimine. Et täita üldreeglite rolli, peavad teadusliku juhtimise printsiibid vastama vähemalt kolmele nõudele. Need on:

1. üldkehtivus (st ei sõltu juhtimistegevuse liigist ega valdkonnast)
2. objektiivsus (ei sõltu üksikute juhtide soovist)
3. kohustuslikkus (neid reegleid kasutamata on edukas juhtimine võimatu)

Edu saavutamisele orienteeritud juhtimine peab olema (Lukjanov, 2000 täiendustega):

1. teaduslik (st peab toetuma selles valdkonnas kogutud teadmistele)
2. süsteemne (st peab hõlmama objekti kõiki tahke, tasandeid, elemente ja seoseid ning toetuma objekti juhtimise meetodite täielikult komplektile)
3. paindlik
4. sihipärane
5. ressursiga kaetud
6. rajatud täpsele arvestusele ja kontrollile
7. oma töötajate jaoks avatud

Juhtide võimetus luua ülalloetletud põhimõtetele vastavat juhtimissüsteemi on selleks pinnaseks, millest kasvavad välja juhtimisvead (Lukjanov, 2000). Eelpool loetletud printsiipide tundmine aitab mõista juhtimise kolmandat definitsiooni:

Juhtimine on juhtimise printsiipide, meetodite, vahendite ja vormide ühtsus.

Järgnevalt käsitleme kaitsealade süsteemi organisatsioonina ja analüüsime selle organisatsiooni juhtimisega seotud küsimusi.

2.2. JUHTIMISKULTUURI ARENDAMINE LOODUSKAITSE HALDAMISEL SOOMES Antti Haapanen

Soome Riiginõukogu otsustas 1991. aastal, et riigi haldamisel minnakse üle nn tulemusjuhtimisele. See puudutas nii ministeeriumitasandit kui piirkondlikku haldamist. Üleminek tulemusjuhtimisele tähendab organisatsiooni tegevuse ümberhindamist ja kõikide, nii juhtide kui nende alluvate kohustust liituda uuendustega. Nagu ma edaspidi lähemalt selgitan, tähendab tulemusjuhtimine suurt muutust juhtide senistes tegutsemisviisides.

Riiginõukogu otsuse taustaks on olnud mõte muuta haldustöö tulemusrikkamaks ja ühtlustada erinevate haldussektorite juhtimiskultuuri. Seepärast alustati kõigepealt ulatusliku koolitusprogrammiga. Nõnda tegin minagi 1980. aastate keskel läbi üsnagi pika juhtimiskunsti kursuse, mille korraldas Riigihalduse arenduskeskus. 1990. aastate algul võtsin osa Keskkonnaministeeriumi juhtimiskultuuri arendamisest. Matti Helminen osales metsandusega seotud tegevusplaanide väljatöötamisel. Nii Keskkonnaministeeriumi kui Metsaameti juhtimistegevuse arendamisega tegeles üks ja sama konsultantiderühm. 1990. aastate keskpaigast alates on vastavalt Riiginõukogu otsusele tulemusjuhtimist rakendatud looduskaitsealases haldustöös tervikuna – keskkonnaministrist iga rohujuuretasandil töötajani.

Kui olete lugenud Väino Linna “Tundmatut sõdurit”, mis on tõlgitud ka eesti keelde, on teil ettekujutus Soome pärimuslikust juhtimiskultuurist. Soome põlislaantest pärit sõduritele oli loomumane kogu aeg oma ülemuste korraldustele vastu toriseda, kui oli aga tõsi taga, pandi ühise eesmärgi saavutamiseks kõik kaalule. Normaalsemates, rahulikes oludes täideti ülemuste korraldusi aga nii, nagu keegi heaks arvas. Kuigi niisugune käitumine ei olnud vastavuses sõjaväemäärustikuga, saadi olukorrast enamasti aru ja lõpptulemus oli üsna hea. Vabama juhtimiskultuuri tagajärjeks oli, et kõik püüdsid hea lõpptulemuse saavutamiseks kasutada oma ajusid.

Mis on tulemusjuhtimine?

Traditsiooniline juhtimiskultuur on seotud arusaamisega, et juht teab, mille poole peab organisatsioon püüdlema, ta kasutab ära oma positsiooni (nn võimupositsiooni), käskides alluvatel teha seda, mida ta ise arvab õige olevat.

Alluvad peavad heast juhist lugu, mitte ainult sellepärast, et ta annab korraldusi, vaid sellepärast, et nende korralduste juures on arvesse võetud alluvate soove ja et juht on arendanud endas omadusi, millest alluvad lugu peavad (nn autoriteedipositsioon). Autoriteetne juht suhtleb alluvatega, vestleb nendega, arutleb töö täiustamisvõimalusi, saades samas informatsiooni alluvate soovide kohta.

Traditsiooniliselt juhitud organisatsioon võib tegutseda efektiivselt, kuid selle töös võib esineda palju takistavaid tegureid, näiteid selle kohta on elus küllaldaselt.

Viimasel ajal on uurimisasutustes ja ettevõtetes pööratud tähelepanu juhtimiskultuuridele ja püütud välja arendada eeskujusid, mille järgimine tagab võimalikult hea ja odava tulemuse. Tulemuseks võib olla mingi toode või teenus. Vähehaaval on jõutud järeldusele, et ka haldamine annab või peaks andma toodangut. Sedalaadi toodangu hulgas võivad olla sotsiaalteenused, tervishoiualased teenused, ka looduskeskkonnas puhkamisega seotud teenused ja looduse mitmekesisuse säilitamiseks tehtav töö. **Tulemusjuhtimine** taotleb oma nimetuse kohaselt võimalikult tõhusate tulemuste

tootmist. Tulemused võivad olla õiged, valed või mõnikord näilised. Olgu siis küsimus äriettevõttes või riiklikus haldustöös, tuleb selgeks teha, mida soovitakse saavutada. Sellist eesmärki kutsutakse **visiooniks**. Eriti paljuastmelises ja keerulises haldusüksuses on väga tähtis, et kõik on seotud ühise eesmärgiga. Visiooni määratlemiseks tuleks korraldada ühisnõupidamisi. Kui saavutatakse kohustuste suhtes üksmeel, teavad kõik, mille nimel tuleb tööd teha. Samas ei saa juhid teha otsuseid, mis on vastuolus ühise visiooniga.

Lisaks visioonile on vaja välja töötada **tegevuskava**. See sisaldab põhimõtteid, kuidas visiooni elluviimiseks ja klientide rahulolu saavutamiseks tegutseda.

Visiooni võib luua eri pikkusega ajavahemike tarvis, ent alustuseks tuleb kindlaks määrata pikemaajaline visioon. Kui visioon on kindlaks määratud, arutatakse läbi need abinõud, mida kasutades on võimalik jõuda ühiselt määratletud eesmärgini. Seda kava nimetatakse **strateegiaks**. Strateegia loomisel tuleb pöörata tähelepanu olemasolevatele võimalustele ja piiravatele eeltingimustele.

Kõige tähtsam lähtekoht strateegia välja töötamisel on personali oskused, suutlikkus ja ühine tööpanus. Piiravateks tingimusteks on kasutadaolevad ressursid. Strateegia olemuse määravad veel kehtiv seadusandlus, halduseeskirjad ja koostööpartnerid. Kui on tegemist riigi haldusalaga, eriti mõne ministeeriumiga, tuleb strateegiat luues võtta arvesse kehtivat valitsusprogrammi ja ministri poliitilisi suuniseid.

Traditsioonilises haldusorganisatsioonis on ülesanded jaotatud enamasti võimalikult selgelt. Igaüks teab, mida ta tegema peab, ja seepärast on võimalik öelda: “Sel ja sel põhjusel ei kuulu see minu ülesannete hulka.” Tulemusjuhtimise korral peab seda põhimõtet organisatsiooni efektiivsuse suurendamiseks muutma. Enamasti tähendab see töö ümberorganiseerimist nõnda, et ülesanded on vähem piiritletud ja tehakse rühmatööd (nn tiimi- või **meeskonnatööd**). Igale töötajale määratakse tema põhilised kohustused ja töörühm, kuhu ta kuulub. Sealjuures on tema ülesandeks abistada oma töörühma liikmeid alal, mis on tema eripädevuses. Samal ajal võib ta oma kitsamal erialal abistada teisi töörühmi. Eesmärgiks on, et ülesanded saaksid hästi lahendatud ja kasutatakse iga töötaja oskusi, suutlikkust ja energiavarusid. Meeskonnatööle on omane, et rühma liikmed peavad tulemuse saavutamiseks üksteist toetama. Et töö oleks hästi organiseeritud, peab aga meeskonnal olema juht.

Tulemusjuhtimisega haldusüksusele on omane, et organisatsiooni astmeid püütakse vähendada. Nii muutub asjaajamine lihtsamaks. Ka alama astme juhtidel peab olema võimalikult palju teavet organisatsiooni üldiste ülesannete kohta, nõnda et ei oleks vaja pidevalt küsida kõrgema astme juhtide seisukohti. See hõlbustab juhtide osa oma alluvate töötulemuste toetamisel.

Tulemusjuhtimise olemusse kuulub tulemuste **seire** organiseerimine. Kui keskne tulemus on näiteks uute looduskaitsealade rajamine, on sellest väga kerge aru anda. Kvaliteeti arvestavat seiret ei ole aga sugugi lihtne korraldada, kuigi see on olulise tähtsusega. Kui tulemuseks on näiteks ettepanek uue looduskaitseala moodustamiseks, ei ole mingit tähtsust selle ettepaneku tegemiseks kulutatud lehekülgede arvul, tulemus sõltub täielikult töö kvaliteedist. Sedalaadi unikaalsete ülesannete puhul on küllaltki raske ette planeerida, kui palju tööd tulemuse saavutamiseks kulub.

Töö kvaliteedi jälgimisele aitab kaasa **kodanikuühiskond**. Avatud ühiskonnas peab kodanikel ja valitsusvälistel organisatsioonidel ja meedial olema võimalus jälgida riigiametnike tegevust. Seega kindlustab töö kvaliteedi teatavas osas ka kodanikuühiskonna sekkumine töössse. Soome Natura2000 koostamine sai selles mõttes suure tähelepanu osaliseks. Euroopa Liidu liikmeksolek annab kodanikuühiskonnale võimalusi juurde, kuna kodanikel on õigus Euroopa Komisjonile kaebusi esitada.

Tulemusjuhtimise puhul on oluline osa vastutuse andmine rohujuuretasandil asuvatele tulemusüksustele. Kui juhtkond on nendega kokku leppinud aasta tulemuseesmärgi ja võimaliku strateegia selle saavutamiseks, on sel allaotusel ka vastutus tulemuse saavutamise eest. Juhtkonna liikmed tegutsevad tugisikutena, tegevusse sekkumine ei kuulu asja juurde. Muidugi tuleb aasta jooksul kontrollida, kuidas tulemuse saavutamine edeneb. Kui eelnevalt kokku lepitud strateegia ei ole tulemuslik, peab nendel nõupidamistel olema võimalus rääkida strateegia kohandamisest või muutmisest.

Looduskaitseorganisatsioonid on asjatundjate organisatsioonid. Asjatundjatele võib anda märkimisväärselt palju vabadusi, aga nendegagi on vaja tegevuse eesmärgid ja abinõud täpselt kooskõlastada.

Mõnel puhul on põhjust luua ajutine organisatsioon, mis toetaks teatavat tähtajalist tegevust (**projektiorganisatsioon**). Natura2000 riiklike ettepanekute tegemine on niisuguse ettemääratud ulatuse ja eesmärgiga ettevõtmise tüüpiline näide. Projektiorganisatsioonile antakse ülesanne, ajagraafik, määratakse juht ja isikuline koosseis ning kui on tegemist suurema ülesandega, lepatakse kokku, kelle väljaspoolset oskusteavet võib selle ülesande täitmiseks kasutada. Kui on tegemist kogu organisatsiooni seisukohalt tähtsa ülesandega, peavad projektis osalejad oma töö kohta piisavalt aruandeid esitama.

Tulemusjuhtimine Soome Keskkonnaministeeriumis ja piirkondlikes keskustes

Alljärgnevalt käsitlen üksnes looduskaitselist haldamist. Ministeeriumi üldjuhtimine sarnaneb kontserni juhtimisega.

Pikaajaline visioon on kirja pandud looduskaitseseaduse esimeses paragrahvis. Euroopa Liidu liikmeks astumise järel tõusid kesksed eesmärkideks Natura2000 võrgustiku välja töötamine ja elluviimine. See tegevus haarab paljudeks aastateks endasse kõik "energiavarud", eeskätt Keskkonnaministeeriumis, aga ka piirkondlikus keskkonnakaitses.

1992. aastal Rio de Janeirois sõlmitud bioloogilise mitmekesisuse alane kokkulepe seab looduse mitmekesisuse säilitamise pikka ajavahemikku hõlmavaks visiooniks, kuid samas on see tähendanud, või vähemalt oleks pidanud tähendama, strateegia olulist muutumist. Kokkulepe nõuab loodusliku mitmekesisuse arvestamist kõikidelt sektoritelt. Sellest juhindub ka Soome valitsus. Ikkagi jääb tähelepanuväärne vastutus selle kokkuleppe täitmisel eeskätt Keskkonnaministeeriumile.

Tulemusjuhtimine Soome Metsaametis

Alljärgnevalt kasutan lühiduse mõttes terminit Metsaamet, kuid mõtlen selle all ainult Metsaameti looduskaitsealast tegevust.

Keskkonnaministeerium teeb Metsaametiga igal aastal tulemuslepingu. Nõupidamised toimuvad sügisperioodil ja lõplik leping sõlmitakse tavaliselt aasta algul. Ministeeriumi poolt kirjutavad sellele alla minister ja kantsler, Metsaameti poolt peadirektor ja looduskaitseosakonna juhataja.

Lepingus sõnastatakse eelseisvad ülesanded, tuginedes seadustele ja määrustele ning riigi eelarvest lähtuvatele aspektidele, millest oleneb Metsaameti looduskaitsealane tegevus. Igal aastal piiritletakse täpsemalt Parlamendilt ja Keskkonnaministeeriumilt saadud eriülesanded. Nagu lepingus on

sõnastatud, tellib Keskkonnaministeerium mainitud ülesannete täitmise Metsaametilt ja lubab nende eest maksta vastavalt dokumenteeritud kokkuleppele. Lepitakse kokku tulemuslikke eesmärgi puudutavate nõupidamiste ja aruandluse suhtes. Nii peaks Keskkonnaministeeriumi informeeritus sellest, kuidas on lood soovitav tulemuste saavutamiseks, olema tagatud.

Metsaamet on loonud oma tulemusjuhtimise süsteemi. Seetõttu on Metsaameti looduskaitseosakonnal ministeeriumi visioonist erinev visioon. Loomulikult ei saa see olla ministeeriumi visiooniga vastuolus, kuid Metsaameti eesmärgid looduse mitmekesisuse säilitamiseks puudutavad konkreetselt tema oma tegevust.

Metsaameti looduskaitsetöö on jaotatud keskuse ja kuue looduskaitseüksuse vahel. Igale üksusele määratakse tulemuslikud eesmärgid ja antakse nende saavutamiseks vajalikud vahendid. Lisaks sellele rakendatakse eri strateegiate väljaarendamiseks arvukalt meeskonnatööprojekte. Need meeskonnad koosnevad erinevate looduskaitseüksuste esindajatest. Mõningal juhul määratakse tööle eraldi eelarve ja piiritletakse oodatavad tulemused.

Olulisemad järeldused

Tulemusjuhtimise keskne eesmärk on motiveerida töötajaid saavutama ühiskonna seisukohalt olulisi tulemusi ja luua positiivne, arengut soodustav õhkkond töökohtadel. Igapäevasele püütakse anda maksimaalsed võimalused oma võimete rakendamiseks. Kui aga juhtimiskultuur või uut moodi juhtimine on ainult nime poolest tulemusjuhtimine ja seda ei rakendata õigesti, võib see töötaja seisukohalt olla arengut pärssiv.

Tulemusjuhtimine eeldab traditsioonilise juhtimisega võrreldes rohkem paberitööd, paremat planeerimist ja aruandlust. Kasvab koosolekute hulk.

Metsaametis tähendas üleminek tulemusjuhtimisele olulisi muutusi. Varem oli organisatsioon jäik, juhikeskne ja sissepoole suunatud. Räägiti “meie piirkondadest” ja “meie meestest”. Nüüd, kui organisatsiooni püüdeks on endast jätta positiivne imidž, soovitakse teha koostööd ja selleks ollakse võimeline.

Keskkonnaministeeriumis ei ole muutused nii selgepiirilised. Poliitilise juhtimisega ministeeriumis ei saagi tekkida täiesti suletud õhkkonda. Pealegi on Soome Keskkonnaministeerium Metsaametiga võrreldes noor. Teiselt poolt ei ole kogu ministeeriumi juhtkond tulemusjuhtimisega seotud nii nagu Metsaametis.

Juhi isiklikest omadustest oleneb suurel määral, kui selgepiirilisel suudab ta alluvatele juhtnööre anda. Minul on kogemus tööst üsna paljude ministrite alluvuses. Ametniku seisukohast on paremad kõvakäelised ministrid sõltumata nende poliitilistest seisukohtadest. Nõrk ja kõhklev minister ei oska oma seisukohta õigesti avaldada ning on ebakindel. Äärmisel juhul võib juht alluvaga ainult kärkida, tegemata alluvale selgeks, mida temalt oodatakse, uurimata järele, kas teatavat tulemust on üldse võimalik saavutada. See teeb asjaajamise raskeks, mõnikord isegi võimatuks. Sellega seoses pean tõdema, et kui alluv tuleb ülemuse juurde mingi keerulise küsimuse üle nõu pidama, peab tal alati olema oma seisukoht, millest lähtudes üldse rääkima hakata. See hõlbustab ja kiirendab otsuse tegemist.

See oli tutvustus juhtimiskultuuri eesmärkidest Soomes, millest võiks kasu olla Eesti looduskaitse juhtimise edendamisel.

3. EESTI KAITSEALADE SÜSTEEMI KUJUNEMISE AJALUGU

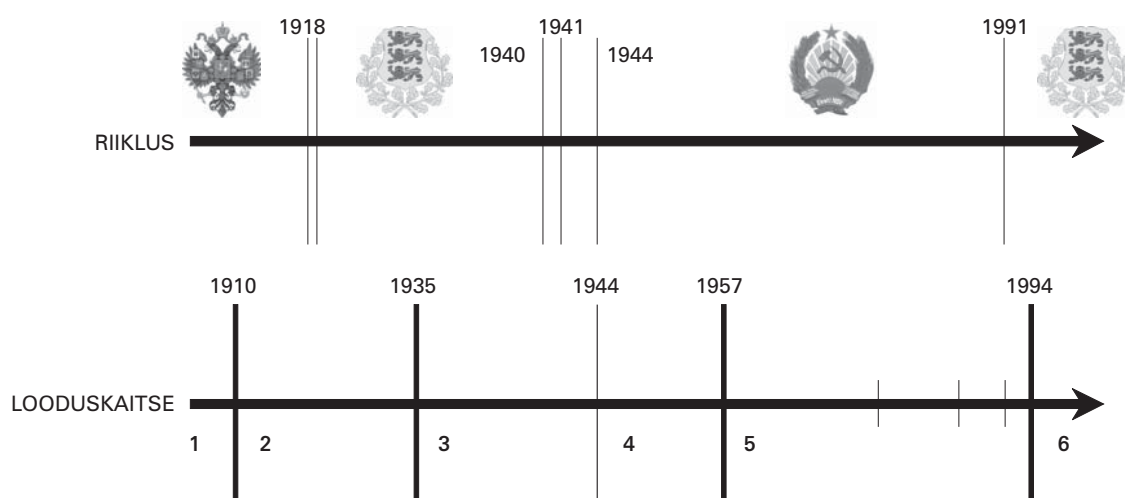
Teet Koitjärv

3.1. SISSEJUHATUS

Alljärgnevalt keskendutakse tänapäeva Eesti looduskaitset enim mõjutanud ajastule – Nõukogude okupatsiooniaastaile pärast Teist maailmasõda. Varasemat aega puudutatakse vaid sedavõrd, kui see on oluline järgneva mõistmiseks. Keskendudes **kaitsealade süsteemi arenguloole** on oluline tähelepanu pöörata kaitsealade juhtimisele tervikuna ning süsteemi loovale õiguslikule vundamendile.

Periodiseering

1. **Kuni 1910** – akadeemiline looduskaitse ilma kaitsealadeta
2. **1910–1935** – akadeemiline looduskaitse kaitsealadega
3. **1935–1944** – riiklik looduskaitse Eesti Vabariigis ja okupatsiooniaastatel
4. **1944–1957** – akadeemiline looduskaitse ilma võimude toetuseta
5. **1957–1994** – riiklik looduskaitse Eesti NSV-s ja taasiseseisvunud Eestis: looduskaitse ja metsamajanduse “kooselu”
6. **Alates 1994** – riiklik looduskaitse Eesti Vabariigis: looduskaitse ja keskkonnakaitse “kooselu”



3.2. EESTI KAITSEALADE SÜSTEEMI TEKKIMINE JA PURUNEMINE: 1910–1944

Teadlike looduskaitseideede levikut Eestis võib täheldada alates 19. sajandi teisest poolest, mil sellest kujunesid akadeemiliste loodusuurijate seltside ja akadeemiliste isikute eestvedamisel praktilised ettevõtmised. Praeguse Eesti territooriumil kulmineerus akadeemiline tegevus Vaika saarte kaitse alla võtmisega 1910. aastal. Liivimaa, mille koosseisu Saaremaa kuulus, käis niisiis päris ühte jalga looduskaitsemõtte arenguga Euroopas. Tegelike pinnaliste kaitsealade asutamisega oldi siiski Euroopast maas, ent Tsaari-Venemaa oludes igati jälle esirinnas. Eelnimetatud sündmus ega kaitsealade asutamine teistes Tsaari-Venemaa osades ei tähendanud aga riikliku looduskaitse tekkimist. Õiguslikult oli vaid mõnede loodusvarade (nt mets, tervisemuda ja -vee allikad) kasutamine osaliselt reguleeritud. Kuigi Vaika saartest vaid 150 km kaugusel oli juba aasta varem (1909) asutatud üks Euroopa esimestest rahvusparkidest, Gotska Sandön, ei jõudnud see sündmus Eesti- ja Liivimaa loodushuviliste teadvusse ilmselt eriti jõuliselt. Täpsuse huvides tuleb öelda, et professor Buchholtz ja Johannes Käis püüdsid rahvusparkide ja kaitsealade mõtet 1920. aastate alguses tutvustada¹. Esimese maailmasõja keerises ei jäänud aga kellelgi aega looduskaitsega tegeleda.

Ega seejärelgi eriti kerged ajad tulnud: iseseisvus, Saksa okupatsioon, Vabadussõda, riigi ülesehitamine. Looduskaitsega tegelesid akadeemilised ringkonnad Tartu Ülikoolis, millele allutati 1924. aastal ka Vaika kaitseala. Asutati juurde uusi kaitsealasid (nt Järvelja), kus sai rakendada ainult **ajutist** kaitset, sest õiguslikku alust rohkemaks polnud. Kõrvalepõikena tasub märkida, et muinuskaitssjad olid oma asjaajamises aktiivsemad, aga võib-olla ka ühiskonnas kergemini mõisteta-
vad, sest **Muinasvarade kaitse seadus** leidis Riigikogu poolt heakskiitu juba 1925. aastal². Kaitseid Vabariigi Valitsust looduskaitsealiselt aktiveerida oli mitmeid, ent kõik tulutud, kuna oma eesmärgi ei saavutatud. Samas valmistati ühiskonda ette aktiivse looduskaitse rakendamiseks. Ülemaailmse majanduskriisi aastad polnud looduskaitsealadele soodsad ning alles 1935. aastal kirjutati Riigivanema poolt alla **Looduskaitse seadus**³. Seda sündmust on raske alahinnata, sest:

- ✓ esmakordselt muutus looduskaitse huvigruppide ja akadeemiliste asutuste erihuvist riiklikuks tegevuseks,
- ✓ loodi looduskaitse juhtimissüsteem, mille tugisambaks oli **Looduskaitse register**.

Selles seaduses oli muudki ajaloolist ja olulist, kuid nimetaksin vaid käesoleva ettekande teemat puudutavaid. Nimetatud seaduse alusel valiti looduskaitse inspektor (Gustav Vilberg-Vilbaste) ning loodi kogu riiki kattev looduskaitse usaldusmeeste võrgustik.

Tolleaegne eesmärgiselt tekitab praegugi kadedust⁴:

- ✓ looduse kaitsmine sõltub eelkõige juriidiliste küsimuste lahendamisest,
- ✓ igal kaitsealal peab olema oma kaitse-eesmärk,
- ✓ otstarbekas on luua väikseid kaitsealasid, sest Eestis pole võimalik reserveerida looduskaitsele suuri alasid,
- ✓ looduse kaitsmine pole eeskätt mitte teadustegevus vaid administreerimine, jt.

¹ Käis, Johannes. Õpetaja ülesanded kodumaa looduse uurimises ja looduskaitsetes // Käis, Johannes. Kooli-raamat. / Koostaja: Ferdinand Eisen. – Tallinn: Ilmamaa, 1996. – Lk 130/131. – (Eesti mõttelugu; 10. – Originaalartikkel ilmus 1923. aastal ajakirjas “Loodus” (nr 7)).

² RT 1925, 111/112, 70.

³ RT 1935, 106, 878.

⁴ Mathiesen, A. Looduskaitse Eestis // Looduskaitse. – Tallinn: Riigiparkide Valitsuse Kirjastus, 1937. – Kd 1. – Lk 12–19.

Olen veendunud, et teadlik looduskaitse juhtimissüsteemi kujundamine oli tolle aja kindel eesmärk, mida edukalt viisid ellu doktor Gustav Vilbaste ning Riigiparkide Valitsuse (hilisema Loodushoiu- ja Turismi Instituudi) direktor magister Peeter Päts.

Kõik tingimused looduskaitsetegevuseks olid loodud. Kohe peale Looduskaitseseaduse jõustumist hakati ette valmistama uut ja täiuslikumat seadust, mis kirjutati Riigihoidja poolt alla 1938. aastal ja kandis nime **Loodushoiu seadus**⁵. Niinimetatud teine looduskaitseseadus sisaldas endas täiendatult esimese seaduse põhimõtteid, millele lisandus kodukaunistamine.

Eesti annekteerimise ja okupeerimisega Nõukogude Liidu poolt lakkas paljude aastate jooksul ehitatud looduskaitse süsteem olemast, kuigi veel 1940. aasta juulis Loodushoiu seadust rakendati. Saksa okupatsiooni ajal ametlikult looduskaitsega ei tegeldud, mis ei tähenda, et akadeemilised ringkonnad ning entusiastlikud looduskaitse usaldusmehed ei tegutsenud. Tolle ajastu looduskaitsetööst annavad tunnistust sissekanded Looduskaitse registris. Eesti taasokupeerimine Nõukogude vägede poolt 1944. aastal kustutas viimasegi lootuse iseseisva riigi ning endise looduskaitse süsteemi taastamiseks. Eesti looduskaitse oli tagasi paisatud 20. sajandi algusega sarnasesse olukorda, millele lisandusid stalinlikud repressioonid ja ideoloogia.

3.3. ELLUJÄÄMINE JA ARENG: 1944–1991

Okupatsiooniaegse looduskaitse võib jaotada omakorda järgmisteks allperioodideks:

1. **1950–60. aastad:** looduskaitse legaliseerimine, kaitsealade (taas)loomine, esimeste rahvusvaheliste kontaktide (taas)tekkimine, mõisaparkide kaitse alla võtmine.
2. **1970. aastad – 1981:** looduskaitse rahvusvahelistumine (Lahemaa rahvuspark, UNESCO programm “Inimene ja Biosfäär”, Matsalu looduskaitseala Ramsari ala staatuses), avalikustumine (diskussioon soode kuivendamisest ja kaitsest⁶) ja sookaitsealade moodustamine.
3. **1981–1990:** programmialad (Pandivere, Lääne-Eesti saarestiku biosfäärikaitseala), võitlus NSV Liidu tööstuspoliitika vastu, täitevvõimu reform.
4. **1991–1994:** organiseerumine ja rahvusvahelistumine uuel tasandil.

Murrangulised muutused:

- 1957** – looduskaitse legaliseerimine, kaitsealade (taas)loomine ja looduskaitse haldussüsteemi kujundamine
- 1971** – esimene rahvuspark
- 1981** – sookaitsealade loomine
- 1988–1990** – looduskaitse täitevvõimu reorganiseerimine
- 1994** – **Kaitstavate loodusobjektide seadus** (KLOS).

Kas aga iseseisvuses arenenud looduskaitsemõte hääbus ja hävitati täielikult? Ilmselt mitte. Kuigi riiklik looduskaitse **süsteem** oli hävitatud, säilisid paljud kaitsealad erinevatel põhjustel puutumatuna, kuni riiklik looduskaitse suudeti taastada. 1930. aastate looduskaitsemõtet püüdsid võimaluste piires arvestada 1955. aastal asutatud Eesti NSV Teaduste Akadeemia Looduskaitse Komisjon eesotsas Eerik Kumariga, 1958 asutatud Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering ning 1966 asutatud Eesti Looduskaitse Selts, millede eesotsas seisis Jaan Eilart.

⁵ RT 1938, 31, 253.

⁶ Näiteks: Kask, Edgar; Masing, Viktor. Mida on tehtud soode säilitamiseks// Eesti Loodus. – 1974. – Nr 1. – Lk 1–8.

Kõige suuremat mõju nii Eesti kultuurile kui looduskaitsele on avaldanud teise looduskaitse-seadusse sisse toodud **kodukaunistamise mõte**, mis on Eesti Looduskaitse Seltsi kaudu ainsa-na kandunud otseselt tollest ajast 1990. aastate poliitikasse president Lennart Meri patronaa•i all. Eriti tuleb siinjuures rõhutada, et iseseisvusaja looduskaitsemõtte kandjaks olid isikud, kes 1950. aastail andsid oma parima, et 1957 sai jälle riiklikul tasemel looduskaitsega tegelema hakata. **Isik-suste** eriline roll on olnud märgatav kogu okupatsioonija looduskaitstes. Elemendiks, mis samu-ti kandus 1930. aastatest 1957. aastasse, kuid tegelikku rakendamist ei leidnud, oli objektide aju-tise kaitse alla võtmise võimalus ning looduskaitse usaldusmeeste võrgu loomine (taastamine). Eesti NSV Ministrite Nõukogu 11.07.1957. aasta määruses nr 242 **Abinõudest looduskaitse organiseerimiseks Eesti NSV-s**⁷ oli järgmine paragrahv:

Teba ülesandeks Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuvale Looduskaitse Valitsu-sele tihedas koostöös teaduslike ja ühiskondlike organisatsioonide, koolide ja TSN täitev-komiteedega organiseerida ülevabariiklik looduskaitse ühiskondlike volinike võrk... (§ 5).

Tõenäoliselt olid just taolise sõnastuse juured esimeses ja teises looduskaitse-seaduses. Kuigi koha-likke muinsus- ja looduskaitseaktiviste haarati eriti 1960.–1970. aastail aktiivselt looduskaitsete-gevusse, ei olnud ühe omaaegse süsteemielemendi siirdamisega teistsugustesse oludesse võima-lik taastada endist süsteemsust. Samas moodustasid võrgustiku ühiskondlikud looduskaitseins-pektorid, kelle tegevuses oli mitmeid omaaegsete usaldusmeeste ülesannete ja tegevuste elemente.

*Looduskaitse ühiskondlike inspektorite ülesandeks on kontrollida kõigi loodusvarade (seal-hulgas jahifauna, kalarikkused, metsade tulekaitse nõuded jt) ja loodusharulduste kaitseks kehtestatud eeskirjade täitmist ja propageerida looduskaitse-alaseid teadmisi*⁸.

Nagu juba mainitud, muutus Teise maailmasõja järel looduskaitse jälle vaid akadeemiliste ring-kondade erihuviks. Stalini eluajal oli akadeemiline looduskaitsegi lubatud ja keelatud tegevuse piiiril •ongleerimine, kuni 1955. aastal õnnestus Eesti NSV Teaduste Akadeemia juurde luua Loo-duskaitse Komisjon. Kaks aastat hiljem (1957) saabus murdepunkt: looduskaitse legaliseeriti es-makordselt sõjajärgsel ajal. Õigupoolest poleks see sündmus pidanud nii palju aega võtma, sest NSV Liidus oli 1920.–1930. aastatel asutatud rida erinevaid kaitsealasid, kuid ilmselt ei usaldatud Moskvast eestlasi sugugi.

Dokument, millega riigi looduskaitse sai taas eluõiguse, kandis pretensioonikat pealkirja: Eesti NSV seadus **Eesti NSV looduse kaitsest**⁹. Pärast meie iseseisvuse taastamist on seda dokumenti tihti-peale nimetatud kolmandaks looduskaitse-seaduseks, mis on aga ilmne liialdus. Tegemist oli ühelt poolt poliitilise otsusega, millega legaliseeriti looduskaitse (§ 1), ning teisalt rakendusliku aktiga, mis moodustas Eesti NSV Ministrite Nõukogu juurde **Looduskaitse Valitsuse** (§ 2–3). Lisaks kehtes-tati kaitsealuste objektide rikkumisega kohaldatavad karistused (§ 4–5). Õiguslikult ei loonud nime-tatud dokument ei looduskaitse-süsteemi ega korraldanud objektide kaitse alla võtmist. Täendusri-kas on ka tõsisasi, et 1970.–1980. aastatel toimunud Eesti NSV seaduste kodifitseerimisel ei peetud võimalikuks lülitada seadust Eesti NSV looduse kaitsest **Eesti NSV seaduste kogusse**.

⁷ ENSV Teataja 1957, 14, 125.

⁸ Looduskaitse ühiskondliku inspektori käsiraamat/ ENSV Metsamajanduse ja Looduskaitse Ministeerium. – Tallinn: Valgus, 1968. – Lk 9.

⁹ ENSV Ülemnõukogu neljanda koosseisu viies istungjärk. 6.–7. juunil 1957: Stenogramm. – Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus, 1957. – Lk 99–100.

Alates 1957. aastast oli võimalik luua niisiis järgmisi kaitsealasid:

- ✓ looduskaitseala,
- ✓ keeluala (alaline ja ajutine),
- ✓ looduse objektid.

Hiljem terminoloogiat natuke muudeti, mis ei toonud kaasa sisulisi muudatusi. Nimelt otsustati 1965. aastal asendada kõikide kaitsealade eestikeelsetes nimedes sõna *keeluala* sõnaga *kaitseala*¹⁰. Tahaksin siinjuures rõhutada, et muutus vaid eestikeelne versioon, sest vene keeles oli ja jäi vastav kaitsealatuüp endiseks (*заказник*). Algul püüti sõnale *keeluala* leiutada ka omapärane venekeelne vaste *запретная зона*, millest aga peagi loobuti, sest vene keeles oli oma kaitsealade nimesüsteem juba ammu kasutusel ja Eesti süsteem ei saanud sellest erineda. Ükskõik kuidas neid siis eesti keeles ei nimetatudki. Looduskaitseala oli vene keeles loomulikult *заповедник*. Looduse objekte hakati hiljem nimetama aga *looduskaitse üksikobjektideks*.



*Ida-ja Põhja-Euroopa riikides on olukord tunduvalt parem. Siin on veel, mida säilitada ja tulevastele põlvkondadele pärandada, kui ainult õigel ajal jaole saadakse. Need ei ole mitte ainult kaunis maastik ja looduslähedased taim- ja loomakooslused, vaid ka puhas õhk, selge vesi ja muud "ehtsad" looduse osad, mis meie elukeskkonda kujundavad. Lääne-Euroopa rikutud loodus ja saastatud keskkond on hoiatav näide. Sama kordumist meil peame vältima iga hinna eest*¹¹.

Kohe peale looduskaitse legaliseerimist asutati ja taasasutati 1957. aastal terve rida kaitsealasid, kusjuures looduskaitsealasid ei diferentseeritud kategooriasiseselt (nt Matsalu Riiklik Looduskaitseala), kuid keelualad jaotusid seadusväliselt järgmiselt:

- ✓ maastikulised keelualad,
- ✓ geoloogilised keelualad,
- ✓ botaanilis-zooloogilised keelualad,
- ✓ botaanilised keelualad,
- ✓ ornitoloogilised keelualad.

Sarnane kaitsealade nimesüsteem koos täiendustega 1971., 1981., 1988. ja 1989. aastal, jäi *de facto* kehtima kuni 1994. aastani, kui Riigikogu kiitis heaks **Kaitstavate loodusobjektide seaduse** (KLOS), mida saab ja tuleb täie õigusega nimetada kolmandaks Eesti looduskaitseseaduseks.

Aja jooksul kaitsealade nimetused muutusid eestipärasemaks: maastikukaitseala, taimestikuloomastikukaitseala, taimestikukaitseala, linnustikukaitseala. Aastal 1971 lisandus **rahvuspark**, aastal 1981 **sookaitseala**, 1988 **veekaitseala** ja 1989 **biosfäärikaitseala**. Tegelikult loodi 1987. aastal ka üks **ajaloolis-kultuuriline kaitsealune territoorium** (Rebala)¹², mis jäi aga Kultuuriministeeriumi haldusalasse.

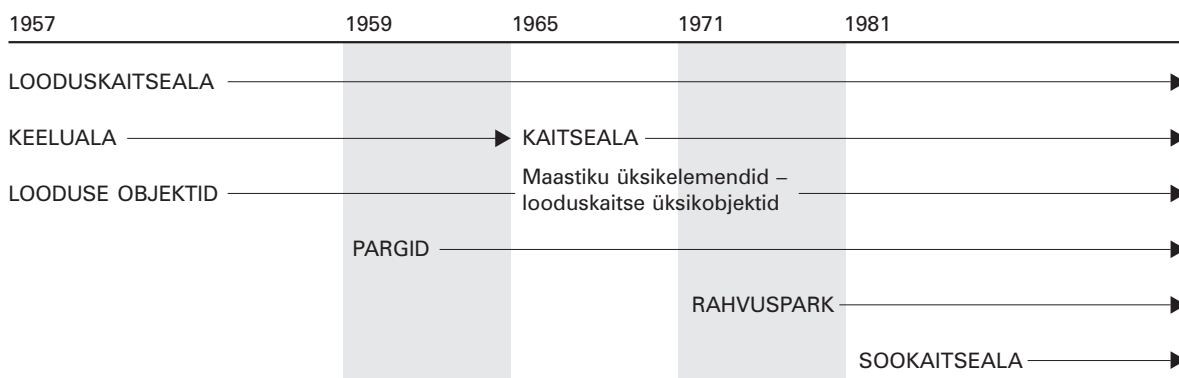
Äramärkimist väärib, et juba 1957. aastal kinnistus praktika, mil esmalt võeti vastu kaitseala asutamise otsus (Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrusena) ja alles seejärel hakati koostama vasta-va kaitseala põhimäärust, kus määratleti kaitse-eesmärk. Näiteks Matsalu Riiklik Looduskaitseala asutati 11.07.1957, kuid tema piirid kinnitati ja põhimäärus võeti vastu alles 05.08.1958. Seega

¹⁰ ENSV MK 1965, 23, 100.

¹¹ 1970 – Euroopa looduskaitse-aasta// Eesti Loodus. – 1970. – Nr 1. – Lk 2.

¹² Praegu Rebala muinsuskaitseala.

KAITSEALADE KATEGOORIAD



üle aasta hiljem. Alles 1970. aastail hakati kaitseala loomisel kohe kinnitama ka selle piirikirjeldust ja põhimäärust. Kogu Nõukogude okupatsiooniaegses praktikas ei kantud kaitseala piiri kunagi kaardile ning pindalad anti asutamisdokumentides umbkaudsed. Pindalade ja piiride suhteliselt ebatäpne kirjeldamine oli tingitud okupatsiooniaegsest kaartide salastatusest ja Eesti NSV maabilansi ebatäpsusest.

Põhimäärustes, sõltumata kaitseala nimest, püüti kaitse-eesmärk määratleda võimalikult kompleksse ning üldisena. Teadustöö oli tollal üks kaitseala tegevuseesmärke. Näiteks Kurtna maastikukaitseala oli moodustatud *radiaalsete mõhnastikega maastiku säilitamiseks koos kõigi selle komponentidega ning neis toimuvate loodusprotsesside ja -nähtuste kulgemise uurimiseks*¹³. Muuhulgas oli nimetatud maastikukaitseala ülesanne veetaimestiku ja järveökosüsteemide säilitamine ja kaitse.

Omapärase erandi moodustas Lahemaa rahvuspark (1971), esimene rahvusvahelistele põhimõtetele toetuv kaitseala, mille asutamist valmistati tavatult põhjalikult ette juba 1960. aastail. Samuti oli Lahemaa esimene kaitseala, mis sai 1981. aastal oma arengukava, hilisema kaitsekorralduskava eelkäija.

Tihti peale võis kaitseala asutamisel (eriti 1970.–1980. aastail) olla looduskaitse eesmärgi kõrval varjatud rahvuslik okupatsioonivastane eesmärk.

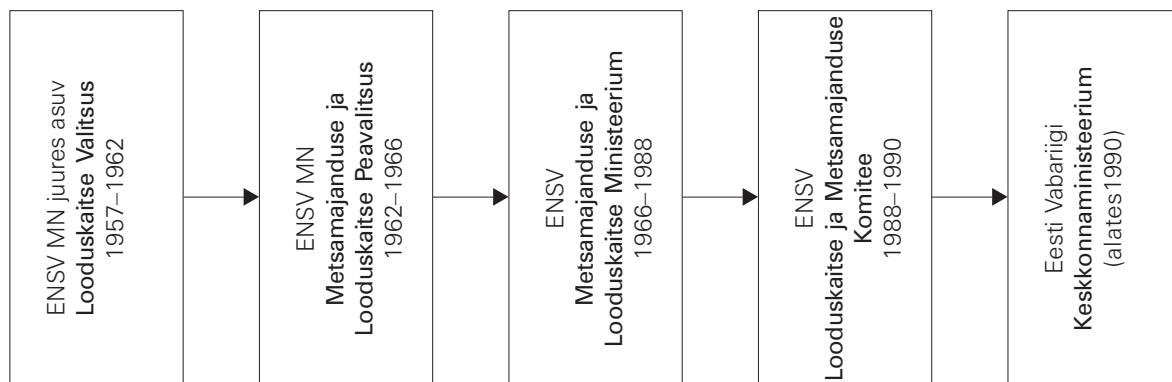
Iseloomulik kogu okupatsiooniajale on üldiste õiguslike aluste puudumine, sest looduskaitset reguleerisid Eesti NSV täitevvõimude üksikaktid iga kaitseala kohta eraldi (põhimäärus) ning Eesti NSV Looduskaitse Valitsuse, Eesti NSV Metsamajanduse ja Looduskaitse Peavalitsuse või Eesti NSV Metsamajanduse ja Looduskaitse Ministeeriumi ametkondlikud aktid. Viimatinimetatud ministeeriumitasandi institutsioonid pidid ka looduskaitset arvestama NSV Liidu keskametkondade seisukohtadega, kuigi looduskaitse jäi suhteliselt detsentraliseeritud valdkonnaks.

Lisaks ENSV MN juures asuvale Looduskaitse Valitsusele ja tema järeltulijatele tegeles Eesti NSV-s teatava osa looduskaitsega ka teisi ametkondi:

- ✓ Eesti NSV MN Riiklik Maaparanduse ja Veemajanduse Komitee ja selle õigusjärglased,
- ✓ Ida-Balti Basseini Kalavarude Kaitse ja Taastamise ning Kalapüügi Reguleerimise Valitsus (Vostbaltröbvod),

¹³ ENSV Teataja 1987, 24, 349.

TÄITEVVÕIM



- ✓ Eesti NSV Põllumajandusministeerium ja selle õigusjärglased,
- ✓ Eesti NSV MN juures asuv Eesti Veemajandusinspeksioon,
- ✓ Eesti NSV MN juures asuv Hüdrometeoroloogia Peavalitsus,
- ✓ Eesti NSV MN Geoloogia Valitsus ja selle õigusjärglased,
- ✓ Eesti NSV Riiklik Tehnilise ja Mäejärelevalve Valitsus ja selle õigusjärglased,
- ✓ Rajoonide TSN/RSN Täitevkomiteed.

Tolle aja tavade järgi sisaldas looduskaitse ka kõike seda, mida praegu keskkonnakaitseks peetakse (maavarad, vesi, mullastik, maa-ainese kaevandamine, jahimajandus jms).

Lisaks riiklikele kaitsealadele olid ka nn kohaliku tähtsusega kaitsealad, milliseid asutasid rajoonide täitevorganid ja haldasid metsamajandite looduskaitseinspektorid /ja rajoonide täitevorganid/ ja mis vormiliselt pidid olema Looduskaitse Valitsuse/Looduskaitse Peavalitsuse/Metsamajanduse ja Looduskaitse Ministeeriumiga kooskõlastatud. Tegelik ülevaade kohalikest kaitsealadest sõltus vastavast rajooniametnikust ning, nagu selgus 1990. aastail, lõppkokkuvõttes puudus. Arvuliselt moodustasid nn kohaliku tähtsusega kaitsealad aga rõhuva enamuse kõikidest kaitsealadest.

1990. aastate alguse riiklike kaitsealade nimekirjas domineerisid suurepinnalised kaitsealad. Eraldi tuleb tähelepanu pöörata tõsiasjale, et tol ajal arvati biosfäärikaitseala ja veekaitseala tavaliste kaitsealade nimekirja, mis statistiliselt muutis märkimisväärse osa kogu riigi pinnast looduskaitse all olevaks. Tolleaegses kirjanduses pakutakse välja protsente 7 kuni 13. Samas oli tegeliku kaitsega kaetud vaid väike osa neist aladest ning paljude tolle aja kaitsealade *de facto* säilimise tagasid mitte riigi meetmed ja õigussüsteem, vaid hoopis looduskaitsevälised asjaolud, nagu:

- ✓ NSV Liidu piirivalve, kes oli sulgenud märkimisväärse osa mererandadest ja saartest,
- ✓ põllumajanduse kollektiviseerimine, mistõttu olid tühjenenud ääremaade külad, hävinud talumajapidamised ja metsastunud/soostunud põllud.

Okupatsiooniaastail puudus üldine looduskaitse arengukava ja kaitsealad loodi vastavalt hetkevajadustele ja -ettepanekutele, mistõttu sai iseseisev Eesti päranduseks äärmiselt ebaühtlase, kuid samas mitmekesise kaitsealade võrgustiku.

3.4. JÄRELDUSED

Kuigi Teise maailmasõja eelne ja järgne periood erinevad oluliselt, tuleb märkida iseseisvusaja olulist mõju keerulisele Nõukogude okupatsiooniale. Igatahes oli säilinud looduskaitsetahe ja -initsiatiiv, esimesel võimalusel hangiti uut teavet välismaalt ning looduskaitsesüsteemi taastati parimal võimalikul viisil. Tänu tollastele otsustele ja tegevusele on taasiseseisvunud Eestis 1990. aastail võimalik edasi arendada toimivat looduskaitset. Eraldi tuleb rõhutada entusiastlike looduskaitseisiksuste olulist rolli okupatsiooniaegses looduskaitstes nii riiklikul kui ühiskondlikul tasandil.

Seega:

- ✓ Iseseisvusaja looduskaitsemõtte mõjutas okupatsiooniaega läbi isikute.
- ✓ Isiksustel oli looduskaitstes okupatsiooniajal erakordselt suur roll.
- ✓ Rahvusvaheline mõju (Soome, IUCN, UNESCO, Ramsar) Eesti looduskaitsele suurenes järk-järgult.
- ✓ Looduskaitse õiguslikud alused olid mitmekesised ja mittedüsteemsed.
- ✓ Looduskaitset juhiti erinevate ametkondade poolt.
- ✓ Okupatsiooniajal rajati vundament ja süsteemielemendid, millel rajaneb kogu meie praegune looduskaitse.

4. KAITSEALADE SÜSTEEM JA KAITSEALADE VALITSEMINE – MÕISTED

Kaja Peterson

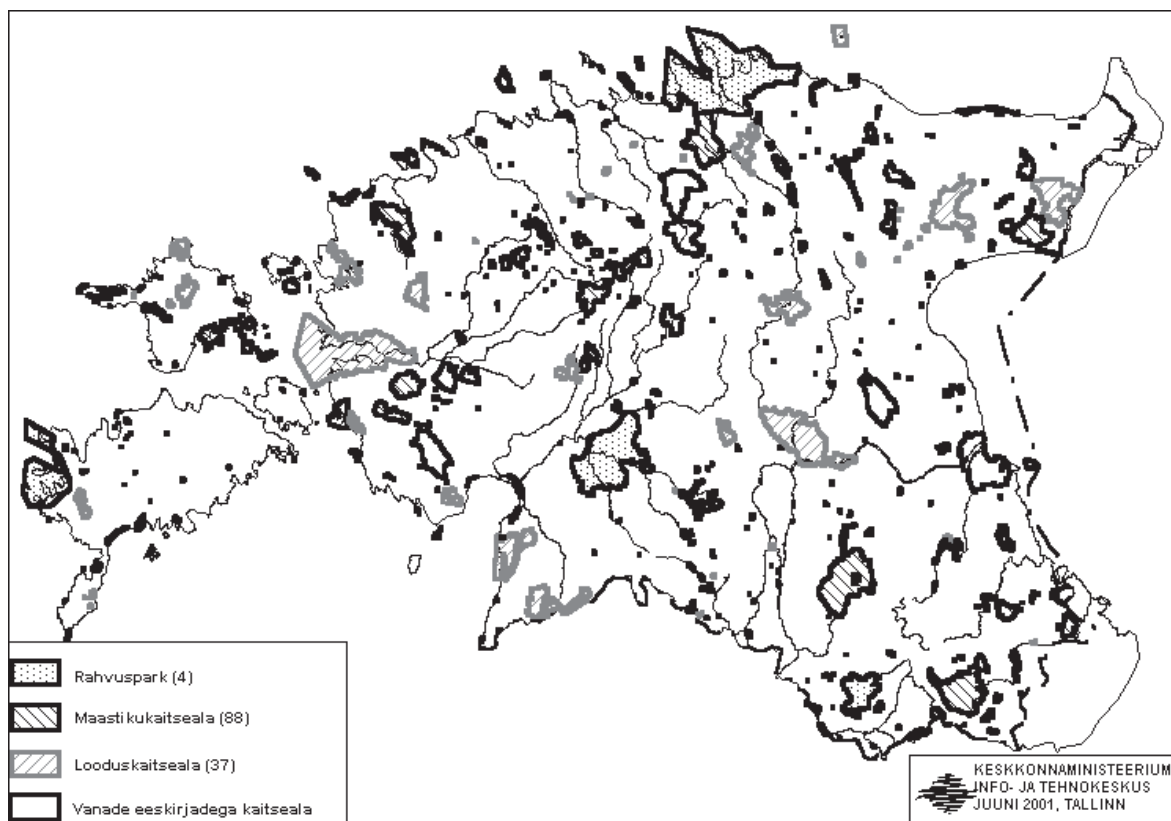
4.1. MÕISTED “KAITSTAV LOODUSOBJEKT”, “KAITSEALA”, “KAITSEALA TÜÜP” JA “KAITSEALAVÖÖND”

Kaitstav loodusobjekt. Kaitstavateks loodusobjektideks on *kaitsealad*, kaitstavad looduse üksikobjektid ja kaitsealused liigid, kivistised ja mineraalid (KLOS §2(1)).

Kaitseala. Kaitseala on inimtegevusest puutumatuna hoitav või looduskaitse erinõuete kohaselt kasutatav kaitse alla võetud ala, millel kaitstakse, uuritakse ja tutvustatakse loodus- ja/või kultuuriobjekte, taime-, seene- ja loomaliike (edaspidi liike), kooslusi, ökosüsteeme, maastikke ja nende mitmekesisust (KLOS §2(2)).

Läbi aegade on eksisteerinud mitmeid kaitstavate loodusobjektide, sh kaitsealuste territooriumide tüüpe ja alatüüpe (vt ptk 3). Mitmeid kaitsealatyüpe on looduskaitse ajaloo vältel küll erinevalt nimetatud, kuid kaitse objekt(id) on mõnel juhul olnud suhteliselt sarnased (nt maastikuline alaline keeluala ja maastikukaitseala, maastikuüksikelemendid ja kaitstavad looduse üksikobjektid).

Kõige vanem kaitseala tüüp on linnukaitseala. Esimene loodi 1910. aastal Vaika saartel. Vanuselt teise kaitseala tüübina võib pidada metsakaitseala, kuivõrd 1924 võeti ajutise kaitse alla Järvselja ürgmetsakvartal. Esimesed loodusreservaadid loodi Kastre-Peravallas, Harilaiul, Abruka saarel ja Tahkuna jugapuude kaitseks Hiiumaal. 1935. aastal vastu võetud esimeses **Looduskaitse seaduses** loodusobjektide klassifikatsiooni veel polnud. Seadus sätestas “kaitset vajavate maa-alade ja veekogude”, “üksikute esemete” ning “taimede, kivististe ning kivimite” kaitse põhimõtted. Kui 1936. aastal alustati Looduskaitse Registri pidamist, siis kasutati selleks järgmisi nimetusi: “kivimid”, “rändrahnud”, “taimed”, “puud”, “linnukaitsealad”, “tervisemuda alad”, “Saka-Ontika paekalda ja metsakaitseala”. 1938. aastal **Loodushoiu seaduse** kohaselt võeti kaitse all “maa-alasid ja veekogusid” ning “üksikuid looduse-esemeid”. 1957. aastal ENSV Ülemnõukogu poolt vastu võetud dokument **ENSV looduse kaitsest**, millega määratleti ära nelja tüüpi kaitstavaid objekte: “looduskaitsealad”, “alatised ja ajutised keelualad”, “loodusmälestusmärgid” ja “looduse objektid”. Esimene rahvuspark loodi 1971. aastal (Lahemaa RP), 1981 moodustati 30 riiklikku sookaitseala. 1989 moodustati UNESCO programmi “Inimene ja Biosfäär” raames Lääne-Eesti saarestiku biosfääri kaitseala. Kuigi 1990. aastal võeti vastu seadus **Eesti NSV looduse kaitse kohta**, ei toonud see kaasa muudatusi kaitsealuste territooriumide tüpoloogias. 1994 vastu võetud **Kaitstavate loodusobjektide seadus** muutis põhjalikult seni kehtinud kaitstavate loodusobjektide tüpoloogiat, sh määratledes nelja tüüpi kaitsealasid.



Allikas: www.eelis.ee/el.img/map_lka1.png

Joonis 1. Eesti kaitsealad 2001. aastal

Kaitsealatüüp. Kaitsealatüübid on rahvuspark, looduskaitseala, maastikukaitseala (looduspark) ja programmiala (KLOS §2(2)) (joonis 1). Ent seaduses pole määratletud, mille poolest erinevad teineteisest “maastikukaitseala” ja “looduspark”. Seaduses on looduspark paigutatud sulgudesse kui maastikukaitseala sünonüüm. Ometi oli 1.01.2000 seisuga kaitsealade nimistus neli loodusparki (Loodi LP, Naissaare LP, Otepää LP ja Haanja LP) ja 64 maastikukaitseala.

KLOS määratleb iga kaitsealatüübi põhijooned, kus sõnastatakse ala kaitse alla võtmise eeldused, mis põhinevad selle väärtuste ja kaitse eesmärkide väljatoomisel (tabel 2).

Erinevate kaitsealatüüpide kaitseväärtusi ja -eesmärke iseloomustab pikk nimekiri tunnuseid. Viimaseid uurides ilmneb kaitsealade tüüpide ja nende moodustamise põhjenduste vaheline väga suur mitmekesisus. Kaitsealatüüpide iseloomustamisel-eristamisel on kasutatud väga erinevaid parameetreid, mis võivad olla nii üldnimetused (nt bioloogilise mitmekesisuse kaitse) kui ka erinimetused (liigikaitse, ökosüsteemide kaitse), mis sisalduvad juba üldnimetuses. Sama küsimus kerkib rahvuspargi tunnusjoonte “kultuuripärandi säilitamine” ja “rahvuskultuuri säilitamine” puhul.

Seega on kaitsealade tüpoloogiale iseloomulik eritasandiliste tunnusjoonte (kriteeriumide) kasutamine. See muudab aga tüpoloogia ebaühtlaseks ja ebajärjekindlaks, kuivõrd tüpoloogia eelduseks peaks olema ühtsete kriteeriumide kasutamine, mille olemasolu või puudumine, maht ja ulatus määravadki tüüpide vahelised erinevused. Tekib küsimus, kas antud juhul (kaitsealade puhul) on üldse tegemist tüpoloogiaga (vt ka allpool)?

Tabel 2. Kaitsealatüübid, alatüübid ja kaitse-eesmärgid (KLOS § 15, 16, 17, 18)

Kaitsealatüüp/ kaitse iseloom	Rahvuspark	Looduskaitseala	Maastiku kaitseala	Programmi ala
Alatüübid	—	II kat liigi kasvukoha või püsielupaiga ning kivistise või mineraali leiukoha säilita- miseks moodustatud ala	looduspark, park, arboreetum, botaanikaaed	—
Kaitse põhjendus ja -eesmärgid				
rahvusliku väärtusega ala	×			
teadusliku väärtusega ala		×		
looduskaitsealase väärtusega ala	×	×	×	
puhkemajanduse väärtusega ala			×	
looduse kaitse	×	×		
rahvuskultuuri kaitse	×			
kultuuripärandi kaitse	×		×	
bioloogilise mitmekesisuse kaitse	×			
ökosüsteemide kaitse	×			
liikide kaitse		×		
kasvukohtade ja elupaikade kaitse		×		
maastike kaitse	×	×	×	
looduse üksikobjektide kaitse		×		
alalhoidliku looduskasutuse säilitamine	×			(×) Loodusvarade kaitse ja kasutamise ühitamine
seire korraldamine				×
haridustöö korraldamine				×
säilitamine	×	×		
kaitse	×	×		
uurimine	×	×		×
tutvustamine	×			

Kaitsealavöönd. Kaitsealavöönd on kaitseala eri kaitsekorraga osa (KLOS §10 (1)). Kaitsealavööndite tüübid on loodusreservaat, sihtkaitsevöönd, piiranguvöönd ja programmiala üldvöönd. Kaitsealavööndites rakendatavad kitsendused ja kohustused kehtestatakse kas täielikult või osaliselt, kas püsivalt või ajutiselt ja need sätestatakse kaitse-eeskirjas (KLOS §10 (2)(3)). Kaitsealavööndite olemasolu erinevates kaitsealatüüpides on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Kaitsealavööndite olemasolu erinevates kaitsealatuüpides

Kaitsealavöönd/ kaitsealatuüp	Loodus- reservaat	Sihtkaitse- vöönd	Piirangu- vöönd	Programmiala üldvöönd
Rahvuspark	+	+	+	võib asuda selles kaitsealavööndis/tüübis
Looduskaitseala	+	+	+	võib asuda selles vööndis/tüübis
Maastikukaitseala, sh	–	+	+	võib asuda selles vööndis/tüübis
looduspark	–	+	+	
park	–	–	+	
arboreetum	–	–	+	
botaanikaaed	–	–	+	
Programmiala	+	+	+	+

Siinkohal on vajalik teha viide ka **Metsaseadusele** (RT I 1998, 113/114, 1872), kus on sätestatud metsakategooriad, mida võib käsitleda kui metsa kaitse- ja kasutusvööndeid (tabel 4).

Tabel 4. Kaitsealavööndid ja metsakategooriad

KLOS		Metsaseadus
Loodusreservaat		Hoiumets
Sihtkaitsevöönd	(Mittermajandatav alavöönd)*	
	(Majandatav alavöönd)*	Kaitsemets
Piiranguvöönd		
		Tulundusmets

**KLOS-i 1994. aastal vastu võetud variandis oli sihtkaitsevöönd jagatud kaheks alavööndiks (majandatavaks ja mittermajandatavaks). 1998 seaduse muudatuses loobuti sihtkaitsevööndi sellisest jaotusest, ent metsaseaduses pole vastavat muudatust tehtud. Seetõttu ei ole kaitsealavööndid ja metsakategooriad enam vastavuses, mistõttu ähmastub metsade majandamise viiside kasutamine kaitseala erinevates vööndites.*

Metsa kasutamise eesmärgidena on metsaseaduses loetletud loodusobjektide hoidmist (§26) ja metsa kasutamise viisideks on muuhulgas kaitstavate loodusobjektide hoidmine, sulgudes – looduse kaitse (§27). Sealjuures seaduses ei täpsustata, mida “hoidmine” tähendab. Samas paragrahvis leidub metsa kasutamise viisina *inimesele pubkamise, tervise parandamise ja sportimise võimaluste loomine (rekreatsioon)*. Metsakategooria ja metsa kasutamise viis fikseeritakse metsamajandamiskavas või metsa majandamise soovitusel ja need on aluseks metsamajandusliku tegevuse kavandamisel või soovitamisel metsa korraldajate poolt.

Kaitsealavööndite eristamine üksteisest KLOS-i järgi põhineb kahel asjaolul – “mis pole keelatud, on lubatud” ja “kui seaduses pole sätestatud, siis teeb seda kaitse-eeskiri”. Selline lähenemine on muutnud kaitsealavööndite sisu laialivalguvaks ja praktikas raskesti rakendatavaks. Seadus loetleb tegevusi, mis on vastavas vööndis keelatud (tabel 5). KLOS ei ole tegevuste keelamises ja lubamises kaitsealavööndites süstemaatiline. Loetletud on tegevusi, mis on keelatud, kuid märkega “kui kaitse-eeskiri ei sätesta teisiti” ja vastupidi – näiteks lubab seadus tegevusi 23–29 sihtkaitsevööndis

kaitse-eeskirja alusel. Viimane tähendab juriidilises mõttes seda, et alamaastme õigusaktile (mida vabariigi valitsuse määrusega kinnitatud kaitse-eeskiri on) on antud volitusnorm seaduse lee-
vendamiseks.

Tabel 5. Seadusega keelatud tegevused kaitsealavööndites
(kui kaitse-eeskiri ei sätesta teisiti)

Keelatud tegevus	Loodus- reservaat (KLOS §11)	Sihtkaitse- vöönd (KLOS §12)	Piirangu- vöönd (KLOS §13)	Programmi ala üldvöönd (KLOS § 14)
1. Inim(/majandus)-tegevus	×	×		
2. Loodusvarade kasutamine	×	×		
3. Maavarade ja maa-ainese kaevandamine	×	×	×	
4. Inimeste viibimine	×	×		
5. Järelevalvetöö				
6. Teadustöö				
7. Päästetöö				
8. Mootorsõiduki liiklemine	×	×		
9. Jalgratta liiklemine	×	×		
10. Ujuvvhendi liiklemine	×	×		
11. Telkimine	×	×		
12. Lõkke tegemine	×	×		
13. Rahvaürituste tegemine	×	×		
14. Olemasolevate maaparandus süsteemide hooldustöö	×			
15. Uute maaparandussüsteemide rajamine	×	×	×	
16. Veekogude veetaseme muutmine ja kallaste kahjustamine	×	×	×	
17. Metsade majandamine vastavalt kaitse-eesmärgile	×			
18. Lõppraie tegemine	×	×	×	
19. Turberaie tegemine perioodiga 40 aastat	×	×		
20. Puhtpuistute kujundamine ja üheliigiliste metsakultuuride rajamine	×	×	×	
21. Energiapuistute rajamine	×	×	×	
22. Puidu kokku- ja väljavedu külmumata pinnasel	×	×	×	
23. Metsa kõrvalsaaduste kasutamine	×			
24. Jahipidamine ja ulukite arvukuse reguleerimine	×		×	
25. Kalapüük	×		×	
26. Teerajamine	×		×	

Keelatud tegevus	Loodus- reservaat (KLOS §11)	Sihtkaitse- vöönd (KLOS §12)	Piirangu- vöönd (KLOS §13)	Programmi ala üldvöönd (KLOS § 14)
27. Õhuliini rajamine	×		×	
28. (Mittetootmisliku iseloomuga) ehitise rajamine	×		×	
29. Tegevus pool-looduslike koosluste ilme ja liigilise koosseisu tagamiseks	×			
30. Jäätmete ladustamine	×	×	×	
31. Väetiste ja mürkemikaalide kasutamine	×	×	×	

Rahvusvahelisel tasandil on kasutusel IUCN-i kaitsealade kategooriad (I–VI) (EUROPARC, 1999). IUCN lähtub kaitsealakategooriate omistamisel sellest, milline järgmistest kriteeriumidest on vaadeldava kaitseala põhi- (1), milline kõrvalfunktsiooniks (2), milline kriteerium pole põhimõtteliselt rakendatav (3) ja milline pole asjakohane (–) (vt ptk 8). Eestis on Olev Lillemets (EKAL)¹⁴ ja Tartu Ülikooli diplomiüliõpilane Erle Vendla¹⁵ võrrelnud IUCN-i kategooriaid ja Eesti kaitsealade kategooriaid.

EKAL-i metsanduse töörühm esotsas Lillemetsaga töötas 1997. aastal välja kaitsealade tsoneerimise põhimõtted, mis on seni teenimatult tähelepanuta jäänud. Nimetatud töös pakuti ühtsetel põhimõtetel rajanevat kaitsealavööndite süsteemi, mis oleks võrreldav IUCN-i kategooriatega. Eraldi võttis töörühm vaatluse alla KLOS-i ja metsaseaduse ühildamise.

Vendla tegi katset paigutada Eesti kaitsealasid IUCN-i kategooriatesse võttes aluseks nii Eesti kaitsealade tüübid kui nende kaitsevööndid (tabel 6). Uurimustöö tulemusena jõudis ta järeldusele, et olemasolev Eesti kaitsealade ja kaitsevööndite tüpoloogia ei võimalda paigutada kaitsealasid vastavusse IUCN-i kategooriatega, kuna Eesti puhul on tegemist kahese süsteemiga – kaitseala tüübid (peegeldavad kaitse-eesmärke) ja vööndid (peegeldavad majandamis- ja kaitsemeetmeid). IUCN-i kategooriad lähtuvad eelkõige kaitse-eesmärkidest (funktsioonidest) ja kaitse/majandamismeetmeid otseselt ei käsitleta.

Tabel 6. IUCN-i kategooriate võrdlus Eesti kaitsealade tüüpidega

IUCN-i Kategooriad	I		II	III	IV	V	VI
	a	b					
Kaitsealavöönd ja sobivaim kaitsealatüüp Eestis (vähem-sobiv kaitseala-tüüp)	loodusreservaat, sihtkaitsevöönd (RP, LK ja PRA)		sihtkaitse- vöönd, piirangu- vöönd RP	sihtkaitse- vöönd, piirangu- vöönd LK, MKA, (RP)	sihtkaitse- vöönd, piirangu- vöönd RP, LK (MKA)	sihtkaitse- vöönd, piirangu- vöönd MK (RP, LK)	piirangu- vöönd, programmi- ala üldvöönd PRA, MKA (RP, LK)

Legend: RP – rahvuspark, LK – looduskaitseala, MKA – maastikukaitseala, PRA – programmiala

Allikas: E. Vendla 2000, täiendustega

¹⁴ Olev Lillemets. Kaitsealade tsoneering. EKAL-i ettepanek. 08.04.1997. (<http://kodu.neti.ee/~ekal/tr-mets.htm>)

¹⁵ Erle Vendla. Eesti kaitsealade süsteem lähtudes IUCN-i kaitsekorralduskategooriatest. EPMÜ Keskkonnakaitse Instituut. Bakalaureusetöö maastikukaitse ja -hoolduse erialal. Tartu, 2000.

4.2. MÕISTED “KAITSEALA VALITSEJA” JA “KAITSEALA VALITSEMINE”

Kaitseala valitseja. Kaitstava loodusobjekti valitseja on riigiasutus, kellele on ...*seaduses ettenähtud ulatuses ja korras antud kaitseala valitsemise volitus* (KLOS §6 (1)). Kaitsealal moodustatud administratsioon on Keskkonnaministeeriumi hallatav riigiasutus (KLOS §5(2)). Kui kaitseala ei valitse Keskkonnaministeeriumi hallatav riigiasutus, määrab kaitse-eeskirja kinnitaja valitsejaks mõne teise kaitseala valitseja või valitsusasutuse (KLOS §5 (3)). Kaitseala valitsejal on kaitseala piires keskkonnajärelevalve asutuse õigused ja tema järelevalvekohustusega töötajal riigi keskkonnakaitseinspektori õigused (KLOS §5 (5)).

Üldnimetuse “kaitseala valitseja” all mõistetakse erinevaid isikuid, kellele on antud kaitseala valitsemise volitus (tabel 7). Laias laastus jagunevad kaitsealad kahte rühma: administratsiooniga ning administratsioonita kaitsealad. Administratsiooniga kaitsealade valitsejad jagunevad omakorda riigiasutuseks ja riigiasutuse volitatud esindajateks. Seadusest lähtuvalt saab kaitseala valitsejaks olla riigiasutus (KLOS §6). Kuid siingi on erisusi. Näiteks on Alam-Pedja LK valitsejaks Tartumaa keskkonnateenistus, kuid osaliselt täidab valitsemisfunktsiooni lepingu alusel mittetulundusühing (looduskaitseühing “Kotkas”). Administratsioonita kaitsealade valitsejaks on valdavalt maakonna keskkonnateenistused, kuid taolise kaitseala valitsemine võib vastavas maakonnas olla antud ka mõnele administratsiooniga kaitsealale. Olukorras, kus kaitse-eeskirja mitteomavale loodusobjektile (sh kaitsealale) pole valitsejat määratud, on valitsejaks keskkonnaminister.

Tabel 7. Kaitseala valitsejate tüübid

Kaitseala valitseja tüüp/ kaitseala tüüp	Administ- ratsioon	Keskkonna- teenistus	Kaitseala valitseja voli- tatud esindaja (mitte- riigiasutus)	Keskkonnaminister (kui ta ei ole andnud volitust mõnele riigiasutusele kaitse- eeskirja veel mitte-omava kaitseala valitsemiseks)
Rahvuspark	×	–	–	–
Looduskaitseala	×	×	×	×
Maastikukaitseala (looduspark) jt alatüübid	×	×	–	×
Programmiala	×	–	–	–

Administratsioonita kaitsealade puhul, millede territoorium jääb kahe maakonna territooriumile, kohaldatakse kahte lähenemisviisi: kaitsealale määratakse valitsejaks ühe maakonna keskkonnateenistus (nt Muraka LK) või kaitseala valitsevad mitme maakonna keskkonnateenistused kumbki oma administratiivterritooriumi piires (nt Läänemaa Suursoo MK Läänemaa ja Harjumaa piiril on mõlema nimetatud maakonna keskkonnateenistuse valitseda). Administratsiooniga kaitsealade puhul valitseb administratsioon kaitseala kogu selle territooriumi ulatuses sõltumata maakonna administratiivsest jaotusest (nt Lahemaa RP territoorium hõlmab osa Lääne-Virumaast ja Harjumaast, Soomaa RP paikneb Pärnumaal ja Viljandimaal). Maakonna tasandil esineb olukordi, kus ühes maakonnas asuvatel kaitsealadel on kolm eri valitsejat. Näiteks Läänemaal valitseb Matsalu LK administratsioon Puhtu-Laelatu-Nehatu LK (veel kinnitamata), Tuhu MKA ja Lihula MKA, Lääne-Eesti saarestiku biosfäärikaitseala Läänemaa keskus valitseb lisaks oma tööpiirkonnale ka Silma LK ja Nõva MKA, ning ülejäänud juhtudel (4) on valitsejaks Läänemaa keskkonnateenistus.

Tabel 8. Kaitsealade pindala muutumine maakondades

Maakond (vastav rajoon 1968)	Kaitsealade pindala (ha)			Maakonna üldpindala ×10 ² (ha) (2000) ⁴	Kaitsealade pindala maakonna üldpindalast (2000) %
	1968 ¹	1994 ²	07.08.00 ³		
Harjumaa	2793,4	55640	60235,9	4331,6	13,9
Hiiumaa	0	8912	14773,1	1023,3	14,4
Ida-Virumaa	9397	27910	42958,6	3364,1	12,7
Jõgevamaa	4950	22290	22577,7	2603,8	8,7
Järvamaa	0	23790	23771,4	2622,8	9,1
Läänemaa	18900	70060	78680,8	2382,9	33,0
Lääne-Virumaa	935	43630	62788,2	3464,6	18,1
Põlvamaa	1989,5	6725	10703,6	2164,9	4,9
Pärnumaa	4648,5	30100	39382,2	4806,3	8,2
Raplamaa	5	20590	20994,7	2980,1	7,0
Saaremaa	1434,3	21630	28287,6	2922,2	9,7
Tartumaa	5049,5	35760	36249,6	2992,7	12,1
Valgamaa	1395,8	29250	28527,7	2043,5	13,9
Viljandimaa	135,5	19180	40491,3	3422,5	11,8
Võrumaa	2408	18190	27014,8	2305,3	11,7
Kokku:	54041,5	433657	537438,0	43430,6	12,4

Allikas: ¹ – Looduskaitse ühiskondliku inspektori käsiraamat, Tallinn, Valgus, 1968;

² ja ³ – KKM ITK Looduskaitsebüroo register;

⁴ – Eesti Statistikaamet: Maakonnad arvudes 1994–1998, Tallinn 1999.

Seisuga september 2000 on administratsiooniga kaitsealasid Eestis 14 + biosfäärikaitseala kolm keskust (kokku 17 üksust) ja ülejäänud kaitsealade valitsemine on ära jagatud administratsiooniga kaitsealade ja maakondlike keskkonnateenistuste vahel.

Kaitsealade jaotumine maakonniti pole olnud ajalooliselt muutumatu (tabel 8). Piltlikult väljendudes on Hiiumaa, Järvamaa ja Raplamaa tekkinud kaitsealade kaardile suhteliselt hiljuti. Kaitsealade territoorium on näiteks Hiiumaal viimase kaheksa aastaga suurenenud sedavõrd, et käesoleval aastal moodustavad kaitsealused territooriumid 14,4% maakonna pindalast. Pikkade traditsioonidega ja laiapinnalised kaitsealad on ajalooliselt olnud Läänemaal. Seal asuvad kaitsealad hõlmavad kolmandiku maakonna territooriumist. Seevastu on Põlva- ja Raplamaal võrreldes teiste maakondadega kaitsealasid vähe. Mõnevõrra üllatav on kaitsealade väike pindala Saaremaal, mis on olnud koduks esimesele Eesti looduskaitsealale ja oma looduskaitseväärtustelt võrreldav Lääne- ja Hiiumaaga. Kaitsealade üldpindala on kolmekümne aasta vältel suurenenud pea kümme korda, hõlmates 12,4% riigi territooriumist. Nagu tabelis 9 esitatud andmetest nähtub, valitsevad Läänemaal ja Viljandimaal kaitsealasid tavaliselt maakonnas olevad kaitseala administratsioonid. Ida-Virumaa, Raplamaa ja Põlvamaa on Eesti maakonnad, kus ei ole ainsatki administratsiooniga kaitseala.

Tabel 9. Kaitstavate alade valitsemise jaotus kaitseala administratsioonide ja maakonna keskkonnateenistuse vahel kolmes maakonnas

Maakond	Administratsioonide poolt valitsetava ala pindala (ha); % kogu kaitsealade pindalast maakonnas ¹	Maakonna keskkonnateenistuse poolt valitsetava ala pindala (ha); % kogu kaitsealade pindalast maakonnas ¹	Kaitsealade kogupindala (ha) maakonnas (100%)
Läänemaa	68 878 82%	15 127 18%	84 005
Viljandimaa	32 635 79%	8863 21%	41 498
Ida-Virumaa	0	42958,6 100%	38 342

Allikas: ¹– vastava maakonna keskkonnateenistus, september 2000

Siinkohal tuleb märkida Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) osa kaitstavate loodusobjektide kaitses ja majandamises. RMK tegevuskavas aastateks 1999–2001 on püstitatud eesmärkide seas “metsa võtmebiotoopide ja kaitstavate loodusobjektide kaitse korraldamine” (RMK 1999). Vastava tegevuse regulatsioon aga puudub. RMK ja kaitsealade valitsejate vahelise koostöö probleemid tulevad käsitlemisele edaspidi.

Kaitseala valitsemine. Vastavalt KLOS-ile on kaitseala valitsemine järelevalve teostamine ja kaitse-eeskirjaga sätestatud ning kaitsekorralduskavaga kavandatud tegevuse korraldamine (§6¹ (1)).

Kaitseala valitsemise sisu on määratletud **kaitseala valitseja ülesannete** kaudu (KLOS §6¹ (2)). Need on:

1. KLOS-i ja kaitse-eeskirja nõuete täitmise kontrollimine.
2. KLOS-i ja kaitse-eeskirjaga määratud ulatuses keskkonnakasutamise tingimuste andmine.
Kaitseala valitseja annab kooskõlastuse (KLOS §9 (7)):
 - 1) katastriüksuse kõlvikute piiride ja pindalade muutmiseks
 - 2) maakorralduskava kinnitamiseks
 - 3) metsaomanikule metsamajandamiskava väljastamiseks
 - 4) detail- ja üldplaneeringu kehtestamiseks
 - 5) projekteerimistingimuste andmiseks.
3. Järelevalve teostamine keskkonna kasutamise ja ehitistele esitatavate nõuete täitmise üle.
4. Kaitse-eeskirjaga sätestatud ja kaitsekorralduskavaga kavandatud tegevuse korraldamine koostöös omaavalitsusega, maaomanikega või mõne muu isikuga (KLOS §6¹ (3)). Kaitseala valitsejal on õigus sõlmida selleks puhuks lepinguid.

Kaitseala valitseja ülesanded on täpsustatud kujul määratletud vastava kaitseala administratsiooni või maakonna keskkonnateenistuse põhimääruses. Kaitseala valitseja ülesanded on toodud lisades 3–5.

Ankeetküsitluse ja intervjuude tulemusena hindasid kaitseala valitsejad olenemata valitsemise vormist (administratsioon või MKT) kaitseala valitsejale õigusaktidega pandud **ülesandeid liiga üldsõnalisteks ja laialivalguvateks**. Kahel juhul kaheksast peeti seadusega kehtestatud ülesandeid piisavalt selgeteks ja nende täpsustamist mittevajalikuks. Neist ühel juhul oli tegemist

KAITSEALA VALITSEJA ÜLESANDED

KLOS § 15 Rahvuspark:

- looduse, sh ökosüsteemide, bioloogilise mitmekesisuse ja maastike
- kultuuripärandi, sh rahvuskultuuri
- alalhoidliku looduskasutuse
 - säilitamine
 - kaitse
 - uurimine
 - tutvustamine

Lahemaa RP kaitse-eeskirja (RT I 1997, 45, 728) järgi (A. Kaasik, 2000, käsikiri):

- näha ette ja tähistada telkimise, laagrissejäämise ja lõkke tegemise paigad
- jalgrataste ja mootorsõidukite liiklemise ja parkimise kontroll
- ulukite arvukuse reguleerimise korraldamine
- nõusoleku andmine:
 - maa sihtotstarbe kinnitamine ja muutmine
 - maa- ja metsakorralduskavade kinnitamine
 - geoloogilised uuringud ja üldgeoloogilised uurimustööd
 - keskkonnaseire ja teadusotstarbeliste püsivaatlusalade rajamine
 - teaduslikud välitööd
 - uute veekogude rajamiseks, veekogude kuju ja veetaseme muutmine, sildade ja truupide rajamine
 - rahvauurituste (üle 50 in) korraldamine väljaspool planeeringuga ette nähtud kohti
 - teede, õhuliinide ja muude kommunikatsioonide rajamine
 - ehitamine
 - telkimis- ja lõkkekohtade rajamine
 - ulukite arvukuse reguleerimine
 - metsatööd
- maa ostueesõiguse üle otsustamine
- inimeste viibimise kontroll loodusreservaatides ja liikumiskiiranguga aladel
- majandustegevuse ja loodusvarade kasutamise kontroll reservaatides ja sihtkaitsevööndites
- loodusliku veerežiimi taastamine ja looduslike vooluveekogude hooldustööde kooskõlastus sihtkaitsevööndis
- hooldustööd kaitstavate liikide elutingimuste säilitamiseks
- teede, õhuliinide ja kommunikatsioonitrasside hooldustöödele nõusoleku andmine sihtkaitsevööndis
- õpperadade ja rahvusparki eksponeerimiseks vajalike ehitiste rajamine sihtkaitsevööndis
- niitmine ja võsa raiumine looduslike rohumaade ilme ning liigilise koosseisu tagamiseks
- piiranguvööndis lubamatu tegevuse kontroll:
 - uute maaparandussüsteemide rajamine
 - jahipidamine
 - lõppraie lageraiena
 - maavarade ja maa-ainese kaevandamine
 - prügi ja mürgkemikaalide kasutamine veele lähemal kui 25 m.
- ehitamine
- skuastritega sõit teatud merealadel
- p 33 nimetatud kinnistutel I kategooria kaitstava liigi kaitseks nõusolek kraavide hooldustöödeks, kontroll, et kariloomad ei pääseks Pärlijõkke, Pudi-soo jõkke ja nendesse suubuvatesse vooluveekogudesse
- nõusolek üksikobjektide seisundit või ilmet mõjutavatele töödele
- kontrollida, et omanik ei kahjustaks kaitstavat looduse üksikobjekti, kannaks hoolt nende seisundi ja nende ümb-
ruse korrasoleku eest ning tagaks juurdepääsu.

Alam-Pedja LK-ga, kelle valitseja ja viimase volitatud esindaja (mitte-tulundusühing) vahelisi suhteid reguleerib leping, kus poolte kohustused on üksikasjalikumalt fikseeritud. Ülejäänud kuuel juhul olid intervjueeritavad üksmeelselt kriitilised ja tõid esile kitsaskohti ja probleeme, mis nende arvates lähtuvad ülesannete ebamäärasusest. Näiteks tõstatati üldisemat laadi küsimusi, nagu, kas kaitseala valitseja peab praeguses ulatuses tegelema maareformiga (kaitsekohustuse teatis, maa riigi omandisse jätmise toimekud), metsahooldusküsimustega, külastustegevuse korraldamisega kuni detailsemate tegevusteni välja (prügiveo korraldamine, teede korrashoid jms) (vt kiil 1).

Eraldi puudusena toodi välja senine ametkondlik korraldamatus Riigimetsade Majandamise Keskuse ja Keskkonnaministeeriumi vahel **puhkemajanduse arendamisel kaitsealadel**. Metsaseaduse kohaselt on puhke- ja spordivõimaluste loomine metsa kasutamise viisideks, mille arendamist riigimetsas korraldab RMK. RMK tegevuskavas aastateks 1999–2001 on seatud eesmärgiks arendada välja tooted ja teenused kahes suunas: “igapäheõigusel” baseeruvad tooted ja teenused ning eriteenused (RMK 1999). “Igapäheõigusel” baseeruvateks toodeteks ja teenusteks on matkarajad, lõkke- ja telkimisplatsid, varjualused ning viidad ja infostendid. RMK tegevusplaan aastateks 1999–2000 nägi ette puhkemajanduse osakonna turustusstrateegia põhisuundade hulgas nimetatud toodete ja teenuste arendamist *...prioriteetsetel puhkealadel regiooni omapära arvestades*. On selge, et prioriteetseteks puhkealadeks võivad olla kaitsealade piiranguvööndid. Infovahetus ja tööde kooskõlastamine kaitsealadel toimub praegu ebajärjekindalt ja suures osas baseerub kaitseala valitsejate isiklikel kontaktidel RMK regioonide ja metskondade juhtidega. RMK rahalised võimalused puhkealade (laudteede, vaatetornide, telkimisplatside jms) arendamisel on olnud tunduvalt avaramad kui Keskkonnaministeeriumi ja keskkonnafondi eelarvetest tehtud eraldised on seda lubanud (vt lähemalt ptk 7). RMK pikaajaliste eesmärkide seas on puhke- ja jahimajanduslike objektide ehituse ja rekonstrueerimise mahtude kasv 7,5 miljonilt 1999 kuni 10,0 miljoni kroonini aastaks 2001. Looduskaitseliste tööde mahuks oli 1999. aastaks planeeritud 9,0 miljonit, 2000. aastaks 10,0 miljonit ja 2001. aastaks 11,0 miljonit krooni. Vastavad eraldised kaitsealadele loodushoiutöödeks riigieelarvest on aga tihti suurusjärgu võrra väiksemad.

Paremale infovahetusele aitaks kaasa kaitseala valitsejate kaasamine maakonna metsanõukogude koosseisu, sest viimaste ülesandeks ongi koordineerida metsamajanduslikku tegevust maakonnas. Metsaseaduse §37-s loetletakse maakonna metsanõukogu ülesannete hulgas metsa majandamist ja loodusobjektide kaitset käsitleva teabevahetuse korraldamist. Külastajate teenendamisel kaitsealadel, kaitsealade loodusväärtuste tutvustamisel, aga ka loodushoiutööde läbiviimisel saaksid Keskkonnaministeerium ja RMK teha senisest tõhusamat koostööd.

Ametkondliku koordineerimise puudumist keskkonna- ja kultuuriministeeriumi vahel mainisid kaitsealade valitsejad **muinsuskaitse objektide haldamisel**.

Palju segadust on tekitanud **järelevalve korraldamine**. KLOS paneb vastava ülesande kaitseala valitsejale, kuid praktikas on seda praeguste inim- ja rahaliste ressursside juures raske täita. Järelevalve üleandmine vaid Keskkonnainspeksiooni pädevusse ei leidnud kaitseala valitsejate hulgas üksmeelset toetust. Pakuti varianti, kus igale keskkonnainspektorile “kinnistatakse” tööpiirkonnana teatud kaitsealad, mis võimaldaks saavutada tihedamat koostööd. Kõik intervjueeritavad olid ühel meelel, et järelevalve praegu ei toimi.

Mure **ebaseaduslike raiete** pärast kaitsealadel oli intervjueeritavate seas küllaltki suur. Kaitsealade valitsejad märkisid info liikumise raskusi metsaomanikelt ja -haldajatelt kaitseala valitsejani kavandatavate raiete kohta. Metsaseadus paneb metsaomanikule kohustuseks metsateatise esitamise tegevuskoha keskkonnateenistusele (§23) vähemalt kaks nädalat enne tööde alustamist. Reguleerimata on jäänud vastava teate edastamise kord teistele kaitsealade valitsejatele maakonnas.

Küsimusele, milliseid funktsioone (ülesandeid) peab kaitseala valitseja täitma igapäevases töös, mida aga **pole talle seadusega pandud või piisava selgusega reguleeritud**, vastati järgmiselt (vt ka lisa 4):

- ✓ prügiveo korraldaja roll kaitsealal
- ✓ ehitiste projekteerija ja majandaja roll (sh nt lõkkekohad)
- ✓ kaitsealal asuvate, riigile kuuluvate, kuid kaitsealale mittevajalike ehitiste majandaja roll
- ✓ külastajate teenendaja roll kaitsealal
- ✓ projektide kirjutaja ja elluviimise juhtija roll (Keskkonnanafond/ KIK, rahvusvahelised fondid)
- ✓ pole fikseeritud KOV-ga suhtlemise (vastastikuse infovahetamise) kord
- ✓ maa riigile taotlemise toimikute koostaja roll
- ✓ kultuuripärandi kaitsja roll (sh muinsuskaitse objektide valitseja roll)
- ✓ pole fikseeritud, kuidas peab kaitseala valitseja saama teavet omandi tekkest/ muutustest, maade võõrandamisest, maade tagastamisest
- ✓ pole fikseeritud, kuidas kaitseala valitseja saab teavet planeeringutest
- ✓ pole fikseeritud, kuidas kaitseala valitseja saab teavet keskkonnainspektsiooni reididest
- ✓ pole fikseeritud, kuidas kaitseala valitseja saab teavet (kord, tasuta-tasuline) kaitsealal tehtud, kuid valitsejaga kooskõlastamata seire ja uurimistöö andmete kohta (mida on vaja kaitsekorralduskava koostamiseks või rakendamiseks)
- ✓ pole fikseeritud, kes peab korda tegema ebaseaduslike raiete langid jpm.

Intervjuudest koorus välja rida küsimusi, millele kaitsealade valitsejad ootavad vastuseid. Kaitsealade töö rahastamise senised põhimõtted ei arvesta kaitsealade kaitse-eesmärke, sh pool-looduslike alade majandamiseks vajalikke ressursse ega põhine iga-aastase töö aruannetel ega kaitsekorralduskava eelistegevustel. Järeldusena võib märkida, et kaitsealade haldamise finantseerimine vajab korrastamist ja läbipaistvamaks muutmist. Intervjueeritud kaitsealavalitsejad märkisid vajadust eelistada rahastamisel kaitsekorralduskavades esitatud prioriteetseid tegevusi.

Kaitseala valitsemine toimub **kaitse-eeskirja** alusel. Kaitse-eeskirjaga kehtestatakse kaitsealavööndites rakendatavate kitsenduste ja kohustuste ulatus (KLOS §5 (4)). Kaitse-eeskirja kehtestab vabariigi valitsus.

Seisuga 1. august 2000 oli Eestis 318 kaitseala (kogupindalaga umbes 540 000 hektarit), milledest 114-l oli valitsuse poolt kinnitatud kaitse-eeskiri (joonis 1). Neist oli rahvusparke 4, looduskaitsealasid 34, maastikukaitsealasid 72 ja loodusparke 4, kogupindalaga 424 454 ha (ITK looduskaitsebüroo andmetel). Seega on ligi 80% kaitsealade kogupindalast saanud õigusliku staatuse vastavalt KLOS-i §-le 5. Kuigi 204-l (64%) kaitsealal puudub veel kaitse-eeskiri moodustavad nad kaitsealade üldpindalast 20%.

Kaitse eesmärk. Loodusobjekti kaitse alla võtmise (ehk kaitseala moodustamise) otsusega määratakse kaitse eesmärk (KLOS §5 (6)). Selleks otsuseks on valitsuse määrus.

Kaitsekorralduskava. Kaitsekorralduskava on tegevuse eelisjärjestamise ja planeeringu koostamise aluseks (KLOS §5¹ (3)). Kaitsekorralduskava koostatakse rahvusparkide ja looduskaitsealade kaitse eesmärgil tehtava kavandamiseks. Samas ei välista KLOS kaitsekorralduskava koostamist ka teist tüüpi kaitsealadele, kui keskkonnaminister nii määrab (KLOS §5¹ (2)). Kaitsekorralduskava kinnitab keskkonnaminister (KLOS §5¹ (4)). Näiteks on valminud kaitsekorralduskavad Matsalu LK-le, Soomaa RP-le, Alam-Pedja LK-le, Loodi Looduspargile Viljandimaal. Seni ainus keskkonnaministri poolt kinnitatud kaitsekorralduskava on Matsalu LK-l (1994).

Kaitsekohustuse teatis. Kaitsekohustuse teatise koostab kaitseala valitseja kaitseala kaitse-eeskirja kehtestamisel (KLOS §7 (1)). See on kirjalik kohustusdokument (KLOS §7 (2)). Kaitsekohustuse teatisele kirjutavad alla kaitseala omanik, valdaja ja valitseja (KLOS §7 (3)). Kinnisasja võõrandamisel on võõrandaja kohustatud kaitsekohustuse teatise üle andma uuele omanikule allkirja vastu (KLOS §7 (4)).

Kõrvuti järelevalve küsimustega on kaitsekohustuse teatise koostamine ja väljastamine teine töomahukam osa kaitseala valitsejale ülesannete seas. Intervjueeritud kaitsealavalitsejad on seni kaitsekohutuste teatiste koostamisel ja väljasaatmisel toiminud jõudumööda. Matsalu LK ei ole tänini välja saatanud ainsatki kaitsekohustuse teatist, Alam-Pedja LK-l viimasel kahel aastal kokku 15–20 teatist, Hiiumaa Laidude MKA sama aja vältel 16 (vaja veel 16 teatist), Läänemaa KT 10–20 teatist, Viljandimaa KT 50–60 teatist, Soomaa RP kokku 72 teatist, Ida-Virumaal praegu kaitsekohustuse teatise ei väljastata (vaja oleks 120).

Majandustegevus. Majandustegevuseks ei loeta kaitse-eeskirjaga sätestatud kohustuslikku tegevust looduslike ja pool-looduslike koosluste säilitamiseks (KLOS §28 (2)).

Kaitsekord. Definiitsioon KLOS-is puudub.

Olulised mõisted on ka “seire” ja “uurimistöö”. Seire on sätestatud **Keskkonnaseire seaduses**¹⁶. Paljudel kaitsealadel on riikliku seire püsiseirealasid. Kaitsealade valitsejatega läbiviidud intervjuude tulemused näitasid, et kaitseala juhtkonnal puudub ülevaade kaitsealal toimuvast seirest ja uurimistööst. Eriti tunti muret selle pärast, et kogutud andmed ei jõua kogujatelt kaitseala juhtkonnani ega spetsialistideni. Andmeid on kaitseala valitsejal vaja eelkõige kaitsekorralduskava koostamisel ja kui see dokument on juba olemas, siis on vaja seda perioodiliselt uuendada ja teisalt saada tagasidet keskkonnas toimuvate protsesside kohta.

On sümptomaatiline, et kaitsealade personali hulka teadustöötajad enam ei kuulu. Praeguste kaitsealade spetsialistide ülesandeks on vastavate uurimistööde korraldamine mitte teostamine.

Eelpool kirjeldatud mõisted on olulised elemendid kaitsealadega seonduva temaatika ja probleemide mõistmisel.

¹⁶ (RT I 1999, 10, 154)

5. KAITSEALADE ÜLDRIIKLIKU JUHTIMISSÜSTEEMI ANALÜÜS

Kaja Peterson

5.1. KAITSEALADE JUHTIMINE ÜLDRIIKLIKUL TASANDIL

Kaitsealade juhtimissüsteeme riiklikul tasandil on looduskaitseajaloo vältel olnud mitmeid. Nõukogude perioodil olid kaitsealad metsamajandite hallata. Alles 1994. aastal seoses KLOS-i kehtestamisega muutusid kaitsealade administratsioonid Keskkonnaministeeriumi hallatavateks riigiasutusteks.

Keskkonnaministeeriumis toimunud haldusreformid pole jätnud mõjutamata kaitsealade juhtimist. 1997. aastal moodustati minister Villu Reiljani juhtimisel Keskkonnaministeeriumis kolmeteistkümne osakonna liitmise teel kuus osakonda, sh moodustati looduskaitse osakond, kuhu kuulusid omakorda kolm talitust. Lisaks loodushoiu talitusele maapõue ja keskkonnakorralduse talitus. Looduskaitse osakonna juhatajaks sai Olavi Tammemäe, kes juhtis samal ajal ka keskkonnakorralduse talitust. Loodushoiu talituse juhatajaks oli Tiit Randla. Keskkonnaministeeriumi haldusalasse kuulusid administratsiooniga kaitsealad. Ülejäänud kaitsealad olid Siseministeeriumi haldusalas olevate maavalitsuste keskkonnaosakondade juhtimise all. Seega jätkus kaitsealade haldamine erinevate ametkondade poolt.

Seoses Riigikogu valimistega 1999. aasta märtsis moodustus uus valitsus. Keskkonnaministeeriumi juhiks sai reformierakondlane Heiki Kranich. Uue keskkonnaministri tulekuga asuti taas ministeeriumi juhtimist reformima. 13. jaanuarist 2000 lahutati keskkonnaosakonnad maavalitsuste juurest ja liideti koos maakondlike metsaametitega ühtseteks maakonna keskkonnateenistusteks Keskkonnaministeeriumi haldusalas. Maakonna keskkonnateenistused said ministeeriumi osakonna staatuse. Vastavalt Keskkonnaministeeriumi uuendatud põhimäärusele (RT I 2000, 2, 7) nimetab minister kantsleri ettepanekul ametisse teenistuste juhatajad. Administratsioonidega kaitsealade juhtimissüsteem ei muutunud ja need jäid keskkonnaministri otsealluvusse (lisa 6).

Keskkonnaministeeriumi põhimääruse (PM) kohaselt tegelevad looduskaitse küsimustega kaks osakonda: looduskaitse ja metsaosakond. Looduskaitse osakonna ülesanneteks on *korraldada looduskaitsepoliitika väljatöötamist ja elluviimist, korraldada kaitstavate loodusobjektide kaitset, kaitstavate loodusobjektide haldamist ja arvestust, koordineerida kaitsealuste liikide ja koosluste seiret*. Metsaosakonna ülesannetena nimetatakse loodusliku mitmekesisuse säilitamise põhimõtete rakendamist metsade kaitsel. Looduskaitse osakonna ülesandeid on täpsustatud osakonna põhimääruses (OPM), mis on kinnitatud keskkonnaministri käskkirjaga nr 350, 22. augustist 2000. Oluline on siinkohal märkida, et OPM-s on sätestatud muuhulgas, et osakond *koordineerib riiklikult kaitstavate loodusobjektide kaitset ning konsulteerib ja juhendab maakonna keskkonnateenistusi ja omavalitsusi loodushoiu alases tegevuses ning koordineerib kaitstavate loodusterritooriumide valitsemist*. Vaatamata sellele, et osakonnale on pandud küllaltki

laiaulatuslikud ülesanded seoses kaitsealade töö juhtimisega, muuhulgas ka looduskaitseasutuste eelarve koostamine ja kulude analüüs, ning loodushoiutööde *eelarves ettenähtud kulude sihtotstarbelise ja säästliku rahastamise korraldamine*, lubab KKM PM osakonnajuhatajal kirjutada alla vaid osakonna tegevust käsitlevatele informatiivse sisuga kirjadele, millega ei võeta ministeeriumile rahalisi ega muid kohustusi, ei anta õigusi ega panda kohustusi ministeeriumivälistele isikutele, kui teisiti ei näe ette seadus¹⁷. Osakonnajuhataja annab vastavale asekanclerile aru osakonna ülesannete täitmise kohta (KKM PM).

Kui võrrelda kaitsealade valitsejate aruandlust, siis siingi on erinevused. Kaitseala administratsiooni juht (direktor) on aruandekohustuslik keskkonnaministri ees (kaitsealade administratsioonide põhimäärused) ja keskkonnateenistus annab oma tegevusest aru ministrile, kanclerile ja asekancleritele (KKM PM). Millist aruandlust tuleb viimatinimetatud isikutele teha, pole selgelt sätestatud.

Vaatamata looduskaitse osakonnale pandud mahukatele kaitsealade haldamist puudutavatele ülesannetele, ei ole osakonna käsutuses kõiki hoobasid, et kindlustada nende efektiivne täitmine. Otsustusõigus on jäetud ministeeriumi kõrgema juhtkonna tasandile. Aruandluse kaudu tekkiv informatsioon (kaitsealade kohta) laekub teistele isikutele (kas ministrile, kanclerile või asekanclerile). Taoline juhtimissüsteem võib oluliselt aeglustada otsuste tegemist. Kaitseala administratsiooni juhil tuleb KKM PM kohaselt oma kiri adresseerida keskkonnaministrile, maakonna-keskkonnateenistuse juhil aga kanclerile. Vastuse ettevalmistamine looduskaitse küsimuses peaks PM järgi toimuma looduskaitse osakonnas.

Intervjuude käigus pakkusid kaitsealade valitsejad välja erinevaid võimalusi kaitsealade juhtimissüsteemi efektiivsemaks muutmiseks maakonna tasandil. Võimaluste üle arutati 19. oktoobril 2000 Rahvusraamatukogus toimunud seminaril (lisad 7 ja 8).

5.2. JÄRELDUSED

1. Käesoleva projekti raames läbi viidud analüüsi põhjal võib väita, et kaitsealade juhtimissüsteem peaks olema efektiivsem. Kaitsealade haldussüsteemi mitmetasandilisus ja ühtse riikliku juhtimise puudumine on aasta-aastalt suurendanud juhtimissüsteemi osade erinevusi seaduste täitmise jõudluses ja kaitsealade arengus.
2. Kaitsealade valitsejate ülesanded on praktikas palju mahukamad, kui seadused seda eeldavad. Eriti mahukas osa tööst on maa riigi omandisse jätmise ja maade vahetusega seotud toimingud.
3. Kaitsealade valitsejatel on olenevalt oma valitsemise vormist (administratsioon või MKT) erinevad rahalised ja tööjõu kasutamise võimalused kaitseala valitsemiseks.
4. Kaitsealadel puudub ressurss korraldada seiret ja uurimistööd kaitseala ökosüsteemide ja liikide seisundi määramiseks, ka riikliku seire ja teiste organisatsioonide poolt tehtava uurimistööde tulemused ei jõua kaitseala valitsejani.
5. Kaitsealade finantseerimine põhimõtted pole piisavalt reguleeritud ega seetõttu läbipaistvad ning enamasti ei põhine kaitsealade tegelikel vajadustel.
6. Kaitsekorralduskavad pole reeglina aluseks kaitseala finantseerimisel kuigi keskkonnaministri määrus nii sätestab. Samas tuleb positiivse küljena rõhutada kaitsekorralduskavade koostamise ja rakendamise oluliselt rolli kaitseala pikaajalise arengukava väljatöötamisel ja selle kaudu tööde planeerimisel ja vastavate eelarvete põhjendamisel.

¹⁷ Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakonna põhimäärus. Keskkonnaministri käskkiri nr 350, 22. august 2000.

7. Kaitseala valitsemise tulemuslikkus on paljuski sõltunud vastutava(te) ametniku(-ke) isikuomadustest, motivatsioonist, algatusvõimest, heast suhtlemisoskusest (KOV-idega, maaomanikega, riigiasutustega, VVO-dega), oskusest korraldada tööd, laiast silmaringist ja kogemustepagasist ning kiirest õppimisvõimest (seaduste pideva muutumise, rahvusvaheliste kohustuste täitmise tõttu) kui seadusega ja teiste õigusaktidega pandud kohustuste (kindlate protseduuride) rutiinsest täitmisest. Olles kõikjal kõrgelt kvalifitseeritud kaader, saavad kaitseala töötajad seejuures Eesti keskmisest madalamat palka.

5.3. SOOVITUSED

1. Töötada välja riigi looduskaitse arengukava lähiaastateks, mis arvestaks Euroopa Liiduga liitumisega seotud muudatusi loodusobjektide kaitse korraldamisel.
2. Korrastada kaitsealade valitsemise haldussüsteem nii riiklikul kui maakondlikul tasandil. Kaaluda looduskaitse piirkondlike teenistuste väljaarendamise võimalusi, mille kaudu muutuks looduskaitse funktsioonide täitmine üleriigiliselt ühtlasemaks ja süsteemsemaks.
3. Määrata täpsemalt kaitseala valitsejate ülesanded ja kaitsealatüüpide funktsioonid. Töötada välja avalike teenuste loetelu, mida kaitseala valitsejad eri tüüpi kaitsealadel peaksid pakkuma ja rakendama.
4. Kiirendada kaitsealade kaitsekorralduskavade väljatöötamist kui olulist alust kaitse-eesmärkide elluviimisel ja vastavate loodushoiutööde rahastamisel.
5. Töötada välja seire ja uurimistööde tulemuste edastamise kord kaitseala valitsejale.
6. Töötada välja rutiinid suhtlemiseks (infovahetus, aruandlus, konsultatsioonid jms) kaitseala valitsejate ja Keskkonnaministeeriumi vahel.

6. KAITSEALADE JUHTIMINE MAAKONDLIKUL TASANDIL

19. oktoobril 2000 toimunud seminari "Eesti kaitsealade juhtimissüsteemi suutlikkus" kokkuvõte

Kaja Peterson

Seminari eesmärgiks oli tutvustada projekti 00/EN/181 vahetulemusi ja saada tagasidet ning viia läbi projekti käigus toimunud intervjuudel kaitsealade valitsejatega väljapakutud kaitsealade erinevate juhtimismudelite arutelu (lisa 7). Seminarile kutsuti Eesti kõigi kaitsealade valitsejad ehk nii administratsiooniga kaitsealade kui maakonna keskkonnateenistuste esindajad, Keskkonnaministeeriumi ametnikud ja kaitsealade temaatikaga tegelevad eksperdid. Kutsed saadeti 74 inimesele, kellest seminaril osales 51 (lisa 8).

6.1. ETTEKANDED

Ettekannetes käsitleti looduskaitse kujunemist 1910. aastast aastani 1994 (Teet Koitjärv); praegust kaitsealade juhtimissüsteemi ja kaitsealade valitsejate ülesandeid (Kaja Peterson), kaitsealade finantseerimist (Üllas Ehrlich), tulemusjuhtimise rakendamist Soome looduskaitstes (Antti Haapanen), kaitsealade juhtimissüsteemi (Matti Helminen) ja Natura2000-võrgustiku loomist ja rakendamist (Antti Haapanen).

Ettekanded toimusid eesti keeles (3 ettekannet) ja soome keeles (3 ettekannet). Soomekeelsed ettekanded ja küsimused saalist tõlgiti sünkroonselt eesti keelde (tõlk Tiina Masing). Eestikeelsed ettekanded ja küsimused saalist tõlgiti soome ekspertidele järeltõlkena (tõlk Tiina Peil); soomekeelsete ettekannete tekstid tõlkis käesoleva väljaande jaoks Helju Jüssi.

6.2. RÜHMATÖÖ

Rühmatöö eesmärgiks oli arutleda kaitsealade erinevate juhtimismudelite üle maakonna tasandil. Intervjuude tulemusena olid valimi moodustanud kaitsealade valitsejad (8 üksust, sh kolme MKT ja viie kaitseala esindajad) pakkunud välja viis juhtimismudelit (tabel 10), mille eesmärgiks oli kaitsealade valitsemise efektiivne korraldamine (pädevus ja suhted) administratsiooniga kaitsealade ja maakonna keskkonnateenistuste vahel.

Töörühma tugijäsemeteks olid vastavalt I rühmas Teet Koitjärv, II rühmas Kaja Peterson ja III rühmas Üllas Ehrlich.

Tabel 10. Kaitsealade haldussüsteemi erinevad mudelid maakonna tasandil

Variant 1:	Kaitsealade valitsemise praegune süsteem jääb muutumatuks, st maakonna tasandil on kaks institutsiooni (mõne kaitseala administratsioon ja maakonnakeskkonnateenistus), kes valitsevad kaitsealasid.
Variant 2:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse mõne kaitseala administratsiooni pädevusse.
Variant 3:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse maakonnakeskkonnateenistuse pädevusse.
Variant 4:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse mõne administratsiooniga kaitseala pädevusse, kuid maakonnakeskkonnateenistuse juures säilib looduskaitse spetsialisti ametikoht.
Variant 5:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kaitsealasid valitseb üks eraldi seisev institutsioon (nn looduskaitseteenistus), mis moodustatakse olemasoleva(te) kaitsealade administratsiooni(de) ja maakonnakeskkonnateenistuse baasil.

Rühmatöö ülesanne oli järgmine:

Kasutades SWOT-meetodit, tuli hinnata kaitsealade valitsemise erinevaid juhtimissüsteeme maakonna tasandil eesmärgiga leida 2 varianti, millega tasuks vastava rühma liikmete arvates edasi tegeleda.

1. Selleks viidi läbi kaitsealade alternatiivsete valitsemissüsteemide maakondlikul tasandil (5+n varianti) eelisjärjestamine selliselt, et iga töörühma liikmel oli 2 häält (punane rist – selgelt kõige parem variant ja roheline rist – ilmselt hea variant, kuid asja tuleks edasi uurida). Seejärel loeti kokku punased ja rohelised ristid. Edasi tegeleti kahe enim hääli saanud variandiga.
2. Täideti ära SWOT analüüsi kile nende kahe variandi puhul, kirjeldati mõlema variandi tugevaid ja nõrku külgi ning prognoositi võimalusi ja ohte.

6.3. RÜHMATÖÖ TULEMUSED: KAITSEALADE VALITSEMISMUDELITE VÕRDLUS

I rühm piirdus ühe ettepanekuga, välistades kõik teised juhtimisvariandid. Rühma liikmete eelistatud juhtimismudeliks oli variant nr 5 ehk ettepanek **luua uus institutsioon** – looduskaitseteenistus. Rühma liikmete arvates oli otstarbekas luua mitte niivõrd maakonna administratiivpiire järgiv kui pigem piirkondlik teenistus. Põhjendused toodi ära SWOT analüüsi tabelis. Uue institutsiooni loomise tugevate külgedena toodi esile seda, et selle kaudu saab senisest paremini arvestada kaitsealade piiridega (ehk looduslike asjaolusid). Piiride arvestamine on oluline mitmes maakonnas asuvate kaitsealade puhul. Uue looduskaitse institutsiooni loomine annaks paremaid tulemusi riikliku looduskaitse-poliitika elluviimisel ja muudaks kaitsealade haldamise süsteemseks võimaldades looduskaitsealast kompetentsi efektiivsemalt kasutada. Rühma liikmete arvates tekiks seeläbi selge partnerlus looduskaitseinstitutsioonide vahel, paraneks vastastikune kommunikatsioon, keskendutaks eelkõige eesmärgile, hoitaks kokku materiaalseid vahendeid. Oluliseks peeti ka asjaolu, et senitehtu säilib, seda ei lammutata. Nõrkustena ja ohtudena nähti asjaolu, et uue institutsiooni loomine eeldab tugevat juhtimisskeemi ja head logistikat, samas nõrga ja pealiskaudse suhtumise korral ei pääse mõjule eelpool kirjeldatud tugevad küljed. Kaitsealade juhtimise koondumises piirkondlikult ühe institutsiooni kätte nähti samas ohtu ajude ehk kompetentsete spetsialistide äravoolus. Ohtudena nähti veel seda, et poliitilised otsused võivad looduskaitset liigselt mõjutada.

II rühma liikmete hulgas leidis enim toetust **praegu kehtiv süsteem** (variant 1) ja alternatiivina toodi välja variant 3. Praeguse kaitsealade juhtimismudeli tugevustena nimetati asjaolu, et süsteem on sisse töötatud, administratsioonidega kaitsealade valitsemine võimaldab kaitseala kaitse-eesmärgi ellu viia terviklikumalt, samuti moodustavad administratsioonideta kaitsealad juhtimise seisukohalt terviku olles maakonna keskkonnateenistuste valitseda. Võimalustena nähti seda, et olemasolevat süsteemi saab edasi arendada ja täiustada. Samas leiti, et olemasoleva kaitsealade valitsemisesüsteemi nõrkusteks on ebapiisav side MKT-de ja kaitsealade juhtkondade vahel, kaitsealade juhtkonnad ja MKT-d tegutsevad teineteisest sõltumatult ja infot vahetamata (kaitsealade juhtkondadel puudub andmebaas(id), mis on MKT-de käsutuses ja vastupidi). Nõrkustena toodi esile ka asjaolu, et tööjõud on maakonnas (kaitsealade administratsioonide ja MKT-de vahel) ebaühtlaselt jaotunud ja koormatud. Olulise puudusena nimetati looduskaitsetööde üldist alafinantseeritust ja olemasolevate ressursside killustatust. Ohuna nähaksegi kahe valitseja-tüübi poolt maakonnas tehtava töö dubleerimist.

Alternatiivina praegusele süsteemile pakkusid II rühma liikmed varianti, kus **kõigi kaitsealade valitsemine maakonnas antakse maakonna keskkonnateenistuse pädevusse**. Selle variandi plusspooltena märgiti, et väheneb looduskaitsetöö killustatus, juhtimissüsteem lihtsustub, on võimalik koondada ja efektiivsemalt kasutada ressursse (raha, infot ja tööjõudu); asjaajamine lihtsustub eelkõige kodaniku jaoks, sest näiteks oma maa- ja metsaasju saab siis ühes kohas (MKT-s) ajada. Seeläbi paraneb inimeste teenindamine. Samas on võimalik operatiivsemalt kasutada teiste erialade spetsialiste (vesi, õhk, jäätmed). Rühma liikmete arvates paraneks järelevalve kaitsealadel. Variandi nõrkustena nähti seda, et mitmes maakonnas asuvate kaitsealad seotakse rangelt maakonna piiridega, mistõttu käsitletakse kaitseala kui administratiivset mitte kui looduslikku tervikut. MKT-de tugevdamine looduskaitse valdkonnas ühest küljest võimaldab kasutada administratsiooniga kaitsealade spetsialiste, teisalt nähti ohtu selles, et osa nendest spetsialistidest ei pruugi leida tööd MKT-s. Kuivõrd MKT-de ülesanded on palju laiemad, siis nägid rühmaliikmed selle juhtimismudeli puhul ohte selles, et sõltuvalt teenistuse juhataja subjektiivsetest eelistustest võib looduskaitse muutuda teise- või kolmandajärguliseks tegevuseks. Kaitsealade valitsemise võimalik tervikuna üleandmine maakonna keskkonnateenistuste pädevusse võib rühmaliikmete arvates veelgi vähendada Keskkonnaministeeriumi kaudu loodushoiutöödeks jagatavaid ressursse. Rühmaliikmete arvates nõrgeneb järelevalve kaitsealadel juhul, kui kõigi kaitsealade valitsemine toimub MKT-de poolt. Selle juhtimismudeli puuduseks peeti asjaolu, et olemasolev kaitsealade valitsemise süsteem lõhutakse.

Siinkohal tuleks mainida, et II rühma liikmete poolt sai poolthääli ka variant 5 (kolme rühmaliikme arvates oli see arvestatav alternatiiv). Lisavariandina tehti ühe liikme poolt ettepanek täiendada varianti 3 selliselt, et suure territooriumiga ja pika-ajaliste traditsioonidega kaitsealade (Matsalu, Lahemaa) jätta alles kohapealsed administratsioonid ja mitme maakonna territooriumil asuvate kaitsealade administratiivne kuuluvus tuleks otsustada igal konkreetsel juhul eraldi.

III rühma liikmete esimene eelistus oli variant 1 ehk **säilitada olemasolev valitsemissüsteem**. Leiti, et olemasolev süsteem töötab ning seda, et mitmekesise süsteemi kaudu on võimalik koondada kaitsealade valitsemiseks väga erinevat infot. Samas on tagatud iga kaitseala eripärast tingitud individuaalne lähenemine. Olulisena märgiti järelevalve tõhususe tagamist kaitsealadel, kus on kohapealne administratsioon. Leiti, et olemasoleva süsteemi edasiarendusena tuleks tihendada administratsioonide ja MKT-de vahelist koostööd. Samas toodi välja olemasoleva süsteemi nõrkused. Peamise nõrkusena nimetati kaitseala valitsejate paljusust. Sellest tulenevalt jaotuvad nii finants- kui inimressursid kaitsealade vahel ebaühtlaselt. Oluliseks nõrkuseks peeti MKT-de juhatajate eelistustest lähtuvat looduskaitsetööde mahtu ja kvaliteeti kaitsealadel.

Tabel 11. Seminarist osavõtjate eelistused kaitsealade erinevate juhtimismudelite suhtes

Variant 1:	Kaitsealade valitsemise praegune süsteem jääb muutumatuks, st maakonna tasandil on kaks institutsiooni (mõne kaitseala administratsioon ja maakonna keskkonnateenistus), kes valitsevad kaitsealasid.	I rühm: – II rühm: 5P–3R III rühm: 5P–1R
	<i>Variant 1</i>	<i>10P–4R</i>
Variant 2:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse mõne kaitseala administratsiooni pädevusse.	I rühm: – II rühm: – III rühm: –
	<i>Variant 2</i>	<i>0P–0R</i>
Variant 3:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse maakonna keskkonnateenistuse pädevusse.	I rühm: – II rühm: 2P–1R III rühm: 2R
	<i>Variant 3</i>	<i>2P–3R</i>
Variant 4:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kõigi kaitsealade valitsemine antakse mõne administratsiooniga kaitseala pädevusse, kuid maakonnakeskkonnateenistuse juures säilib looduskaitse spetsialisti ametikoht.	I rühm: – II rühm: – III rühm: 2P
	<i>Variant 4</i>	<i>2P–0R</i>
Variant 5:	Kaitsealade valitsemise süsteem maakondlikul tasandil muutub selliseks, et kaitsealasid valitseb üks eraldi seisev institutsioon (nn looduskaitseteenistus), mis moodustatakse olemasoleva(te) kaitsealade administratsiooni(de) ja maakonnakeskkonnateenistuse baasil.	I rühm: 10P II rühm: 3R III rühm: 2P–5R
	<i>Variant 5</i>	<i>12P–5R</i>

(P – punane rist ehk kõige eelistatum variant; R – roheline rist ehk järjekorras järgmine eelistus)

Alternatiivina pakkusid rühmaliikmed varianti 5 ehk **uue institutsiooni nn looduskaitseteenistuse loomist**. Selle juhtimismudeli tugevustena nägid liikmed eelkõige seda, et erinevate spetsialistide kompetentsi on võimalik optimaalsemalt kasutada, välistatakse töö dubleerimine – kaob ühe kaitseala valitsemine mitme valitseja poolt ja tagatakse kõigi kaitsealade valitsemise (sh vastutus) üht tüüpi institutsiooni poolt. Kaitseala(de) administratsiooni(de) baasil tekkiva looduskaitseteenistuse positiivse küljena toodi esile asjaolu, et sel viisil säilivad nn looduskaitsekeskused väljaspool maakonna linnu, mis on oluline regionaalpoliitilisest aspektist. Rühma liikmete arvates sillutavad maakondlikud/piirkondlikud looduskaitseteenistused teed looduskaitseagentuuri tekkeks. Variant 5 rakendumisel kaovad ära segadused kaitseala kui asutuse ja kaitseala kui maa-ala nimede ümber. Uue süsteemi loomisega kaasnevat vajadust asuda äsja lõppenud reformide järjekordsele reformimisele peeti kõige suuremaks nõrkuseks. Ohtudena nähti seda, et olemasolevate administratsioonidega kaitsealade eelisseisund võib nõrgeneda ja variant ei pruugi teostuda ametnikkonna võimaliku vastuseisu tõttu. III rühma üksikud liikmed andsid poolthääli ka variantidele 3 ja 4.

Kokkuvõttena rühmatöödest võib märkida, et rühmatöö käigus toimunud arutlustel väideti, et praegune kaitsealade valitsemine ja looduskaitsetöö tervikuna on killustunud: erinevatel kaitseala valitsejatel on erinevad võimalused kaitseala kaitse-eesmärke täita. Erinevad võimalused tulenevad olukorrast, kus esineb valitsejate (-tüüpide) paljusust, kuid puudub ühtne strateegia ja tegevuskava. Rühmatöö käigus ja tulemuste esitlusel rõhutati vajadust kaitsealade valitsemise süsteemsuse ja piirkondliku (maakondliku) looduskaitsealase kompetentsi parema rakendamise

järele. Kaitsealade valitsejate arvates tuleks arendada ja ellu viia ühtset riiklikku looduskaitsepoliitikat sõltumata valitsejate erinevatest administratiivsest alluvussuhetest.

Kolme töörühma koondtulemused on toodud tabelis 11. Nagu tabelist nähtub, osutasid rühmade liikmed enim tähelepanu kahele mudelile – variandile 1 ja 5, ehk ettepanekule 1) **piirduda olemasoleva süsteemiga**, mille puhul rõhutati edasiarenduse vajadust, ning ettepanekule 2) **luua uus institutsioon** – looduskaitseteenistus, mis võib olla piirkondlik institutsioon ega pea tingimata arvestama administratiivpiire. Mõne osavõtja arvates võiks kaaluda variante 3 ja 4. Varianti 2 (kõikide kaitsealade valitsejaks maakonnas võiks olla mõne kaitseala administratsioon) välistati täielikult. Lisavarianti 6 nimetati osavõtjate poolt ühel korral, ent seda võiks käsitleda kui varianti 1 laiendust (vt eespool II rühma töö tulemused).

Seminaril väljapakutud uue institutsiooni loomise variant haakub otseselt Eerik Leibaku ja Tiit Sillaotsa poolt 1999. aastal koostatud ettepanekuga¹⁸ Eesti kaitsealade haldussüsteemi optimeerimiseks ja selles esitatud põhjendustega olemasoleva süsteemi ümberkujundamiseks. Autorid teevad ettepaneku üleriigilise looduskaitsekeskuste võrgustiku loomiseks. Võrgustiku moodustaksid 12 piirkondlikku looduskaitsekeskust, mille tulemusena oleks igal kaitsealal vaid üks valitseja, kaoks ära kaitsealade jaotamine lähtuvalt administratsiooni olemasolust või selle puudumisest, võimalikuks saaks optimaalsemalt kasutada spetsialistide oskusi ja tööaega ning kaoks segadus kaitseala kui ala ja kaitseala kui institutsiooni nimede kasutamisel. Nimetatud ettepanek on seni teenimatult jäänud tähelepanuta, kuid väärrib kindlasti kaalumist.

¹⁸ Materjal asub KKM Looduskaitse osakonnas.

7. KAITSEALADE VALITSEMISE FINANTSEERIMINE

Üllas Ehrlich

Kaitsealade valitsemise finantseerimine on valitsejale pandud kohustuste täitmise otseseks eelduseks ning indikaatoriks, mis näitab looduskaitse väärtust ja väärtustatust riigis. Finantsandmed kaitsealuste territooriumide valitsemise kohta põhinevad töögrupi poolt läbiviidud intervjuudel kaitsealade valitsejatega (lisa 1). Andmed valimi suuruse ja koostamise põhimõtete kohta on toodud 1. peatükis. Projekti piiratud mahu tõttu on kasutatavad andmed auditeerimata. Tabelites 12 ja 13 ning joonistel 2, 3 ja 4 esitatud andmete algallikaks on Keskkonnaministeerium.

Projekti maht ei võimaldanud analüüsida kogu Eesti looduskaitsesüsteemi finantseerimist, vaid analüüs piirdus kaitsealade representatiivse valimiga. Metoodilistel kaalutlustel on enamik kaitsealuste territooriumide rahastamist käsitlevaid andmed esitatud käesolevas töös mitte absoluutsummadena, vaid ümberarvutatud valitsetava territooriumi hektari kohta (kr/ha), mis teeb võimalikuks valitsetavate alade omavahelise võrdluse.

7.1. KAITSEALADE VALITSEMISE FINANTSEERIMISE ALLIKAD JA MAHT

Andmed kaitsealade keskmisest aastasest finantseerimisest aastatel 1995–1999 pindalaühiku (hektari) kohta on toodud tabelis 12 ja joonistel 2 ja 3.

Kaitsealade valitsemise finantseerimise allikad saab jagada kolme põhirühma:

- 1) kodumaised riigieelarvelised vahendid (RE);
- 2) kodumaised riigieelarve välised vahendid (Keskkonnanafond KKF);
- 3) välismaised vahendid.

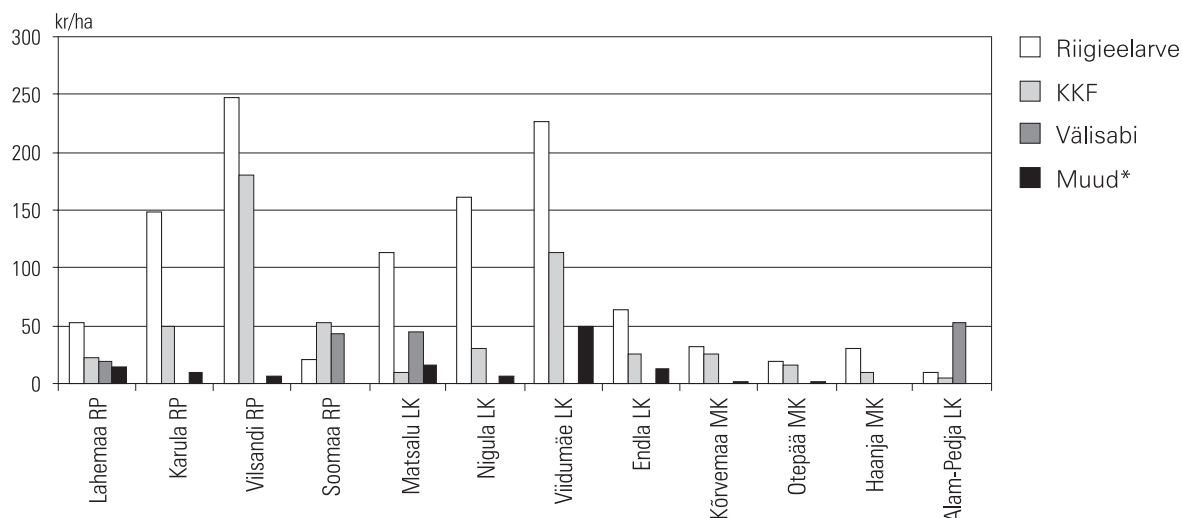
Kategooria “muud allikad” osaks on kaitsealade omateenitud vahendid.

Finantseerimise viie aasta keskmine peaks andma kaitsealuste territooriumide finantseerimise olukorrast piisavalt objektiivse ülevaate. Valdava enamuse vaadeldud kaitsealade puhul on suuri- maks finantseerimise allikaks riigieelarve. Erandi moodustavad siin suhteliselt noored Soomaa rahvuspark ja Alam-Pedja looduskaitseala, kus finantseerimine välismaistest allikatest (vastavalt 43 kr/ha/a ja 53 kr/ha/a) ületab riigieelarvelise finantseerimise (vastavalt 21 kr/ha/a ja 11 kr/ha/a) tunduvalt (tabel 12, joonis 2).

Tabel 12. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1995–1999

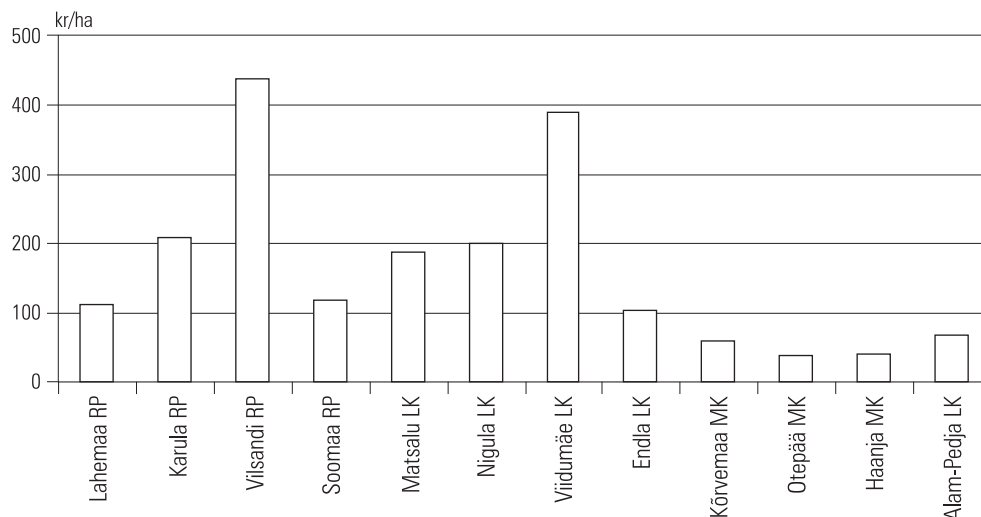
Kaitseala	Riigieelarve	KKF	Välisabi	Muud *	Kokku
Lahemaa RP	53	22	21	16	112
Karula RP	149	49	0	10	208
Vilsandi RP	248	181	0	8	437
Soomaa RP	21	53	43	0	118
Matsalu LK	115	10	46	16	187
Nigula LK	161	31	0	8	200
Viidumäe LK	226	113	0	50	389
Endla LK	65	26	0	12	103
Kõrvemaa MK	33	25	0	2	59
Otepää MK	20	17	0	2	38
Haanja MK	30	10	0	0	40
Alam-Pedja LK	11	6	53	0	69

* sh omateenitud vahendid



Joonis 2. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1995–1999

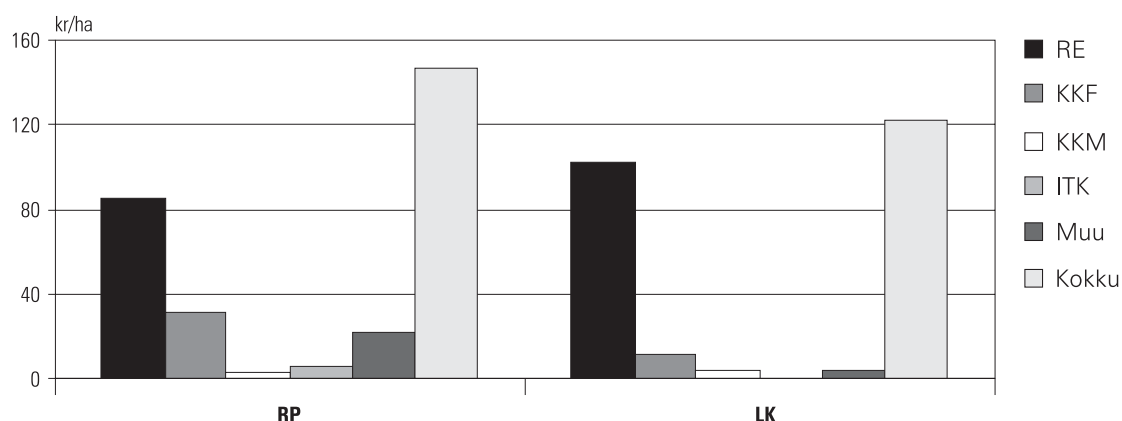
Kaitsealade finantseerimine maismaa pindalaühiku kohta on vaatlusalustel aastatel olnud väga ebahütlane, erinevades kohati suurusjärgu võrra (tabel 12, joonised 2, 3). Erinevused on suured kõigi finantseerimisallikate lõikes. Kõige suurem on kogufinantseerimine (joonis 3) pindalaühiku kohta väikese territooriumiga administratsiooniga kaitsealadel: Vilsandi RP-s (437 kr/ha/a) ja Viidumäe LK-l (389 kr/ha/a). Järgnevad Karula RP (208 kr/ha) ja Nigula LK (200 kr/ha). Teiste vaadeldud kaitsealade kogufinantseerimine jääb tagasihoidlikumaks. Administratsiooniga kaitsealadest on kõige halvemini finantseeritud Kõrvemaa (59 kr/ha/a), Otepää (38 kr/ha/a) ja Haanja (40 kr/ha/a) maastikukaitsealad.



Joonis 3. Kaitsealade keskmine aastane finantseerimine (kr/ha) 1995–1999

Veelgi ebaühtlasem on finantseerimine allikate lõikes. Kodumaine eelarveväline finantseerimine on suurim Vilsandi RP-s (181 kr/ha/a) ja Viidumäe LK-l (113 kr/ha/a). Samast allikast on näiteks Matsalu LK saanud ainult 10 kr/ha/a ja Alam-Pedja LK 6 kr/ha/a (tabel 12, joonis 2). Välismaisest vahenditest on vaatlusalustel aastatel rahastatud ainult nelja administratsiooni kaitseala: Alam-Pedja LK (53 kr/ha/a), Soomaa RP (43 kr/ha/a), Matsalu LK (46 kr/ha/a) ja Lahemaa RP (21 kr/ha/a). Antud ülevaates ei ole käsitletud maakondade keskkonnateenistuste poolt valitsetavaid kaitsealasid, kuid tagapool esitatud andmed (joonis 6) võimaldavad järeldada, et need alad on administratsiooni kaitsealadega võrreldes pindalaühiku kohta halvemini finantseeritud.

Kaitsealuste territooriumide valitsemise finantseerimise ebaühtlust ei ole kindlasti võimalik lahendada olemasolevate (vähete) rahaliste vahendite “õiglasema” ümberjaotamise teel. Küll aga oleks lähitulevikus hädavajalik välja töötada kaitsealade valitsemise rahastamiseks objektiivsed kriteeriumid ja viia tegeliku rahastamise proportsioonid ja tase nendega kooskõlla.



Joonis 4. Rahvusparkide ja looduskaitsealade finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes 1999. aastal

Tabel 13. Rahvusparkide ja looduskaitsealade finantseerimine (tuh kr) 1999. aastal

		Pindala ha	RE	KKF	KKM	ITK	MUU	KOKKU
RP	Vilsandi	7700	1112,0	117,0	39,5	363,2		1631,7
	Karula	11000	3943,9	2750,0	240,0	120,0	9,7	7063,6
	Lahemaa	52800	3053,3	401,4			671,8	4126,5
	Soomaa	37100	757,2	28,0		120,0	1574,0	2479,2
	Kokku	108600	8866,4	3296,4	279,5	603,2	2255,5	15301,0
	Finantseerimine ha/kr		81,64	30,35	2,57	5,55	20,77	140,89
LK	Matsalu	34000	3097,1	36,0	214,9			3348,0
	Viidumäe	1800	688,6	407,9		20,7	3,2	1120,4
	Endla	7600	700,7	70,5	21,8		46,9	839,9
	Alam-Pedja	26000	851,8	171,8			180,0	1203,6
	Nigula	4700	1135,4	34,0			36,5	1205,9
	Kokku	74100	6473,6	720,2	236,7	20,7	266,6	7717,8
	Finantseerimine ha/kr		87,36	9,72	3,19	0,28	3,60	104,15

RE – riigi eelarve; KKF – Keskkonnafond; KKM – Keskkonnaministeerium; ITK – Info-Tebno Keskus

Eesti rahvusparkide ja looduskaitsealade valitsemise finantseerimine 1999. aastal on allikate lõikes¹⁹ esitatud tabelis 13. Kokku finantseeriti rahvusparke (RP) 15,3 (sh riigieelarvest 8,8) ja looduskaitsealasid (LK) 7,7 miljoni krooni ulatuses (sh riigieelarvest 6,4 mln kr). Toodud andmetest nähtub, et eelarvevälised vahendid moodustavad rahvusparkide finantseerimisel võrreldes looduskaitsealadega proportsionaalselt tunduvalt suurema osa. Rahvusparkide ja looduskaitsealade finantseerimise võrdlus 1999. aastal (tabel 13; joonis 4) pindalaühiku kohta näitab, et summaarne keskmine finantseerimine hektari kohta on rahvusparkidel suurem, 141 kr/ha looduskaitsealade 104 kr/ha vastu. Riigieelarvest on looduskaitsealade finantseerimine olnud isegi suurem (82 kr/ha rahvusparkidel ja 87 kr/ha kaitsealadel, näiteks rahvusparkide finantseerimine kodumaistest eelarvevälistest vahenditest ületab looduskaitsealasid ligikaudu kolm korda.

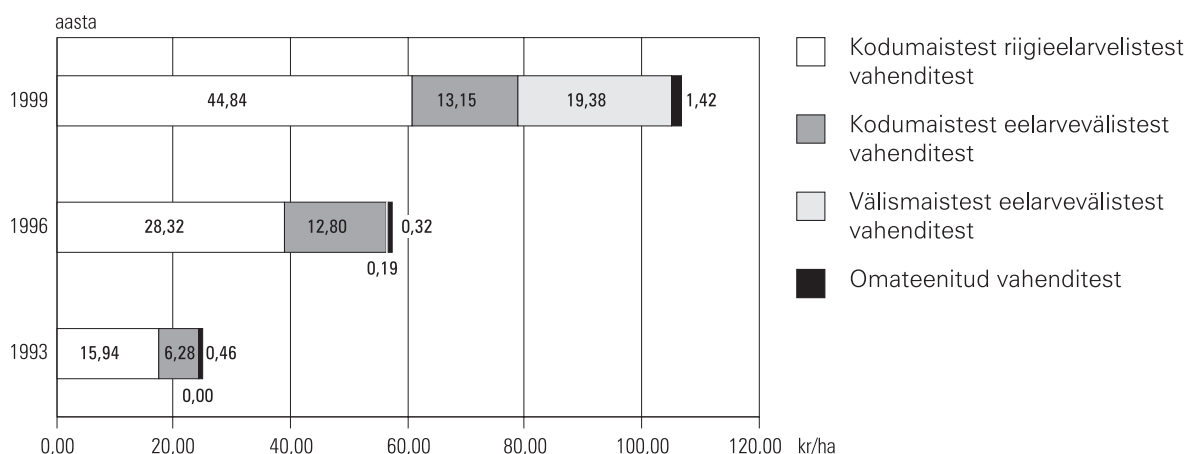
¹⁹ Algandmed EV Keskkonnaministeeriumist

7.2. KAITSELADE VALIMI FINANTSEERIMISE MAHT JA DÜNAAMIKA

Käesoleva projekti raames uuritud kaitsealade valitsejate finantseerimise allikad, finantseerimise nii absoluutne kui suhteline maht ja dünaamika on toodud tabelis 14. Et vaatlusalustel aastatel oli kaitsealade hulk erinev (1993 ei olnud Alam-Pedja LK moodustatud ning Soomaa RP finantseerimine käivitunud), siis ei saa võrrelda finantseerimise absoluutarve, vaid on otstarbekas võrrelda finantseerimise mahtu valimi pindalaühiku (hektari) kohta. Finantseerimise dünaamikat pindalaühiku kohta illustreerib joonis 5. Riigi poolt moodustatud kaitsealade valitsemises on suurim osa ootuspäraselt **riigieelarvest** eraldatud rahal, mis peaks katma kaitseala valitsemise põhivajadused. Ajavahemikul 1993 kuni 1999 on finantseerimine riigieelarvest kasvanud umbes kolm korda, 16-lt kroonilt kaitseala hektari kohta 45-le kroonile. Samas ei saa üheselt väita, et valitsemise finantseerimine oleks reaalhindades arvestatuna suurenenud.

Tabel 14. Administratsiooniga kaitsealade (valim) finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes aastatel 1993, 1996, 1999

Finantseerimise allikas	1993		1996		1999	
	tuh kr	kr/ha	tuh kr	kr/ha	tuh kr	kr/ha
Riigieelarvelised vahendid	1239,1	15,94	5241,9	28,32	8191,7	44,84
Kodumaised eelarvevälised vahendid	488,2	6,28	2369,6	12,80	2401,7	13,15
Välismaised eelarvevälised vahendid	0	0	35	0,19	3540,7	19,38
Omateenitud vahendid	35,9	0,46	59	0,32	258,9	1,42
Valimi pindala (ha)	77753		185117		182700	



Joonis 5. Administratsiooniga kaitsealade (valim) finantseerimine (kr/ha) allikate lõikes aastatel 1993, 1996, 1999

Riigieelarvest kaetakse eelkõige kaitsealade personalikulud, samuti investeeringud põhi- ja väikevahenditesse ning jooksvad kulutused. Projekti maht ei võimaldanud uuritud kaitsealade eelarvete struktuuri ja rahakasutuse efektiivsust eraldi analüüsida. Kindlasti tuleks finantseerimise põhimõtteid korrastada ja printsiibid välja töötada, mistõttu teema vajab edasist detailsemat uurimist.

Mahult järgmiseks finantseerimisallikaks olid **kodumaised eelarvevälised** vahendid (peamiselt Keskkonnanfond, reorganiseerituna KIK), moodustades 1993. aastal 6 ja 1996. aastal 13 krooni-ga hektari kohta veidi alla poole riigieelarvelise finantseerimisega võrreldes. Viimase kolme aasta jooksul ei ole selle finantseerimisallika maht kasvanud. Kodumaistest eelarvevälistest vahenditest on rahastatud eelkõige mitmesuguseid projekte. Üldiselt on see finantseerimisviis võimaldanud paindlikult reageerida vajadustele.

Välismaist päritolu finantseerimisallikate maht oli nii 1993. kui 1996. aastal tagasihoidlik. 1999 ületas see aga 19 krooniga hektari kohta kodumaised eelarveväliseid vahendeid. Kuigi ühe aasta põhjal oleks ennatlik teha kindlaid järeldusi, võib tegemist olla Eesti looduse väärtuste globaliseerumise rahalise väljundiga.

Kaitsealade **omateenitud vahendid** moodustavad kogufinantseerimisest väikese osa, mis viimas-tel aastatel on kasvanud proportsionaalselt kogufinantseerimisega.

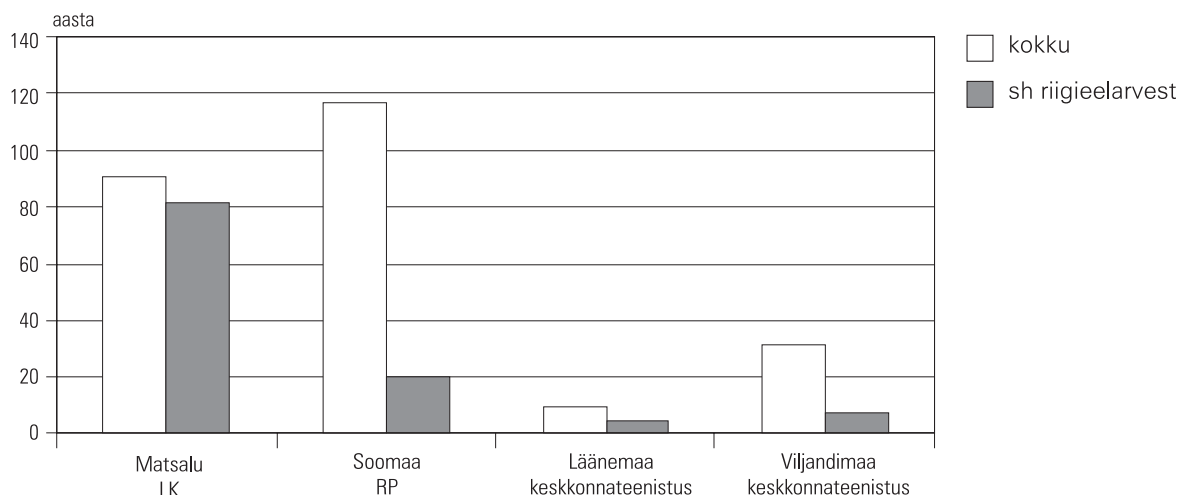
7.3. KAITSEALADE FINANTSEERIMISE VÕRDLOS

Administratsiooniga ja maakondade keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade finantsee-rimise võrdlus pindalaühiku kohta 1999. aastal (tabel 15, joonis 6) näitab, et keskkonnateenistuste poolt valitsetav kaitsealune territoorium on finantseeritud väga erinevalt.

**Tabel 15. Lääne- ja Viljandimaa kaitsealade finantseerimine (kr/ha)
1999. aastal**

	Finantseerimine kokku	sh riigieelarvest	Pindala	Finantseerimine 1 ha kohta	sh riigieelarvest
Matsalu LK	3451600	3097000	34000	101,52	91,09
Soomaa RP	4324764	757200	37100	116,57	20,41
Läänemaa keskkonnateenistus	148500	65500	15100	9,83	4,34
Viljandimaa Keskkonnateenistus	277800	67000	8900	31,21	7,53

Finantseerimise erinevus administratsiooniga kaitsealade kasuks on analüüsitud maakondadest nii Viljandimaal kui Läänemaal 4–5-kordne, olles Matsalu LK administratsiooni poolt valitsetava terri-tooriumil 101 kr/ha ja Soomaa RP administratsiooni poolt valitsetava territooriumil 117 kr/ha. Keskkonnateenistuste poolt valitsetava ala kogufinantseerimine oli samaaegselt vastavalt 10 kr/ha Läänemaal ja 31 kr/ha Viljandimaal. Ligikaudu sarnane proportsioon säilib riigieelarvelise finant-seerimise puhul. Seetõttu võib järeldada, et maakondade keskkonnateenistuste poolt valitsetavad

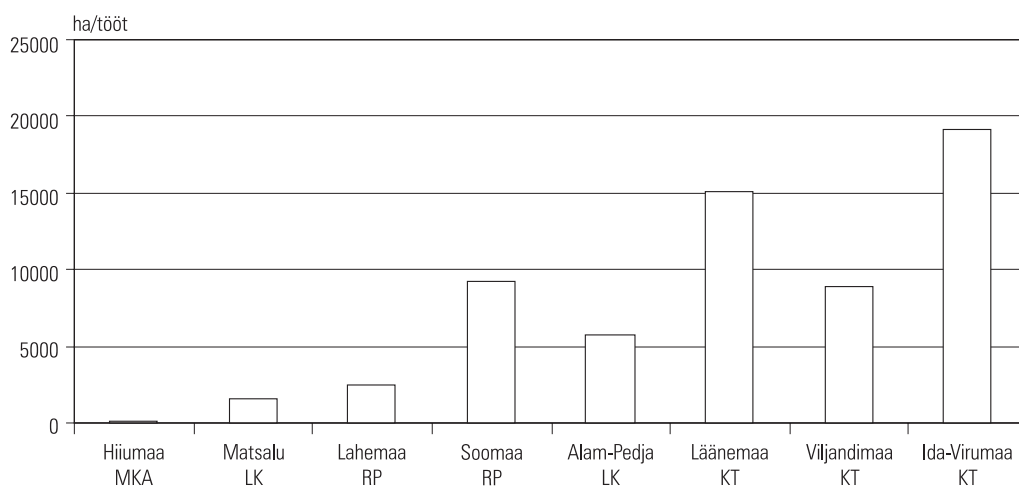


Joonis 6. Kaitsealuse territooriumi finantseerimine (kr/ha) Lääne- ja Viljandimaal

kaitsealad on tugevasti alafinantseeritud. Sama tendents jätkub administratsiooni kaitsealade ja keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade pindalaühikute võrdlemisel ühe töötaja kohta (tabel 16; joonis 7).

Tabel 16. Administratsiooni kaitsealade ja maakonna keskkonnateenistuste (valim) poolt valitsetavate alade pindala (ha) ühe töötaja kohta 1999. aastal

	Hiumaa laidude MKA	Matsalu LK	Lahemaa RP	Soomaa RP	Alam- Pedja LK	Lääne- maa KT	Viljandi- maa KT	Ida- Virumaa KT
Töötajate arv	3	24	22	4	4,5	1	1	2
Pindala	560	34000	52800	37100	26000	15100	8900	38300
Pindala (ha) 1 töötaja kohta	187	1417	2400	9275	5778	15100	8900	19150

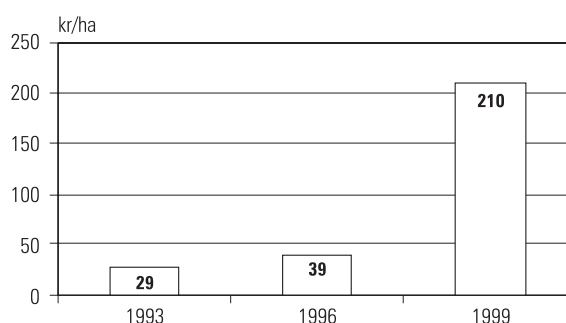


Joonis 7. Administratsiooni kaitsealade ja maakonna keskkonnateenistuste (valim) poolt valitsetavate alade pindala (ha) ühe töötaja kohta 1999. aastal

Keskkonnateenistuste looduskaitsetöötajate valitseda on kaitsealade administratsioonide töötajatega võrreldes keskmiselt mitu korda suurem territoorium. Suurim valitsetav pindala töötaja kohta uuritud valimi piires on Ida-Virumaal – üle 19000 hektari. Administratsiooni poolt valitsetavatel kaitsealadel on vastav näitaja suurim Soomaa rahvuspargis – üle 9200 ha. Lahemaa rahvuspargis on töötaja kohta valitsetavat territooriumi ca 2400 ha ja Matsalu looduskaitsealal ca 1400 hektarit. Maakondade keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate puhul on tegemist nii alafinantseerimise kui alamehitatusega, mis seab tõsisesse ohtu valitsetava ressursi säilimise. Kuigi uuritud kolme maakonna keskkonnateenistuse finantseerimise põhjal ei saa teha lõplikke järeldusi, on selge, et kaitsealade valitsemine keskkonnateenistuste poolt vajab lisaressursse.

7.4. KAITSEALADE PÕHIVAHENDID

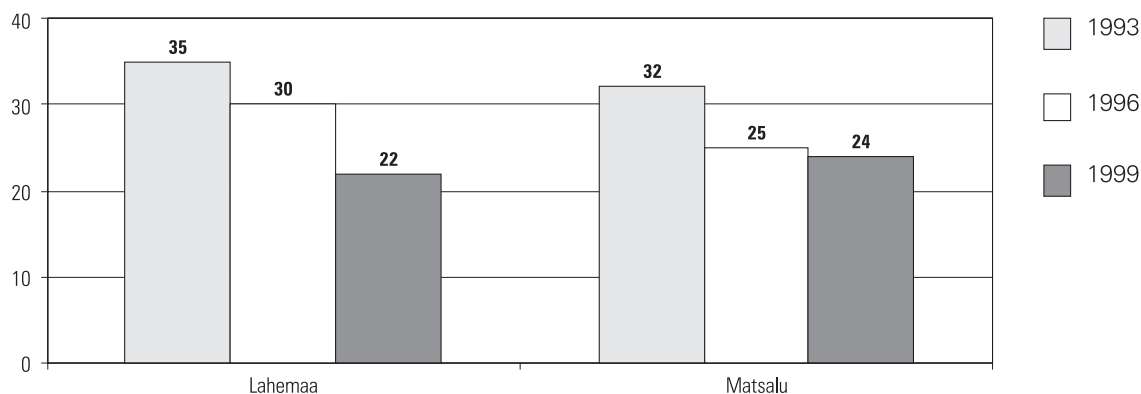
Põhivahendeid (joonis 8) on kaitsealade valitsemise funktsiooni täitmise kindlustamisel võimatu ülehinnata. Kui ajavahemikul 1993–1996 kasvas uuritud mehitatud kaitsealade põhivahendite maksumus proportsionaalselt eelarvega, siis 1999. aastaks oli see viiekordistunud. Selline kasv toimus eelkõige valminud Soomaa RP külastuskeskuse arvel. Samas on põhivahendid jaotunud küllaltki ebaühtlaselt ning nende tegelik nõudlus ja kasutamise efektiivsus vajaks edasist uurimist.



Joonis 8. Administratsiooniga kaitsealade (valim) põhivahendite (kr/ha) maksumus

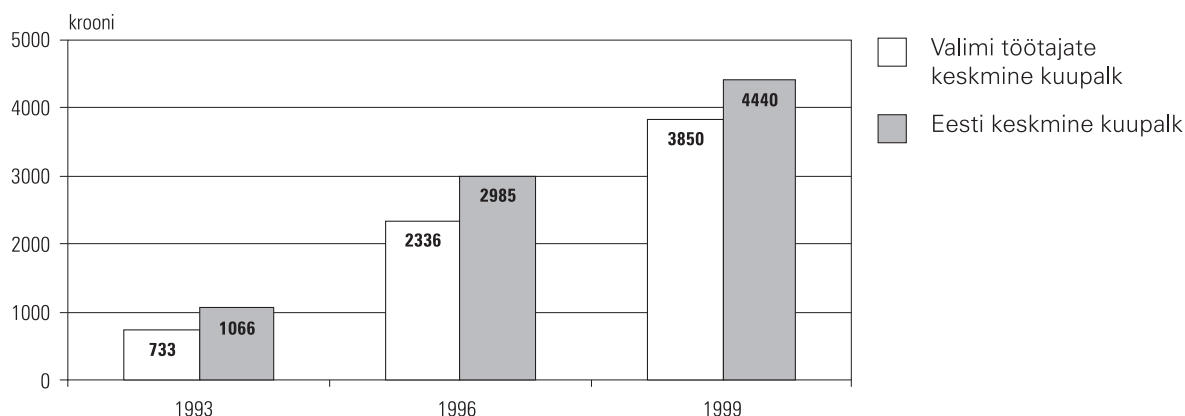
7.5. ADMINISTRATSIOONIGA KAITSEALADE TÖÖTAJAD JA TÖÖTASU

Joonisel 9 on toodud Eesti kahe suurema personaliga kaitseala, Matsalu looduskaitseala ja Lahemaa rahvuspargi töötajate arvu dünaamika aastatel 1993–1999. Töötajate arv mõlemal kaitsealal on vaatlusalustel aastatel vähenenud umbes kolmandiku võrra, kusjuures Matsalu LK-l toimus töötajate arvu suurem vähenemine perioodil 1993–1996, Lahemaal RP-s aga 1996–1999. Edasist analüüsi vajab töötajate arvu ja struktuuri vastavus kaitseesmärkidele. Nagu nähtub jooniselt 7, on personali jaotumine kaitstava territooriumi pindalaühiku kohta Eestis piirkonniti väga ebaühtlane ja ei näi olevat otseses seoses valitsetavate ressursside väärtusega.



Joonis 9. Lahemaa RP ja Matsalu LK töötajate arv aastatel 1993, 1996, 1999

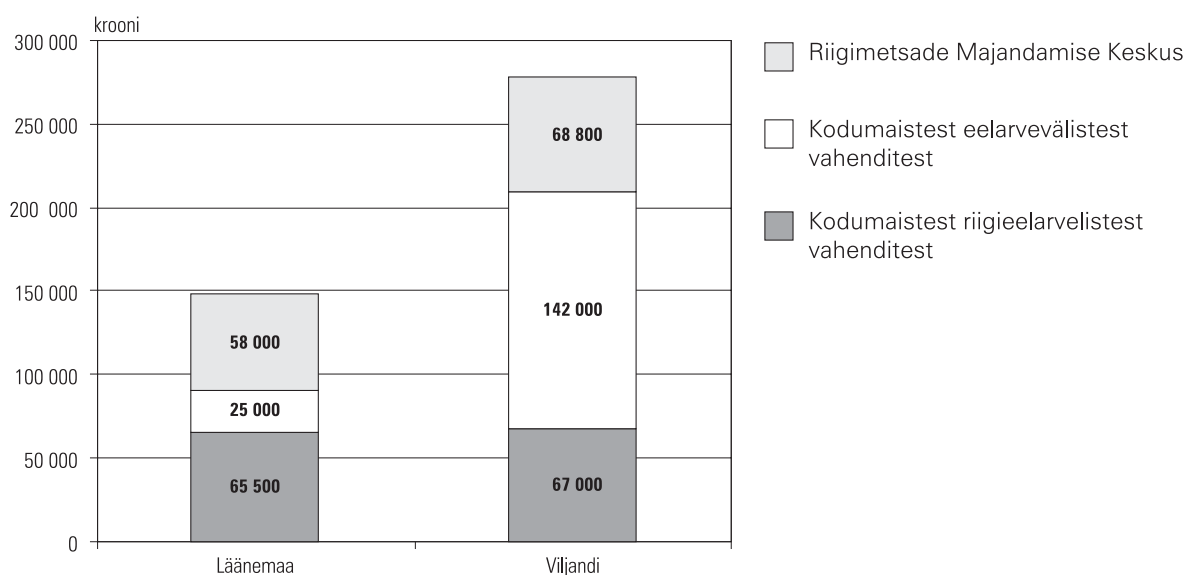
Administratsiooniga kaitsealade valimi töötajate keskmine töötasu (joonis 10) on aastatel 1993–1999 kasvanud proportsionaalselt Eesti keskmise palgaga, jäädes sellele alati alla. 1999. aastal oli valimisse kuuluvate administratsiooniga kaitsealade töötajate keskmine palk 3850 krooni kuus, mis on ligi 600 krooni väiksem riigi keskmisest. Suhteliselt jäikade astmepalkade tingimuses võib eeldada sellise tendentsi jätkumist.



Joonis 10. Administratsiooniga kaitsealade (valim) töötajate keskmine kuupalk (kr) võrrelduna Eesti keskmise kuupalgaga aastatel 1993, 1996, 1999

7.6. MAAKONDADE KESKKONNATEENISTUSTE KUI KAITSELADE VALITSEJATE FINANTSEERIMISE STRUKTUUR

Eelnevalt võrreldi keskkonnateenistuste poolt teostatava kaitsealade valitsemise finantseerimist kaitsealade administratsioonide finantseerimisega. Et maakonna keskkonnateenistused on Keskkonnaministeeriumi haldusalas uus institutsioon, käsitletakse Läänemaa ja Viljandimaa keskkonnateenistuste valitsemistegevuse finantseerimist ainult 1999. aastal (joonis 11).

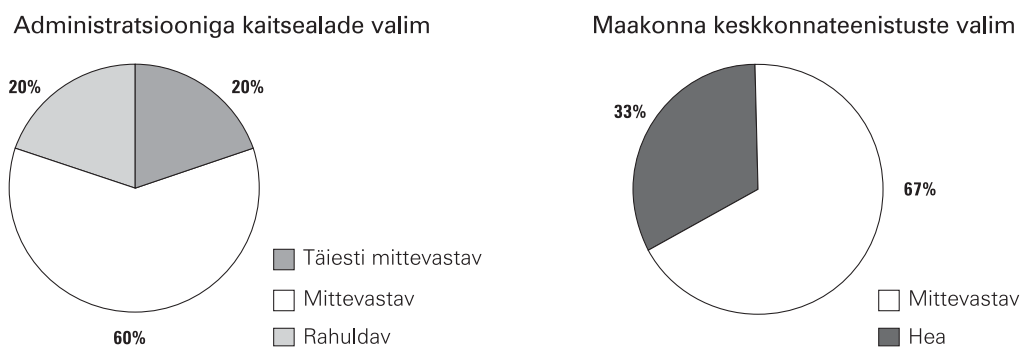


Joonis 11. Maakonna keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade finantseerimine Lääne- ja Viljandimaal (kr) allikate lõikes 1999. aastal

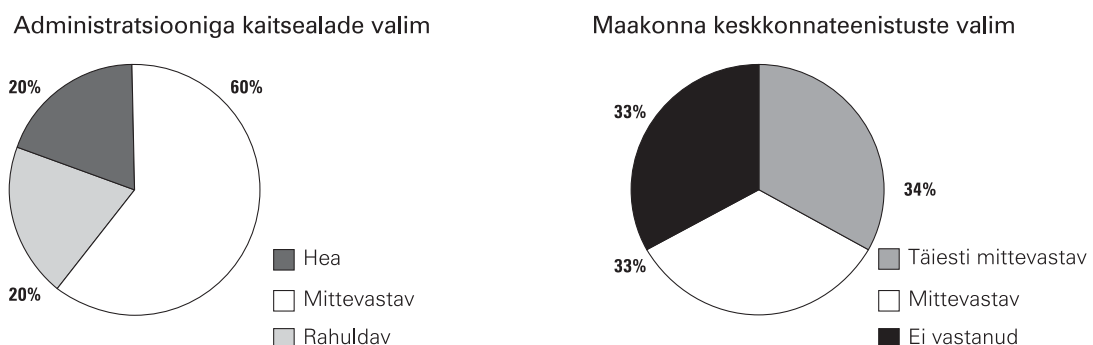
Keskkonnateenistuse kui valitseja finantseerimine riigieelarvest on olnud võrreldes administratsiooniga kaitsealadega proportsionaalselt tagasihoidlik. Nii Lääne- kui Viljandimaal läheb suurem osa eelarvelisest finantseerimisest palgakuludeks. Suur oli (eriti Viljandimaal) Keskkonnafondi osatähtsus. Eelarvelise finantseerimisega samas suurusjärgus tegi kaitsealadel kulutusi Riigimetsade Majandamise Keskus, ent need kulutused keskendusid eelkõige puhkekohtade väljaehitamisele. Väga tagasihoidlik on keskkonnateenistuste kindlustatus transpordiga, seda eriti arvestades pikki vahemaid keskkonnateenistuste asukoha ja valitsetavate territooriumide vahel. Kohati on probleemiks informatsiooni ebapiisav levik keskkonnateenistuste ja Riigimetsade Majandamise Keskuste vahel. Viimaste osatähtsus kaitsealade finantseerimisel võiks edaspidi kasvada institutsioonina, mille kaudu riik jaotab ümber utilitaarsest ressursikasutusest saadud tulu mitteutilitaarsete väärtuste kaitseks.

7.7. KAITSEALADE TÖÖTAJATE RAHULOLU TÖÖTAJATE ARVU, FINANTSEERIMISE JA OLEMASOLEVA INVENTARIGA

Kuigi kaitsealade töötajad tunnevad tõenäoliselt kõige paremini materiaalseid ja finantsilisi vajadusi valitsemiseks, ei saa vastustes sellist tüüpi küsimustele välistada subjektiivsust. Samas on valitsejate endi arvamus oluliseks teguriks tegeliku olukorra hindamisel. Töötajate arvu ja struktuuri vastavust kaitseala eesmärkide saavutamiseks (joonis 12) pidas valimisse kuuluvate kaitseala administratsioonide esindajaid rahuldavaks 60%. Täiesti mittevastavaks ja mittevastavaks pidas seda 20% vastanuist. Maakondade keskkonnateenistustest pidasid töötajate arvu ja struktuuri mittevastavaks kaks kolmandikku, ühe kolmandiku arvates on olukord hea.

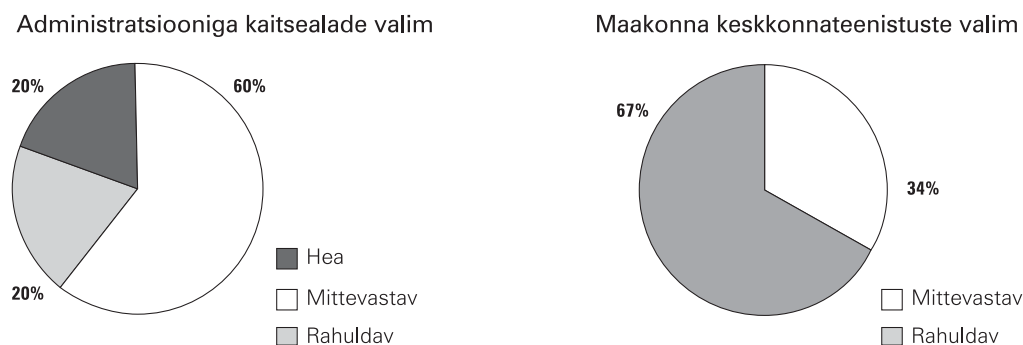


Joonis 12. Töötajate arvu ja struktuuri vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks



Joonis 13. Finantseerimise vastavus/piisavus kaitseala eesmärkide ja põhimääruse täitmiseks

Finantseerimist valitsetava kaitseala eesmärkide täitmiseks (joonis 13) pidasid mittevastavaks 60% administratsioonide ja 33% keskkonnateenistuste esindajaist. 20% administratsioonidest pidas finantseerimist rahuldavaks ja 20% aga täiesti mittevastavaks. Kolmandik keskkonnateenistuste töötajast pidas olukorda täiesti mittevastavaks ja kolmandik vastavaks, kusjuures kolmandik küsitlenuist jättis sellele küsimusele vastamata.



Joonis 14. Inventari (põhi- ja väikevahendid) vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks

Põhi- ja väikevahenditega varustatust (joonis 14) pidasid 60% administratsioonide esindajaist kaitseala eesmärkide saavutamiseks mittevastavaks, 20% vastanute arvates oli olukord rahuldav ja 20% arvates hea. Keskkonnateenistustest pidasid kaks kolmandikku varustatust rahuldavaks ja kolmandik mitterahuldavaks.

Nagu andmetest nähtub, domineerib arvamusküsitluste vastustes vastusena “mittevastav”, mõnel juhul esinevad ka “täiesti mittevastav”, “rahuldav” ja hea”. Vaatamata erinevustele kaitsealade administratsioonide ja maakondade keskkonnateenistuste finantseerimisel ei ole olulisi erinevusi valitsejate vastustes arvamusküsimustele. Antud fenomen võib olla tingitud erinevast nägemusest ja suhtumisest kaitsealuste territooriumide valitsemisse.

7.8. KAITSEALADE FINANTSEERIMISE ALUSED

Looduskaitse ökonoomika põhiprobleemiks on looduskeskkonna soovitava olukorra säilitamisega kaasnevate tulude ja kulude tasakaal (tasakaalutus), ehk küsimus, kui palju rahalisi vahendeid nõuab soovitud olukorra tagamine ja millise(majandusliku või/ ja mitterahandusliku) efekti see annab. Probleemi muudab majanduslikult keeruliseks asjaolu, et looduse mitteutilitaarsete väärtuste säilitamisega seotud tulud on kaudsed, majanduslikult raskesti (sageli üldse mitte) hinnatavad ja kogu ühiskonnale jaotuvad; kulud on seevastu konkreetsed ning koheseid investeeringuid nõudvad, mis ilma läbimõeldud ümberjaotatismehhanismiga investeerijale üldjuhul midagi tagasi ei anna. Juhul kui investeerijaks on riik, suurendab mitteutilitaarsete väärtuste säilitamiseks tehtav kulutus küll elu kvaliteeti ja üldist heaolu ning seda laiemaltki kui antud riigi piires, kuid puhtmajanduslikult on seda eriti lühemas perspektiivis raske tõestada.

Küll on võimalik välja tuua kulutused, mis on vajalikud ühe või teise väärtuse säilitamiseks või hoidmiseks optimaalses olekus. Kaitsealal asuvate koosluste majandamiseks pole otstarbekas kasutada detailsel bioloogilisel ja geograafilisel uurimistöö põhinevat klassifikatsiooni, vaid grupeerida kooslused vastavalt nende säilitamiseks vajalikele majandamise viisidele. Keskseks

põhimõtteks, millest lähtuvalt majandamist vaadelda, on koosluse säilitamine bioloogilise mitmekesisuse soovitatavat taset tagavas olukorras. Turumajanduse tingimustes võib see toimuda kas (Habicht, Ehrlich, 1997):

- 1) loomuliku majandusregulatsiooni käigus,
- 2) loomulikkude (isereguleeruvad) majandustegevust piirates, või siis
- 3) majandamist (looduskaitsemeetmeid) doteerides.

On ilmne, et erinevatesse rühmadesse kuuluvate kõlvikute optimaalsed valitsemiskulud erinevad paljukordselt. Esimesse gruppi kuuluvad Eestis praegu suur osa rabasid ja madalaboniteedilisi rabametsi, teise grupi moodustavad mets ja rannakooslused, kolmanda poollooduslikud kooslused.

Erinevalt bioloogilisest määratlusest ei ole selline jaotus absoluutne, vaid sõltub momendi majandus- ja turusituatsioonist, kusjuures tulevaste tendentside prognoosimisel on olulist abi enam-vähem võrdsetes looduslikes tingimustes asuvate arenenuma majandusega riikide kogemusest.

Kaitsealade valitsemise finantseerimise viimine sõltuvusse ka ala kõlvikulisest struktuurist võimaldab limiteeritud vahendeid efektiivsemalt kasutada. Kaitsealade valitsemise finantseerimise konkreetsete, igakülgset põhjendatud aluste väljatöötamine peaks olema lähituleviku prioriteetseks töösuunaks.

7.9. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

1. Eesti kaitsealade territooriumi finantseerimise põhimõtted on kohati ebaselged. Finantseerimine näib toimuvat pigem lähtuvalt traditsioonist ja olemasolevast finantseerimise tasemest kui tegelikult, valitsetava ressursi kvantiteedil ja kvaliteedil põhinevast vajadusest. Võimalikuks lahenduseks oleks valitsetaval ressursil põhinevate finantseerimiskriteeriumide väljatöötamine.
2. Praegune kaitsealade finantseerimise tase on küllaltki ebaühtlane. Näiteks on uuritud (valimise kuuluvates) maakondades keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade finantseerimine hektari kohta tunduvalt madalam administratsiooniga kaitsealade finantseerimisega võrreldes. Maakondade keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate alafinantseerimine võib avaldada valitsemise kvaliteedile negatiivset mõju, seades ohtu valitsetava ressursi säilimise.
3. Kaitsealade valitsemise finantseerimine toimub mitmest allikast. Finantseerimine erinevate rahastajate poolt võiks olla enam koordineeritud ja lähtuda objektiivsematest kriteeriumidest, milledest peamine on tegelik vajadus valitsetava ressursi soovitud seisundis hoidmiseks.
4. Finantseerimise koordineerimisel on esmajärgulise tähtsusega tõepärase informatsiooni olemasolu tegelikult olukorras. Üks keskne instants (näiteks KKM-i looduskaitseosakond) võiks kasutada kogu vajalikku asjasepuutuvat informatsiooni nii kaitsealade tegelikult finantseerimisvajadusest kui saadaolevatest finantsressurssidest ning omada rahaliste vahendite jaotamise koordineerimisel senisest suuremat otsustusõigust. Tõepärase informatsiooni hankimiseks looduskaitse tegeliku finantseerimisvajaduse kohta võiks kaaluda kaitsealade valitsejate lähituva aruandluse struktuuri ümbervaatamist ja täiustamist.
5. Uuritud kaitsealade töötajate arv on ebaühtlane, erinedes hektari kohta kohati paljukordselt. Analoomiliselt finantseerimisega võiks kaaluda kaitsealade töötajate arvu paremasse vastavusse viimist tegelike vajadustega. Seejuures peaks kaitsealade administratsioone teadvustatama kui regionaalse arengu keskusi, kellel on lisaks kaitsealade territooriumi valitsemisele oluline regionaal-kultuuriline funktsioon.
6. Uuritud administratsiooniga kaitsealade töötajate arv näitab kõigil vaadeldud aastatel langustendentsi. Samas on maa- ja omandireformiga seoses kaitsealade administratsioonidele

kohustusi pigem lisandunud. Vaevalt võib kaitsealade personali absoluutarvudes vähenemist pidada põhjendatuks valitsetavast ressursist lähtuvalt. Küll aga on mõeldav olemasoleva inimressursi ühtlasem jaotumine valitsetavate territooriumide vahel.

7. Uuritud kaitsealade administratsioonidesse kuuluvate töötajate keskmine kuutöötasu jäi kõigil vaatlusalustel aastatel alla riigi keskmisele töötasule. Arvestades looduskaitsetöötajate keskmisest kõrgemat kvalifikatsiooni ja vastutust valitsetavate ressursside säilimise ja nende ühiskonnale vahendamise eest, ei ole see põhjendatud.
8. Looduskaitse kui mitteutilitaarsete ressursside säilitamisele ja kasutamisele suunatud tegevuse finantseerimiseks võiks senisest enam ära kasutada utilitaarsest ressursikasutusest laekunud tulu. Näiteks võiks kaaluda Riigimetsade Majandamise Keskuse osa suurendamist looduskaitseliste tööde finantseerimisel kaitsealadel.
9. Kaitsealade valitsemise finantseerimise oluliseks kriteeriumiks peaks olema ekspertide poolt koostatud ja vastava korra kohaselt kinnitatud kaitsekorralduskava. Enamikel juhtudel on aga kaitsealade finantseerimine kehtivas kaitsekorralduskavas sätestatuga lõdvalt seotud.

Looduskaitse positsiooni parandamiseks otsustajate (rahastajate) jaoks tuleks enam tähelepanu pöörata kaitsealadelt kui looduse mitteutilitaarsete väärtuste refuugiumidelt ühiskonnale laekuvale kaudsele tulule ja selle mõõtmisele nii Eesti kui Euroopa kontekstis.

8. KAITSEALADE VALITSEMISE EFEKTIIVSUS

Kaja Peterson

8.1. IUCN-i METOODIKA TUTVUSTUS

IUCN-i Kaitsealade Maailma Komisjoni (*IUCN World Commission on Protected Areas*) kaitsekorralduse²⁰ suutlikkuse töörühm (*Working Group on Management Effectiveness*) eesotsas Marc Hockings'iga on 1997. aastal välja töötanud metoodika, mille IUCN on välja pakkunud kaitsealade kaitsekorralduse suutlikkuse hindamiseks üle maailma. Nimetatud metoodika lähtub IUCN-i kaitsealade klassifikatsiooni põhimõtetest, mida siinkohal detailsemalt ei käsitleta. Kaitsealade kategoriseerimisel lähtub IUCN sellest, et kaitsealade täidavad teatud eesmärged-funktsioone. Nendeks eesmärkideks või funktsioonideks võivad olla:

- 1) teaduslik uurimistöö
- 2) looduslikkuse säilitamine ilma inimese vahelesegamata
- 3) liikide ja geneetilise mitmekesisuse säilitamine
- 4) keskkonnakaitse meetmete rakendamine
- 5) looduse ja kultuuripärandi kaitse ja säilitamine
- 6) turism ja rekreatsioon
- 7) kooolitus- ja haridustegevus
- 8) loodusvarade säästlik kasutamine
- 9) kultuuriliste vajaduste rahuldamine

Nimetatud eesmärkide alusel on loodud kuuest kategooriast koosnev kaitsealade klassifikatsioon. IUCN lähtub kategooriate omistamisel sellest, milline nimetatud eesmärkidest on vaadeldava kaitseala põhi- (1), milline kõrvalfunktsiooniks (2), milline kriteerium pole potentsiaalselt mitte-rakendatav (3) ja milline pole antud kategooria puhul asjakohane (–)(tabel 17).

Kaitsealade administratsioonide suutlikkus tagada vastavate kaitse-eesmärkide täitmist sõltub IUCN-i järgi kahest aspektist: 1) kaitsealade võrgustiku üldistest alustest riigis (ehk küsimus, kas kaitsealade võrgustik on piisav, kas olulised alad on hõlmatud), ja 2) kaitsealade juhtimissüsteemist (ehk kas kaitsealasid kaitstakse/majandatakse efektiivselt, ehk ka teistpidi – kas kaitseala täidab temale pandud ülesandeid). Kaitsealade võrgustiku piisavust käesolevas töös ei käsitleta. Järgnev analüüs keskendub teisele aspektile – kaitseala valitseja ülesannetele ja ülesannete täitmiseks kasutada olevale infole ning inim- ja raharessurssidele.

²⁰ “Kaitsekorraldust” Eesti kontekstis mõistetakse siinkohal “kaitseala valitsemisena” (KP).

Tabel 17. Kaitsealade funktsioonid ja kaitsekategooriad IUCN-i (1994) järgi

Kaitseala funktsioon/ Kaitseala kategooria	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
1	1	3	2	2	1	2	3
2	2	1	2	3	3	–	2
3	1	2	1	1	1	2	1
4	2	1	1	–	1	2	1
5	–	–	2	1	3	1	3
6	–	2	1	1	3	1	3
7	–	–	2	2	2	2	3
8	–	3	3	–	2	2	1
9	–	–	–	–	–	1	

Kaitseala administratsiooni kaitsealale pandud eesmärkide täitmise suutlikkuse hindamisel on mitu põhjust. Selleks on soov parandada otsustetegemise protsessi ja täiustada töö-operatsioone, hinnata poliitiliste otsuste ja programmide mõju kaitseala eesmärkide täitmisele, parandada tagasidet administratsiooni ja huvirühmade vahel ja leida põhjendusi olemasolevate ressursside ümbervaatamiseks ja täiendamiseks.

IUCN-i (1997) vastav tööühm on välja pakkunud erinevaid meetodikaid, mis arvestavad kaitse-eesmärkide täitmise (antud töös käsitletakse seda kui kaitsekorralduse) suutlikkust erinevatel tasanditel (konkreetsel alal, üldriiklikul või rahvusvahelisel tasandil), lähtuvad huvirühmade ootustest (kohalikud inimesed, KOV-id, külastajad, maksumaksjad jt), põhinevad pakutavatel teenustel (külastajate teenindus tervikuna, teatud teenuste liigid jm), eelarve kuludel-tuludel või muudel alustel.

Käesoleva töö jaoks valiti välja IUCN-i meetodika see osa, mis lähtub konkreetsest alast, mille kaitse-eesmärkide täitmist hinnatakse rea kriteeriumide ja neile vastavate kaalupunktide (0–3) omistamise teel. Põhikriteeriumideks IUCN-i vastavas hindamismetoodikas on:

- 1) seadusandlus (vastavalt võimalikke punkte 0–3)
- 2) seaduste rakendamine (0–3)
- 3) kaitsekorralduse planeerimine (0–3 pluss 3 lisapunkti)
- 4) ressursside inventoorium (0–3)
- 5) ressursside kaitse ja majandamine (0–3)
- 6) rajatiste korrashoid (0–3)
- 7) naabrid (0–3 pluss 2 lisapunkti)
- 8) suhtlemine (0–2)
- 9) juhtimissüsteemid (0–2 pluss 3 lisapunkti)

Arvestades nimetatud üldisi kriteeriume on ühe kaitseala kohta võimalik panna maksimaalselt 33 punkti. Ent antud meetodika käsitleb lisaks kaitseala juhtimise põhikriteeriumidele ka iga kaitseala kategooriast tulenevaid lisakriteeriume, mis suurendavad kaitseala maksimaalset punktisummat. Näiteks I kategooria puhul on lisakriteeriumiks “kontroll kaitsealale juurdepääsu/kaitseala kasutamise üle” (vastavalt punkte 0–3); II, III ja V kategooria puhul külastajate vastuvõtu ja teenindamisega seotud kriteeriumid (3 lisakriteeriumit: igas 0–2 punkti ja ühe puhul 3 lisapunkti),

IV kategooria puhul kaitseala kaitsekorraldamiseks vajaliku majandustegevuse sekkumist iseloomustavad kriteeriumid (1 lisakriteerium: 0–2 punktiga), VI kategooria puhul käsitletakse säästvat majandustegevust ja regionaalset arengut iseloomustavaid kriteeriume (2 lisakriteeriumi: kumbki 0–2 punkti). IUCN-i metoodika järgi on kaitsealade kuue kategooria puhul maksimaalsed võimalikud punktisummad järgmised:

I kategooria	– 36 punkti
II ja III kategooria	– 42 (kumbki)
IV kategooria	– 35
V kategooria	– 45
VI kategooria	– 37

8.2. MÕNEDE EESTI KAITSEALADE KAITSEKORRALDUSE EFEKTIIVSUSE MÕÕTMINE IUCN-i METOODIKA ALUSEL

Käesoleva uurimistöö valimis oli 9 kaitseala: kaks rahvusparki, neli looduskaitseala, kaks maastikukaitseala ja üks looduspark. Eesti kaitsealade puhul ei ole võimalik üheselt rakendada IUCN-i klassifikatsiooni, sest Eesti kaitsealade kategooriate kehtestamisel ei ole olnud aluseks kaitseala funktsioonid IUCN-i määratluse järgi. Viimase puhul on lisaks kaitseala põhi- ja kõrvalfunktsioonidele olulisel kohal ka kaitse ja majandamise vahekord. Sel põhjusel rakendati kaitsekorralduse hindamisel käesolevas töös korrigeeritud IUCN-i kõiki üheksat põhikriteeriumi ja kuut lisakriteeriumi, kaitseala kategooriatel vahet tegemata. Ühe lisakriteeriumi (turism kui äritegevus) oleks tõenäoliselt pidanud Eesti looduskaitsealade puhul vaatluse alt välja jätta ja arvestama vaid rahvusparkide ja maastikukaitsealade (looduspargi) puhul, see kriteerium jäeti siiski arvestusse sisse põhjusel, et niigi väikese valimi juures ei olnud võimalik looduskaitsealasid eraldi käsitleda ja teisalt ei eristata Eesti kaitsealadel külastustegevust turismist nii selgelt kui seda teeb IUCN. Muus osas (teiste kriteeriumide puhul) vastuolusid ei tekkinud. Seega olid hindamisel kasutusel järgmised kriteeriumid:

- 1) seadusandlus (0–3 punkti)
- 2) seaduste rakendamine (0–3)
- 3) kaitsekorralduse planeerimine (0–3 pluss 3 lisapunkti)
- 4) ressursside inventoorium (0–3)
- 5) ressursside kaitse ja majandamine (0–3)
- 6) põhivahendite hooldus (0–3)
- 7) juhtimissüsteemid (0–2 pluss 3 lisapunkti)
- 8) personali juhtimine (0–2 pluss 2 lisapunkti)
- 9) suhtlemine vastutava riigiasutusega (0–2)
- 10) naabrid (0–3 ja 0–2 pluss 2 lisapunkti)
- 11) kontroll kaitsealale juurdepääsu/kaitseala kasutamise üle (0–3)
(ehk järelevalve, külastajate registreerimine jms)
- 12) kontroll maakasutuse ja tegevuste üle kaitsealal (0–3)
(ehk järelevalve, tegevuslubade koostöölastamine jms)
- 13) külastajad (0–2)
- 14) turism kui äritegevus (0–2)
- 15) säästev majandamine (0–2)

Maksimaalselt võis seega ühe kaitseala puhul arvestada 51 kaalupunkti. Kaalupunktide andmise aluseks käesolevas töös olid a) küsimustiku vastused ja b) kaitseala valitsejate intervjuude tulemused (lisa 9).

IUCN-i metoodika järgi saab nii põhi- kui lisakriteeriumid jagada kolme rühma: 1) juhtimise struktuuri ja süsteemi, 2) ressursi kaitset ja majandamist ning 3) inimestega (kohalikud elanikud, külastajad) suhtlemist iseloomustavateks kriteeriumideks (tabel 18). Valimi moodustanud üheksast kaitsealast neli said ligikaudu pool ja enam maksimaalsest võimalikust punktisummast.

Tabel 18. Kaitsekorralduse efektiivsus kaitsealade valimis

Kaitseala	Juhtimise struktuur ja –süsteem Kr-d 1,3,6,7,8,9,11		Ressursi kaitse ja majandamine Kr-d 2,4,5,12,15		Inimesed Kr-d 10,13,14		Kokku kaalupunkte	
	Kokku max: 26 punkti	100%	Kokku max: 14 punkti	100%	Kokku max: 11 punkti	100%	Max 51 punkti	100%
Matsalu LK	16	62	12	86	5	45	33	65
Soomaa RP	14	54	10	71	7	64	31	61
Alam-Pedja LK	11	42	10	71	4	36	28	55
Lahemaa RP	12	46	8	57	6	54	26	51
Hiiumaa laidude MKA	10	38	9	64	3	27	22	43
Loodi LP	9	35	8	57	3	27	20	39
Raudna LK	8	31	7	50	3	27	18	35
Puhatu LK	7	27	6	43	2	18	15	29
Vaivara MKA	7	27	6	43	2	18	15	29

Määravateks teguriteks efektiivsuse hindamisel said kasutatud metoodika järgi kohapealse administratsiooni olemasolu, ülevaate omamine kaitsealal toimuvast, info olemasolu kaitsealade ressursside kohta, kaitse-alase tegevuskava (kaitsekorralduskava) olemasolu, kaitsealal või selle läheduses elavate inimestega arvestamine ja koostöö nendega. Nagu analüüs näitas, sõltus kaitsekorralduse efektiivsus kaitsealade valimis mitte niivõrd seaduste ja regulatsioonide efektiivsest toimimisest kui just mõne spetsialisti aktiivsusest. See aspekt oli määravaks teguriks just maakonna keskkonnateenistuste puhul, kes valitsevad kaitsealasid ühetaoliselt sõltumata nende tüübist ja kaitstavast ressursist.

8.3. JÄRELDUSED

Analüüsi tulemusena (lisa 9 ja tabel 18) võime täheldada, et enim punkte kogusid IUCN-i metoodika järgi need kaitsealad, kus on olemas kohapealne administratsioon, kus on valminud kaitsekorralduskava, kus külastajate vastuvõtuks ja teenindamiseks on olemas vastavad rajatised ning kus kaitseala valitsejal on kohalike elanikega ja teiste huvirühmadega tihe side ning kohalikud elanikud on kaasatud kaitseala eesmärkide täitmisesse (näiteks lepinguline niitmine, karjamine, võsa lõikamine poollooduslike koosluste säilitamiseks).

Kaitsekorralduskava olemasolu andis tublisti lisapunkte eriti valdkondades nagu ressursside inventoorium ja kasutamine ning kaitsekorralduse planeerimine. Administratsiooniga kaitsealad said eelise MKT-de ees valdkondades, kus eelistati täpse ülevaate omamist kaitsealal toimuva

kohta, tihedat suhtlemist kohalike elanikega (sh maaomanike ja teiste huvirühmadega) ja kaitseala igapäevase juhtimise operatiivsust.

Erinevate kriteeriumide rakendamiseks Eesti kaitsealade juhtimise, sh kaitsekorralduse efektiivsuse hindamiseks tuleks edaspidi välja töötada lisaselgitused selle kohta, mida Eesti kontekstis üks või teine kriteerium tähendab. Näiteks kriteerium “kohalikel elanikel ja/või maaomanikel on võimalus mõjutada kaitseala juhtimisotsuseid...” vajaks selgitust, mida on silmas peetud. Käesoleval ajal saab isik (sh maaomanik, KOV) mõjutada kaitseala juhtkonnapoolseid otsuseid tõhusamalt enne mitte pärast kaitse-eeskirja kinnitamist. Otsuseid saab mõjutada kaitsekorralduskava koostamise käigus. Neid aspekte kaalupunktide andmisel ka arvestati.

Käesolev töö oli esimeseks katseks testida IUCN-i metoodikat Eesti kaitsealade kaitsekorralduse efektiivsuse hindamisel. Puuduseks tuleb pidada valimi väiksust. Esinduslikuma tulemuse saamiseks peaks vaatluse alla võtma kas kõik kaitsealad või teatud kaitseala kategooriad (rahvuspargid, looduskaitsealad, maastikukaitsealad) eraldi ja viima läbi kategooriasisese võrdluse.

9. KAITSEALADE HALDAMINE SOOMES

Matti Helminen

Missugune looduskaitsealade halduskorraldus on efektiivne?

Rahvusvahelise Looduskaitseliidu (*World Conservation Union* – IUCN) osana tegutsev Kaitsealade Maailma Komisjoni (*World Commission of Protected Areas* – WCPA) rõhutab kaitsealade tähtsust looduse mitmekesisuse säilitamisel, nagu seda on soovitatud rahvusvahelises bioloogilise mitmekesisuse alases kokkuleppes (CBD). Samas rõhutab komisjon kaitsealade tähendust kohaliku majanduse arengus, näiteks nende rolli loodusmatkade korraldamisel. *Benefits Beyond Boundaries* on 2003. aastal toimuva kaitsealasid käsitleva ülemaailmse kongressi teema.

Teisisõnu – looduskaitsealadelt hakatakse nõudma üha mitmekülgsemat osalemist ühiskonna ees seisvate keskkonnaprobleemide lahendamisel. Kaitsealad ei saa enam olla omaette, halvimal juhul unustatud saarekesed majandusliku kasusaamise “meres”. Sihikindla kaitse kõrval peavad nad suutma vastu võtta külastajaid, loodusest ja kohalikust kultuurist huvitatud turiste, olles eeskujuks loodusvarade mitmekesisuses ja säästvas kasutamises ning andes samal ajal ettekujutuse võimalikult looduslähedasest elukeskkonnast, see tähendab “ehedast loodusest”. Kaitsealad peaksid suutma veenda külastajaid, et looduse ja keskkonna kaitse on tähtis kogu ühiskonnale. Kõike seda tuleb osata teha nii, et see ei ohustaks kaitseala algseid eesmärke, nõnda et majandusliku kasu taotlemisel ei ohverdataks neid looduse või pärimuskultuuri väärtusi, mille säilitamiseks kaitseala on moodustatud.

Kaitse- ja haldustöö eeldab looduskaitsealade eesmärkides sisalduva vastuolu lahendamist: kaitsealade looduse ja pärimuslike väärtuste kaitsmist inimeste eest ja samal ajal inimeste jaoks.

Teatud määral vastuolulised tegevused looduskaitsealal on muuhulgas:

- ✓ looduse mitmekesisuse säilitamine
- ✓ ohustatud liikide kaitse
- ✓ üldinventeerimine
- ✓ uurimisvõimaluste pakkumine ja uurimisorganisatsioonidega kontakti hoidmine
- ✓ traditsioonilise maakasutuse säilitamine, sageli koostöös kohalike elanike ja maaomanikega
- ✓ maastikuhooldus ja -kaitse
- ✓ looduslike või muude objektide ennistamine
- ✓ külastajate juhendamine ja teenindamine
- ✓ keskkonnavaline kasvatustöö ja info levitamine
- ✓ loodusvarade säästliku kasutamise toetamine nii kaitsealal kui sellest väljaspool.

Eesmärkide ja ülesannete kokkusobitamine eeldab mitmekülgseid oskusi, mis omakorda eeldavad avarat hariduslikku tausta ja head erialast koolitust.

Asjatundlikkust on muuhulgas vaja järgmistel aladel:

- ✓ bioloogia, geoloogia, geograafia (looduslik mitmekesisus laiemas mõttes)
- ✓ kaitseala ajalugu, eriti muudatused maakasutuses ja majandustegevuses
- ✓ sotsioloogia, suhtlemisoskus, majandusalased teadmised
- ✓ teavitus- ja haridustöö (infotehnoloogia, näitused, kursused jne).

Mitmekülgse asjatundlikkuse vajadus eeldab piisavalt suurt rühma töötajaid, kellel peaks olema erinev hariduslik taust ja kitsam eriala. Kõik töötajad peavad olema kursis kaitseala eesmärkide ja tegevuspõhimõtetega, mis saavutatakse koolituse kaudu kohapeal. Töö looduskaitsealal esitab suuri nõudmisi, kusjuures uurimistööd võimaldava ettevalmistuse kõrval on vaja “eluaegset õppimist”. Ainult sellest lähtudes saavad sündida ametioskused, mida muude erialade inimesed ühiskonnas tähtsaks ja tarvilikuks peavad. Kui kaitsealade töötajaid hinnatakse väljaspool ametkonda, tagab see kaitsealade töötajate seisukohtade arvestamise paikkondlikke probleeme puudutavates küsimustes ja neile nende töö nõudlikule iseloomule vastava palga maksmist.

Eriliselt peab rõhutama, et kaitsealade eest hoolitsemine koostöös maaomanike ja teiste kohalike elanikega ei vähenda nõudeid kaitseala eest vastutava personali suhtes, pigem on kindlatele erialastele teadmistele lisaks vaja veel head suhtlemisoskust.

Spetsialistid tuleb organiseerida teovõimeliseks organisatsiooniks. Traditsiooniline mudel on **hajutatud**: kui kaitsealasid luuakse, siis moodustatakse igähele neist iseseisev haldusüksus. Selle tulemuseks on terve hulk eri aegadel moodustatud, oma koosseisult erinevaid ja töövormidelt mitmesuguseid haldusüksusi, mille juhtimine riiklikul tasemel on raske. Lisaks:

- ✓ majanduslike võimaluste tõttu on eraldi asetsevad üksused nii väikesed, et neil ei ole vajalikku mitmekülgset pädevust;
- ✓ ainult suurtel kaitsealadel on võimalik pidada piisava suurusega haldusüksusi;
- ✓ ainult ühe kaitseala juurde kinnistatud personali rakendamine tööhooajal ja uute ülesannete esiletuleku puhul ei ole paindlik;
- ✓ kaitsealasid hallatakse eraldi, need ei kuulu ühtsesse võrgustikku, mis oleks kaitsekorralduse tulemusliku rakendamise eelduseks;
- ✓ ei ole tõenäoline, et kasutataks ühiseid tugijärgi (nt õppematerjalide koostamisel ja koolituses ning kirjastamisel).

Teine võimalik mudel on **koordineeritud võrgustik**:

- ✓ kõik kaitsealad, olenemata tüübist, rühmitatakse piirkondlikult nii suurteks kogumiteks, et olemasolevate ressursside piires on neile võimalik luua tugev administratsioon;
- ✓ administratiivüksuse asupaigaks või tuumikuks võib olla näiteks rahvuspark, kuid sel juhul ei piirdu üksuse ülesanded rahvusparki haldamisega;
- ✓ sel juhul, kui haldusüksused on piisavalt suured, võivad nad paindlikult täita uusi ülesandeid, isegi siis kui ei ole võimalik rakendada lisapersonali;
- ✓ kaitsealade kogumit käsitatakse kui võrgustikku, mida juhitakse ühtse tervikuna, neid ühendavad võimaluse korral ökokoridorid, kaitseala ei ole nagu saar meres;
- ✓ haldusüksuse avar tegevuspiirkond hõlbustab arusaamist, et kaitsealadega seotud tegevus on kogu ühiskonna asi;

- ✓ haldusüksuste väiksem hulk (näiteks Soome Metsaametil ainult kuus) hõlbustab organisatsiooni koordineeritud tulemusjuhtimist, mis omakorda on pikaajalise ja paindliku eesmärgiasetuse ning kogu riigi ressursside sihikindla kasutamise eelduseks;
- ✓ piisavalt asjatundlikele ja tugevatele haldusüksustele saab tagada tegevuse korraldamisel õiguse ise oma asju otsustada, see aga on kasutada olevate ressursside tõhusa rakendamise eelduseks.

10. NATURA2000 VÕRGUSTIK JA KAITSEALADE HALDAMINE

Antti Haapanen

10.1. SISSEJUHATUS

Avalike andmete kohaselt on üks Eesti kesksetest välispoliitilistest eesmärkidest pääseda esimes- te kandidaatriikide hulgas Euroopa Liidu liikmeks. Praktiliselt tähendaks see Euroopa Liiduga ühinemist selle sajandi esimese aastakümne esimesel poolel.

Euroopa Komisjoni seisukohavõttudest on ilmnenu, et uusi liikmeid võetakse vastavalt sellele, kuidas kandidaatriigid täidavad liikmetele seatud tingimusi. Paljud neist nõudmistest on liikmes- riikide seisukohalt väga ranged.

Liikmelisusest tulenevate kohustuste hulka kuulub ka nimetuse Natura2000 all toimuva ökoloogi- lise võrgustiku riikliku projekti väljatöötamine, mis ei ole kandidaatriikidele kerge. Pärast 1994. aasta sügisel toimunud rahvahääletust Euroopa Liidu liikmeks astumise kohta püüdsin Soome Keskkonnaministeeriumi juhtkonnale selgeks teha, et ettevalmistustööd selleks on väga tööma- hukad ja me vajame lisatööjõudu. Vastus kõlas aga nii: “Proovige olemasoleva tööjõuga hakkama saada ja haarake kaasa asjaarmastajaid.” Hiljem oli lisaressurside saamine möödapääsmatu. Töö oleks kindlasti edenenud sujuvamalt, kui projekt Natura2000 oleks juba algusest peale olnud korra- likult vahenditega varustatud ja paremini organiseeritud.

Natura2000 võrgustiku väljaarendamine on kõikides EL liikmesriikides valmistanud raskusi, mitte ükski liikmesriik ei ole esialgselt püstitatud ajagraafiku kohaselt ja sisu poolest rahuldaval tasemel sellega hakkama saanud.

Euroopa Liidu vanade liikmesmaade halb eeskuju ei anna uutele kandidaatriikidele õigust selles tegevuses laiselda. Eestigi ootab Euroopa Liidult märkimisväärset majanduslikku tuge infrastruk- tuuri parandamiseks ja üldiseks majanduslikuks arenguks. Looduskaitstes saab Eesti vastukaaluks pakkuda midagi sellist, mida viieteistkümmel Euroopa Liidu liikmesriigil üldse ei ole. Eesti loo- dusrikkused, looduse mitmekesisus nii looduslike elupaikade kui liikide osas on midagi niisugust, millel on väärtust kogu Euroopa jaoks.

Põhjamaad – Taani, Rootsi ja Soome – on teinud oma riikliku Natura2000 võrgustiku, püüdes järgida loodus- ja linnudirektiivides esitatud kriteeriume. Looduskaitstes eesrindlikud riigid või- vad oma looduskaitsevõrgustikku arvestades teha lisattepanekuid, täiendades neid puuduvate elupaigatüüpide ja liikidega.

Tundes küllaltki hästi looduskaitsealast tegevust Eestis, võin öelda, et ka Eesti kuulub looduskaitstes Euroopa riikide esiritta. Sellest hoolimata pean kinnitama, et Natura2000 riikliku programmi koostamine ja elluviimine on suur, põhjalikku bioloogilist ja muudki asjatundmist nõudev ülesanne. Loodan, et valitsus ja selle ülesande eest vastutavad ametkonnad süvenevad sellesse ülesandesse nõutava tõsidusega.

10.2. NATURA2000 VÕRGUSTIKU NÕUDED

Natura2000 võrgustiku mõte on säilitada Euroopa looduse mitmekesisus tulevastele põlvedele. LooduskaitseDirektiivide lähtekoht on, et Euroopa looduse mitmekesisus ei tohiks enam väheneda. Seda, millel on olnud võimalik säilitada siiani, peab saama säilitada ka tulevikus. Loodusdirektiivi artikli 3(1) kohaselt on Natura2000 võrgustiku eesmärk säilitada Lisas 1 loetletud looduslike elupaikade ja Lisas 2 loetletud liikide kasvukohtade soodne kaitse seisund. Soodne kaitse seisund on piisav kui loodusliku elupaiga esinemispiirkond ja pindala püsib või suureneb, nende struktuur ja funktsioon säilib tulevikus ja loodusliku elupaiga liigiline kaitse seisund on soodne. Samas on määratletud liigile soodsa kaitse seisundi tase.

Kuigi mõiste “soodne kaitse seisund” on mitmeski mõttes ebamäärane ja viitab rohkem kvaliteedile kui kvantiteedile, on see siiski keskne termin, mida kogu aeg on püütud määratleda iga elupaiga ja liigi jaoks eraldi. Euroopa Liidu elupaigakomitee on otsustanud, et riiklike ettepanekuid hinnates kasutatakse ühe lähtekohana praktilisemaid kvantitatiivseid näitajaid. Kui ettepanek hõlmab üle 60% mingist elupaigatüübist või liigi kasvukohast selles riigis, võib seda pidada sobivaks. Kui see on alla 20%, on olukord ebasobiv. Kui vahemik on 20–60%, uuritakse igat erijuhtu eraldi.

Natura2000 võrgustiku alasad valides võetakse arvesse üksnes looduslikke väärtusi mitte majanduslikke ega sotsiaalseid asjaolusid. Teisest küljest, kui mingit ala on kasutatud mitmel eesmärgil, aga selle piirkonna looduslikud väärtused on säilinud, võivad need kasutamisi viisid jätkuda edaspidigi. Looduskaitseorganisatsioonidel paistab olevat soodumus nõuda Natura2000 aladele karmimaid seadusi, aga see ei ole alati hädavajalik. Neid loodusväärtusi, mille alusel mingi ala valitakse Natura2000 võrgustikku, peab muidugi kaitsma ka tulevikus.

Natura2000 võrgustiku väljaarendamisel võib olla mõju ühiskonna kõikidele sektoritele. Päril kindlasti mõjutab see metsamajanduse, põllumajanduse ja infrastruktuuri arengut.

Natura2000 võrgustik koosneb linnudirektiivi alusel loodud linnuhoiualadest (SPA) ja linnudirektiivi I Lisas loetletakse need liigid, mille kaitsmiseks on vaja luua linnuhoiualasid. Vastavalt linnudirektiivi eeskujule tuleb selleks eesmärgiks valida kõige sobivamad alad. Eestis on rahvusvahelise tähtsusega linnualad (IBA) kindlaks tehtud. Ametivõimud saavad üsna hõlpsasti selgitada, millised neist aladest tuleks valida linnudirektiivile vastavateks linnuhoiualadeks. Omaette probleem on Eestis laialt levinud, suhteliselt tavalised ja hõredalt pesitsevad liigid nagu valgetoonekurg. Valgetoonekure kaitsealaks sobiks kogu Eesti, kuid praktilisem oleks, et valitud kaitsealadel pesitseks piisaval arvul valgetoonekurgi.

Linnudirektiivile vastavate kaitsealade kohta teeb otsuse Eesti ise ja teatab nendest aladest Euroopa Komisjonile. Siis liidetakse need automaatselt üle-Euroopalisse Natura2000 võrgustikku.

Loodusedirektiivile vastavad alad valitakse direktiivi III Lisas esitatud korra kohaselt. Riiklik ettepanek täpsustatakse kahel-kolmel piirkondlikul seminaril. Kuna Eesti kuulub boreaalsesse vööndisse, püütakse neil seminaridel käsitleda kõiki selle vööndi ettepanekuid koos. Rootsi ja

Soome riiklike ettepanekute läbivaatus jõuab käsitlemisele juba teisel seminaril. Seminari tööd jälgisid ka Eesti esindajad, kes kutsutakse järgmisele seminarile.

10.3. EESTI RIIKLIKU PROGRAMMI KOOSTAMINE

Natura2000 riikliku programmi koostamine on tüüpilise projektülesande näide. Sellel on selge eesmärk: teha riikliku Natura2000 ettepanek. Valitsus võib anda ülesandele oma kavadele vastava ajakava.

Ülesande täitmise eest vastutab Eesti valitsus, otseselt Keskkonnaministeerium, kui just ministeerium ei delegeeri seda kellelegi teisele. Soovitan, et see asi organiseeritaks Eestis kohe algusest peale selgesti. Minu arusaamise kohaselt peaks Keskkonnaministeeriumis olema juhtgrupp, kes annab asjade käigust aru otse ministrile või tema poolt määratud isikule. Peamine töö toimub regionaalsel tasemel. See pole vihje Eesti looduskaitseüsteemi võimalikule ümberkujundamisele, vaid kaitsealasid ja kohalikke keskkonnanasutusi käsitletakse ühise nimetuse all piirkondlik tasand.

Minu rehkenduste kohaselt kasutati Natura2000 võrgustiku väljakujundamiseks aastatel 1995–1998 Soomes ühe aasta jooksul umbes 50 inimese aastatööd. Sellest tööjõust kulus 80% kui mitte rohkemgi piirkondlikes keskkonnanasutustes ja Metsaametis. Tööjõukulu arvestamine Eestis on riiklik asi, ent tuleb meele pidada, et Soomes oli see töö kurnav ja tekkis oht, et tegijad ei pea pingele vastu.

10.4. PIIRKONDLIKE ÜKSUSTE ÜLESANDED

Looduskaitse mõttes arenenud maades nagu Eesti ei ole kõige kesksem probleem alade valik, vaid Euroopa Komisjoni nõutavate andmete kogumine vastavalt kõikidele maadele esitatud ühisnõuetele. Iga ala kohta tuleb esitada mitmekülgne ja põhjalik andmestik. Nõutavaid andmeid ei ole valmis kujul olemas, nende kogumiseks on vaja teha välitööd, uurida kirjandust, muuseumide ja ülikoolide teatmematerjale. Piirkondlikul tasemelgi peab Euroopa Liidu nõuetekohase täpsusega tundma hästi iga esitatava paikkonna omadusi.

Keskne lähtekoht andmestiku esitamisel on loodusdirektiivist lähtuv looduslike elupaikade identifitseerimine. Eesti elupaigatüüpide tõlgendamiskäsiraamat on juba valmis. Professor Jaanus Paal on oma abilistega ära teinud suure töö. Tähtis oleks kõiki neid, kes tegelevad looduslike elupaikadega, koolitada nii, et neil oleks materjali võimalikult ühtmoodi tõlgitsemisviis. Kõikides neis piirkondlikes üksustes, kuhu Natura2000 võrgustikku planeeritakse, peab olema asjatundlik elupaigatüüpide tundja. Soomes identifitseeritud elupaigatüüpe on 69. Ei piisa üksnes sellest, et teatakse elupaigatüübi olemasolust. Tuleb välja selgitada selle pindala. Riiklikus Natura2000 programmis on oluline esitada eri elupaigatüüpide kogupindala.

Piirkondlikes üksustes peab olema liikide tundjaid. Soomes esineb loodusdirektiivi alla käivaid liike 81. Elupaigatüüpide spetsialist võib hästi tunda ka soontaimi, kuid nende osakaal kõikide kaitstavate taimede hulgas on väga väike, neid on ainult 7 liiki. Ühelgi maal ei ole sellist asjatundjat, kes oleks pädev kõikide rühmade alal. Imetajate, roomajate, konnade, putukate ja limuste tundjaid võib olla väga keeruline leida. Ma soovitan, et spetsiaalsete andmete saamiseks võiks teha koostööd ülikoolide ja kitsamate erialade asjatundjatega.

Toimetulek liikide esinemispaikade pindalade määramisega võib olla küllaltki keeruline.

Iga piirkonna kohta tuleb teha digitaalne kaart. Soomes oli kaartide tegemisega märkimisväärsed raskusi. Teil on see valdkond viimasel aastakümnel väga jõudsalt edasi arenenud. Ma ei ole kursis, mis võimalused praegu on olemas. Soomes toimus digitaliseerimine piirkondlikes keskustes. Pindalade mõõdistamisel on kaardi tegemise protsessis tähtis osa.

Natura2000 võrgustiku planeerimisest tuleb pidevalt üldsust teavitada. Vastutus informeerimisest oli jagatud ministeeriumi ja piirkondlike keskuste vahel. Ministeerium peab välja andma informaterjali, mida jagatakse piirkondlikes üksustes. Piirkondlikel üksustel peavad olema ühtmoodi juhised sellest, millised on Natura2000 alade moodustamise juriidilised alused. Soomes astus vastav seadusandlus jõusse 1977. aasta alguses. Avalik arutelu toimus 1997. aasta aprillis-mais. Selleks ajaks olid juriidilised mehhanismid selged.

Teavitamine kujunes Soomes omaette probleemiks. Oleks hea, kui maaomanikke saaks teavitada juba töö algusjärgus. Eestis on kaitsealade piires palju eraomanike valdusi. Soomes korraldati maakondlikke nõupidamisi, kus maaomanikud said rääkida oma probleemidest.

Natura2000 võrgustiku väljaarendamine võib mõjutada maareformi käiku ja piirata maaomaniku õigust maad kasutada. Piirkondlikus üksuses endas või selle kasutuses peab olema asjatundjaid nende küsimuste lahendamiseks.

Vastavalt Soome seadusandlusele tuleb Natura2000 võrgustiku küsimustes läbi viia avalik arutelu. Kõikides maakonnavalitsustes olid kaks kuud väljas Natura2000 alasid kujutavad kaardid, infolehed, kus olid kirjas piirkonna elupaigatüübid ja liigid, mille tõttu see piirkond oli võrgustikku valitud, samuti kaitsepiirkonna moodustamise kord (missuguseid õiguslikke akte või muid vahendeid, näiteks lepinguid, kasutatakse) ja õiguslikud aspektid. Kõik, kelle õigusi asi puudutas, võisid oma arvamust avaldada.

Avaliku arutelu organiseerimine oli Soomes piirkondlike keskkonnakeskuste ülesanne. Ka seejärel avaldatud arvamuste ja seisukohavõttude esialgne analüüs toimus Soome piirkondlikes keskustes.

Piirkondlike looduskaitseüksuste ette võivad kerkida väga mitmesugused küsimused. Nende probleemide lahendamisel oli e-posti vahendusel abiks Keskkonnaministeerium. Kui mõnel küsimusel oli laiem kõlapind, informeeriti sellest kõiki piirkondi.

Nagu eespool öeldust selgub, peaksid piirkondlikud üksused olema võimalikult mitmekülgse kompetentsiga. Teil Eestis on 15 maakondlikku keskkonnateenistust ja minu teada 17 kaitseala, millel on oma administratsioon, see teeb kokku 32 omaette üksust. Teil oleks vaja aru pidada, kas on võimalik, et iga üksus oleks nii mitmekülgse kompetentne, kui seda nõuab Natura2000 riikliku ettepaneku ettevalmistamine.

10.5. KESKKONNAMINISTEERIUMI JA INFOKESKUSE ÜLESANDED

Keskkonnaministeeriumi peamine ülesanne on anda piirkondlikele üksustele tegevusjuhiseid ja toetada terve tööprotsessi ajal kogu tegevust. Kuna sellel ülesandel on Eesti riigi Euroopa Liiduga seotud poliitika seisukohast suur tähtsus, peab minister ja ministeeriumi juhtkond olema kogu aeg informeeritud asjade käigust. On võimalik, et Riigikogu või selle komisjonid vajavad samuti informatsiooni. Informeerimine on Keskkonnaministeeriumi ülesanne, nagu ka nõupidamised teiste ministeeriumidega.

Eestis on vaja otsustada, kus hoitakse Natura2000 ettepanekute kogu riiki puudutavat andmes-
tikku. Selleks sobiks kindlasti Soome Keskkonnakeskusele vastav Eesti keskkonnainfo keskus.
See peaks koondama ka kartograafilise info.

Kokkuvõtete tegemise ajal tuleks valmistada piirkondlikes keskustes välja töötatud materjalide
kohta spetsiaalseid tabeleid ja kokkuvõtteid, et oleks võimalik jälgida, kas esialgne ettepanek ta-
gab loodusdirektiivi kohaselt piisava kaitsetaseme kõikidele Eestis esinevatele liikidele ja kasvu-
kohatüüpidele. Kui see ei ole võimalik, peab Eesti tegema ebapiisava ettevalmistuse korva-
miseks ja täpsustamiseks järeltöö. Soomeski on juba teine ring käimas.

Lõpetuseks pean nentima, et Natura2000 võrgustiku koostamine kujuneb Eesti jaoks üheks suu-
rimaks eriülesandeks. Samas aga annab see tervikliku ettekujutuse looduskaitse olukorrast kogu
Eestis. Muidugi ei lõpe ülesanded sellega, võrgustiku edaspidine turvamine nõuab veel palju pin-
gutusi.

KOKKUVÕTE

Keskkonnaministeeriumi tellimusel ja Euroopa Liidu Integratsiooniprojekti (EUIP) rahastamisel toimus lühiajaline projekt (3,5 kuu vältel) Eesti kaitsealade juhtimissüsteemi suutlikkuse hindamiseks. Ekspertidena osalesid projektis dr Matti Helminen ja dr Antti Haapanen Soomest ja hr Teet Koitjärv (EKAL), hr Üllas Ehrlich (TTÜ Eesti Majanduse Instituut) ja pr Kaja Peterson (Säästva Eesti Instituut, SEI-Tallinn) Eestist.

Projekti eesmärgiks oli anda ülevaade kaitsealade süsteemi kujunemisest, õiguslikust ja administratiivsest süsteemist ning selle suutlikkusest täita õigusaktidega pandud kohustusi olemasolevate inim- ja finantsressursside raames.

Tööks vajalik informatsioon koguti dokumentide analüüsi, spetsiaalse ankeedi ja intervjuude kaudu. Intervjueeritavateks olid kaitsealade valitsejad (kolme maakonna keskkonnateenistuste töötajad ja viie kaitseala juhatajad). Kaitsealade kaitsekorralduse efektiivsuse mõõtmiseks kasutati IUCN-i poolt 1997. aastal välja töötatud metoodikat.

Projekti tulemusena valmis käesolev uurimus, mille vahetulemusi tutvustati seminaril, mis toimus 19. oktoobril 2000. aastal Tallinnas, Rahvusraamatukogus. Seminarist võttis osa 52 inimest. Seminar koosnes ettekannete osast ja rühmatööst. Kolme töörühma arvates tasuks edaspidi pöörata tähelepanu kaitsealade haldussüsteemi kahele variandile: arendada edasi olemasolevat süsteemi ja/või luua uus, piirkondlikul põhimõttel töötav looduskaitseteenistuste (keskuste) võrgustik.

Käesoleva projekti raames kogutud andmete ja läbiviidud analüüsi põhjal võib teha järgmised **järeldused**:

1. Esimese iseseisvusaja looduskaitsemõte mõjutas okupatsiooniaja looduskaitsetööd isikute kaudu, kes seal töötasid.
2. Isiksustel oli looduskaitstes nõukogude okupatsiooni ajal samuti suur roll.
3. Rahvusvaheline mõju (Soome, IUCN, UNESCO, Ramsar) Eesti looduskaitsele suurenes aastatel 1957–1994 järk-järgult.
4. Looduskaitse õiguslikud alused olid aastatel 1940–1994 varieeruvad ja mittesüsteemsed. Looduskaitset juhiti erinevate ametkondade poolt.
5. Okupatsiooniajal rajati vundament ja süsteemielemendid, millel rajaneb kogu meie praegune iseseisvusaegne looduskaitse.
6. Praeguse kaitsealade haldussüsteemi mitmetasandilisus ilma ühtse riikliku juhtimiseta on suurendanud aasta-aastalt juhtimissüsteemi osade järjest suuremaid erinevusi seaduste täitmise jõudluses ja kaitsealade arengus.

7. Kaitsealade valitsejate ülesanded on praktikas palju mahukamad, kui seadused seda eeldavad.
8. Järelevalve kaitsealadel ei ole õiguslikult piisavalt reguleeritud.
9. Kaitsealade valitsejatel on olenevalt oma valitsemise vormist (administratsioon või MKT) erinevad võimalused kaitseala valitsemiseks. Praegune kaitsealade finantseerimise tase on küllaltki ebaühtlane. Näiteks on uuritud (valimisse kuuluvates) maakondades keskkonnateenistuste poolt valitsetavate kaitsealade finantseerimine hektari kohta tunduvalt madalam kui administratsiooniga kaitsealadel. Maakondade keskkonnateenistuste kui kaitsealade valitsejate alafinantseerimine võib avaldada valitsemise kvaliteedile negatiivset mõju seades ohtu valitsetava ressursi säilimise.
10. Kaitsealade finantseerimise põhimõtted pole piisavalt reguleeritud ega seetõttu ka läbipaistvad ning enamasti ei põhine kaitsealade tegelikel vajadustel. Finantseerimine näib toimuvat pigem lähtuvalt traditsioonist ja olemasolevast finantseerimise tasemest kui tegelikust, valitsetava ressursi kvantiteedil ja kvaliteedil põhinevast vajadusest.
11. Kaitsealuste territooriumide valitsemise finantseerimine toimub mitmetest allikatest. Finantseerimine erinevate rahastajate poolt peaks olema rohkem koordineeritud ja lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest, milledest peamine on tegelik vajadus, et hoida valitsetavat ressursi soovitud seisundis.
12. Kaitsealadel puudub ressurss korraldada seiret ja uurimistööd kaitseala ökosüsteemide ja liikide seisundi määramiseks, ent ka riikliku seire ja teiste organisatsioonide poolt tehtava uurimistööde tulemused ei jõua tihti kaitseala valitsejani.
13. Uuritud kaitsealade töötajate arv on ebaühtlane, kohati hektari kohta paljukordselt erinev.
14. Uuritud administratsiooniga kaitsealade töötajate arv on kõigil vaadeldud aastatel langenud. Samas on maa- ja omandireformiga seoses kaitsealade administratsioonidele kohustusi pigem lisandunud.
15. Kaitseala valitsemise tulemuslikkus on praegu paljuski sõltunud vastutavate ametnike isikomadustest, motivatsioonist, algatusvõimest, suhtlemisoskusest (KOV-idega, maaomanikega, riigiasutustega, VVO-dega), oskusest korraldada tööd, laiast silmaringist ja kogemustepagasist ning kiirest õppimisvõimest (seaduste pideva muutumise, rahvusvaheliste kohustuste täitmise vajadus) kui seadusega ja teiste õigusaktidega pandud kohustuste (kindlate protseduuride) rutiinsest täitmisest.
16. Uuritud kaitsealade administratsiooni kuuluvate töötajate keskmine töötasu jäi kõigil vaatlusalustel aastatel alla riigi keskmisele töötasule. Arvestades looduskaitsetöötajate keskmisest kõrgemat kvalifikatsiooni ja vastutust valitsetavate ressursside säilimise ja nende ühiskonnale vahendamise eest ei ole see põhjendatud.
17. Kaitsealade valitsemise finantseerimise oluliseks kriteeriumiks peaks olema vastava korra kohaselt kinnitatud kaitsekorralduskava. Enamikel juhtudel on aga kaitsealade finantseerimine kehtivas kaitsekorralduskavas sätestatuga lõdvalt seotud. Samas tuleb positiivse küljena rõhutada kaitsekorralduskava rolli kaitseala pikaajalise arengukava väljatöötamisel ning loodushoiutööde planeerimisel ja eelarvete põhjendamisel.
18. Looduskaitse positsiooni parandamiseks otsustajate (rahastajate) jaoks tuleks enam tähelepanu pöörata kaitsealadelt kui looduse mitteutilitaarsete väärtuste refuugiumidelt ühiskonnale lähtuvale kaudsele tulule ja selle tähtsustamisele nii Eesti kui üle-Euroopalises kontekstis.

Eelpooltoodud järelduste alusel tegid eksperdid järgmised **ettepanekud**:

1. Töötada lähiaastateks välja riigi looduskaitsearengukava, mis arvestaks Euroopa Liiduga liitumisega seotud muudatusi loodusobjektide kaitse korraldamisel.
2. Korrastada kaitsealade valitsemise süsteem nii riiklikul kui maakondlikul tasandil. Kaaluda looduskaitse piirkondlike teenistuste väljaarendamise võimalusi, mille kaudu muutuks looduskaitse funktsioonide täitmine üleriigiliselt ühtlasemaks ja süsteemsemaks.
3. Töötada välja valitsetaval ressursil põhinevad finantseerimiskriteeriumid.
4. Looduskaitse kui mitteutilitaarsete ressurside säilitamisele ja kasutamisele suunatud tegevuse finantseerimiseks võiks senisest enam ära kasutada utilitaarsest ressursikasutusest laekunud tulu. Näiteks võiks kaaluda Riigimetsade Majandamise Keskuse osa suurendamist looduskaitseliste tööde finantseerimisel kaitsealadel.
5. Määrata täpsemalt kaitsealavalitsejate ülesanded ja kaitsealatüüpide funktsioonid. Töötada välja avalike teenuste loetelu, mida kaitseala valitsejad eri tüüpi kaitsealadel peaksid pakku- ma ja ellu rakendama. Reguleerida õiguslikult kaitseala valitseja roll järelevalves.
6. Analooiliselt kaitseala üldfinantseerimisega võiks kaaluda kaitsealade töötajate arvu pare- masse vastavusse viimist tegelike vajadustega. Seejuures peaks kaitsealade administratsioone teadvustatama riiklikul tasandil kui regionaalse arengu keskusi, millel on lisaks kaitsealuse ter- ritooriumi valitsemisele oluline regionaal-kultuuriline funktsioon.
7. Kiirendada kaitsealade kaitsekorralduskavade väljatöötamist, kui olulist alust kaitse-eesmär- kide elluviimiseks ja vastavate tööde rahastamiseks.
8. Töötada välja seire ja uurimistööde tulemuste edastamise kord kaitseala valitsejale.
9. Finantseerimise koordineerimisel on esmajärgulise tähtsusega tõepärase informatsiooni ole- masolu tegelikust olukorrast. Üks keskne instants (näiteks KKM-i looduskaitseosakond) võiks kasutada kogu vajalikku asjasepuutuvat informatsiooni nii kaitsealade tegelikust fi- nantseerimisvajadusest kui saadaolevatest finantsressurssidest ning omada rahaliste vahen- dide jaotamise koordineerimisel senisest suuremat otsustusõigust. Tõepärase informatsiooni hankimiseks looduskaitse tegeliku finantseerimisvajaduse kohta võiks kaaluda kaitsealade valitsejalt lähtuva aruandluse struktuuri ümbervaatamist ja täiustamist.
10. Töötada välja rutiinid suhtlemiseks (infovahetus, aruandlus, konsultatsioonid jms) kaitseala valitsejate ja Keskkonnaministeeriumi vahel.

Projekti väliseksperdid tegid omaltpoolt ettepanekuid Eesti kaitsealade haldussüsteemi optimee- rimiseks ja need on esitatud ingliskeelses kokkuvõttes.

EXECUTIVE SUMMARY

According to the proposal of the Estonian Ministry of the Environment and financed by the European Union Integration Project, a short-term project (00/EN/181) was implemented. The objective of the project was to conduct a review of the current protected area (PA) management system; focus on the administrative performance in the framework of the tasks set by the law and financial resources allocated for enforcement of these tasks.

The experts of the project were Ms Kaja Peterson (SEI-Tallinn), Mr Teet Koitjärv (Estonian Union of Protected Areas), Mr Üllas Ehrlich (Estonian Institute of Economy at Tallinn Technical University) and two expatriate experts – Dr Antti Haapanen and Dr Matti Helminen.

Information used for this assessment was collected through a document review, conducting a specifically designed questionnaire and individual interviews with protected area managers (three county environmental departments and five protected area administrations were included). The methodology developed by the Working Group on Management Effectiveness of the IUCN World Commission on Protected Areas in 1997 was applied to assess the management effectiveness of the sample of Estonian protected areas.

The project resulted in a comprehensive report on the administrative performance of Estonian protected areas' management. Intermediate results were presented at a seminar held on 19 October 2000 at the Conference Centre of the National Library in Tallinn. 52 people representing protected area managements and expert bodies attended the seminar. The seminar consisted of presentations and a group work exercise. The latter provided a good opportunity to discuss different options for management systems for protected areas at the county level. Three groups came up with two main alternatives among the five provided options which should be examined further. The alternatives were: to develop the current system of protected area management further or to establish a new system – regional nature protection departments (centres), which are not confined to county administrative borders but follow the borders of the protected areas.

On the basis of the assessment, the following **conclusions** were drawn:

1. Individuals rather than the state were significant in nature conservation in the Soviet period.
2. International influence (particularly from Finland, IUCN, UNESCO, Ramsar) on the Estonian nature conservation increased considerably in the years 1957 to 1994.
3. Legal basis for nature conservation in the period of 1940 to 1994 was diverse and non-systematic. Nature conservation was administrated by different authorities.

4. The basis and system elements of current nature conservation system were established in the period of Soviet occupation.
5. The diversity in administrative levels of nature conservation, lack of unified administration system, has increased the difference in effective implementation of laws and in developing protected area management between the various units each year.
6. Functions and tasks of protected area managers are far more extensive in practise than set by the Law.
7. Enforcement issues at protected areas need to be solved urgently.
8. A great disparity of allocation of funds among the different types of protected areas' managers exists. County Environmental Departments (CED) have far less resources to implement their tasks than protected area managements.
9. The management effectiveness of protected areas greatly depends on the personal quality of the civil servant at the County Environmental Department, his/her motivation, communication and management skills rather than on fixed work routines.
10. Although the people working at CEDs or in the PA administrations have demanding jobs and need high qualifications, their salaries remain below the Estonian average monthly salary.
11. The allocation of funds for protected area management is not regulated to meet the actual needs of the areas. Financing of the PAs is based on traditions and the general level of financing rather than on actual needs arising from resource management locally.
12. Financing of the PAs comes from different sources and is largely uncoordinated.
13. PAs lack sufficient resources to organise monitoring and research of the protected ecosystems and species locally. Unfortunately, the results obtained by other institutions, such as through the National Environmental Monitoring Scheme, do not usually reach the PAs.
14. The PAs are staffed unevenly, varying by the number of people per area of the PA many times. Highly qualified specialists should be valued from the viewpoint of regional development, since the PA centres play an important role in regional-cultural context.
15. The number of staff at all PA administrations shows a tendency of decrease, despite the continuous increase of responsibilities resulting from the land and property reform.
16. Management plans do not form a basis for the PA's annual financing, although the law so decrees.
17. In order to foster the position of nature protection for decision makers (financers) in the state financing process, it is important to pay more attention to the non-utilitarian (non-market) values of nature. The indirect income from the protected territories representing refugia of non-utilitarian (non-market) values of the nature to the society and its quantification both in the Estonian and in the European context should be considered.
18. Special attention should be paid to the speeding up of the Natura2000 process and the involvement of CEDs and PA administrations in the implementation and fulfilling the demanding task of selecting suitable areas for the Natura2000 network.

Further on the conclusions drawn, the following **recommendations** were made:

1. To improve the national nature conservation policy and action plan taking into account the process of joining the EU and related changes in nature conservation and management by developing a state Nature Conservation Development Plan.
2. To optimise the system of protected area management at national and regional level and to consider the potential of establishing a region-based rather than county-based system of PA management.
3. To develop financing mechanisms based on the quality and amount of managed resource rather than traditions.

4. The profit made via applying resources should be used to finance the protection of non-utility resources. The resources of State Forest Management Centre could be used more effectively for the purposes of nature management in the PAs.
5. To specify the tasks of managers of the different categories of the PAs.
6. To speed up the development of management plans for the PAs, since the MPs play an important role in the implementation of the protection objectives and form a good basis for budget proposals.
7. To develop a procedure for returning the information gathered in the process of monitoring or research work done by other institutions back to the PAs.
8. The Nature Conservation Department of the Ministry of the Environment should be given extensive authority to receive and to use the information on nature conservation and to coordinate the activities of the different types of protected areas' managers.
9. To develop routines for communication (information exchange, reporting, consultations etc.) between the Ministry of Environment and PA managers.

Kaja Peterson
Teet Koitjärv
Üllas Ehrlich

PROPOSALS TO IMPROVE THE ADMINISTRATION AND MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS IN ESTONIA BY THE EXPARTIATE EXPERTS

The biodiversity found in Estonia represents in the European context a very important natural heritage. The network of protected areas covers about 10% of the whole territory, which is a relatively high figure compared with other European countries.

Background observations

During the course of the work, we have observed that the present network of protected areas is comprehensive and consists of various types of areas, including national parks, nature reserves, Ramsar wetlands, and landscape reserves. However, nature conservation tasks and activities are not restricted in any way to the present protected areas but, in fact, cover the entire Estonian territory.

Although the physical basis for nature conservation is fairly good, we consider the present administrative system inadequate. Some of the protected areas have their own management unit; others are or are supposed to be managed by the Regional Environmental Centres. It seems that a national system of protected area management was never designed and thus the present situation is the result of a gradual historic development based on decisions outside any National Plan.

Both the administrative units of protected areas and the nature conservation units within the regional environmental centres are, with the few exceptions, too small to have all the necessary expertise and flexibility of the personnel to cover their present tasks.

Additionally, we have observed that the existing units – 15 regional environmental centres and 17 protected areas administrative units – are not properly directed by the Ministry of the Environment. The possibility to effectively coordinate and supervise the work of almost 30 field units in practice is generally questioned.

Estonia will receive the so-called SAPARD funds for regional development and infrastructure from the European Union. Nature conservation administration shall have the possibility to co-operate with those sectors of national administration for using these funds. Special control and monitoring of allocation procedure must be created so that the funds are not used for projects destroying the ecological value of potential Natura2000 sites.

The preparation of the Natura2000 national proposal is one of the prerequisites to the European Union membership. According to the available information, Estonia is negotiating a transitional period in this issue. The preparation will mean in any case a substantial workload for the nature conservation administration.

As the Estonian network of protected areas has a good regional and biological coverage the main task will be, as in other countries with well-developed nature reserve system, not to dedicate new areas but to collect the extensive data specified in the Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora (Habitats Directive).

Estonian non-governmental organisations have published a document on the internationally important bird areas in Estonia. This document shall be used when the special protection areas for birds are considered according to the Council Directive of 2 April 1979 on the Conservation of Wild Birds (Birds Directive).

In Finland, the preparation of the national Natura2000 proposal required about 200 man-years in the period of four and a half years. In Estonia, it may mean a minimum of dozens man-years and very specified expertise is additionally needed. The present staff of the regional environmental centres and the administrations of the protected areas do not have the expertise for all required special tasks and therefore involving outside experts in the project is unavoidable.

Obtaining experts in the EU habitats classification for each regional unit may cause serious problems. The obligation of collecting the data for establishing a Natura2000 database and for later updates will remain the responsibility of the permanent staff locally. Experts on specific species are not available to a number that would enable each unit to have one. Therefore the universities and other institutions must be consulted.

Digitised maps must be produced for each Natura2000 site. The production of such maps has to be organised by the Ministry of the Environment.

The Ministry of the Environment must have a good contact with and give continuous guidance to the units dealing with the preparation of the national Natura2000 proposal. As already stated, supervising a large number of field units is an impractical and time-consuming task.

Proposed solutions

In each country the relevant national authorities must design the adequate administrative system. External consultants may assist in searching for solutions but models may be used as reference points only.

Alternative 1. Using the present field units as a basis for developing the system.

This alternative would maintain almost all of the ca 30 field units, which means the least amount of reorganisation. It would also be the easiest solution from the point of view of the present personnel.

Since the distribution of the personnel is uneven between different field units and most of the units have insufficient amount of personnel that especially concerns the required expertise in various subjects, strengthening the present system would require enlarging the staff in almost all units. This alternative would maintain the division between the units working on county level and those working separately in some of the protected areas. In many cases this would mean duplication of work.

Achieving sufficient competence by employing new staff members to a large number of units is an expensive solution. The use of the employed personnel without working coordination of the network and cooperation between the units cannot be economical and flexible in current situation and considering the growing number of tasks e.g. preparing the national Natura2000 proposal is not viable. As already pointed out, result-oriented guidance and supervising of such dispersed system would require a considerable strengthening of the staff at the Ministry of the Environment.

Alternative 2. Integrating protected area management units to regional environmental centres.

This solution would create a unified field administration of nature conservation. The present staff of protected areas would strengthen the regional environmental centres and widen their scope of activities to cover the entire region of the centre. The number of field units under the Ministry would be decreased by half compared with the present situation.

In this case new personnel has still to be employed, especially when all 15 regional environment centres will remain in the future.

An undesirable result of this solution will be the double role of the Regional Environmental Centres: on the one hand, as the representatives of the public interest in decisions concerning private landowners and, on the other, playing the role of the owner of the state lands belonging to the protected areas. This may weaken the reliability of the Regional Environment Centres as neutral decision makers e.g. in land use problems.

Alternative 3. Establishing a separate administration of the protected areas.

The objective of this alternative is to establish two separate well-coordinated administrative systems of nature conservation under the Ministry of the Environment.

The regional environmental centres reduced by number but strengthened in labour force will maintain their role in the general nature conservation without obtaining any landowner duties. Their main responsibilities should be nature conservation outside of the designated protected areas, e.g. planning and proposing new protected areas, environmental impact assessments and general landscape protection.

Parallel to Regional Environmental Centres a separate administrative system for protected area management will be established. This can be achieved by unifying the present 14+3 management units of national parks and other protected areas into no more than six (6) regional units each responsible for all protected sites within its administrative area.

The boundaries of these regional units should be designed to meet the needs of practical and economic management of all protected areas without necessarily following other administrative boundaries e.g. those of the counties.

The effectiveness of this management system could be further improved by creating a small coordination unit either within the Ministry of the Environment or as a separate body directly under the Ministry. This arrangement will strongly facilitate the result-oriented guidance and supervision of the protected area management by the Ministry.

Separate protected area administration would further enhance the professional specialisation of staff in protected area management problems through in-job training organised collectively by the system itself. This kind of system could also have intensive cooperation in standardisation of management methods and e.g. production of information and education material.

As already stated the preparation of national Natura2000 proposal will primarily require the collection of necessary information concerning present protected areas rather than searching for new protection sites, the proposed management units of protected areas should undertake the main responsibility for supporting the Ministry in the Natura2000 project.

It is advisable that administrative changes are started as early as possible to ensure the successful completion of Natura2000 project.

We consider this alternative to be the most cost-effective, utilising the available expertise and requiring the least personnel increase in both regional environmental centres and administrative units of protected areas.

Immediate actions recommended

The Ministry of the Environment is urged to establish a Natura2000 Project organisation and to provide sufficient resources and expertise to ensure its quick and successful completion.

The Ministry of the Environment should without delay decide on the special protection areas for birds (SPAs) according to the Birds Directive based on the available document on the Estonian internationally important bird areas and inform the Commission of the European Union accordingly (Art. 4:3).

Planning of an improved administrative system of protected areas is embarked on immediately under the leadership of the Ministry of the Environment.

The Ministry of the Environment recognises the possibilities of revising its leadership through result-oriented guidance and supervision including annual agreements of targets and available resources with its field administration of protected areas and nature conservation in general.

It is of utmost importance that all necessary regulations concerning the general nature conservation and administration of the protected area network as well as the management of any particular protected area are included in the Nature Conservation Act and/or in other adequate legislation.

Matti Helminen
Antti Haapanen

KASUTATUD KIRJANDUS

- Alas, R. Juhtimise alused. Külim, Tallinn, 1997.
- Aruja, M. Eesti NSV looduse kaitsest. Perioodika, Tallinn, 1983.
- Eesti majandus 1989–1999. Äripäeva Kirjastus, Tallinn, 1999.
- EUROPARC and IUCN. 1999. **Guidelines for Protected Area Management Categories – Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe.** Europarc&WCPA, Grafenau, Germany.
- Habicht, K., Ehrlich, Ü. Looduse mitmekesisuse säilitamise majandusprobleeme. Eesti Majanduse Instituut, Preprint N 48, Tallinn, 1997, 42 lk.
- Habicht, K., Ehrlich, Ü. Eesti kaitsealade sotsiaal- ja majandusprobleeme. Eesti Majanduse Instituut, Preprint N 51, Tallinn, 1997, 40 lk.
- IUCN. 1994. Guidelines for Protected Area Management Categories. **CNPPA with the assistance of WCMC. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.**
- IUCN. 1997. **Evaluating Management Effectiveness. A Framework for Evaluating Management of Protected Areas. Draft for Discussion, November 1997.**
- Looduskaitse ühiskondliku inspektori käsiraamat. **Eesti NSV Metsamajanduse ja Looduskaitse Ministeerium, “Valgus”, Tallinn, 1968.**
- Lukjanov, A. Juhtimise alused: algkursus. Eesti-Ameerika Ärikolledž, Tallinn, 2000.
- Vendla, E. Eesti kaitsealade süsteem lähtudes IUCN kaitsekorralduskategooriatest. Bakalaureusetöö maastiku- kaitse ja –hoolduse erialal, Eesti Põllumajandusülikool, Keskkonnakaitse Instituut, Tartu 2000.
- Õigusleksikon. Maurer, K. (koost.). Interlex, Tallinn, 2000.

Õigusaktid:

- Kaitstavate loodusobjektide seadus (RT I 1994, 46, 773; RT I 1998, 36/37, 555; RT I 1999, 54, 583; 95, 843)
- Kaitsekohustuse teatise vormi kinnitamine (RTL, 1995, 58)
- Kaitsekorralduskava koostamise korra kinnitamine (RTL, 1998, 287/288, 1176)
- Metsaseadus (RT I 1998, 113/114, 1872)
- Keskkonnaseire seadus (RT I 1999, 10, 154)
- Keskkonnaministeeriumi põhimäärus (RT I 2000, 2,7)

Ametlikud dokumendid ja kirjad:

- Peakontrolöri 25. jaanuari 2000 otsus nr 10–13/62 Keskkonnaministeeriumi tegevus kaitsealade moodustamise ja haldamise korraldamisel.
- VVO-de ettepanekud keskkonnaministrile looduskaitse osas, mai 1999.
- Eesti kaitsealade Liidu kiri keskkonnaminister H. Kranichile 21.06.1999 seoses looduskaitse haldusreformiga.
- Keskkonnaministeeriumi Looduskaitse osakonna põhimäärus (keskkonnaministri käskkiri nr 350, 22.august 2000).
- Riigimetsa Majandamise Keskus. Tegevuskava 1999–2001, Tallinn, 1999.

"INTERVJUU KAITSEALA VALITSEJAGA" KÜSIMUSTIK

VALD-KOND	Jrk nr	KÜSIMUS/VASTUS	KOMMEN-TAARID
A osa. Kaitseala valitsemine ja kaitseala valitseja ülesanded			
SEADUSANDLUS	1	Kas kaitseala kaitse-eesmärk ja administratsiooni ülesanded, mis on sätestatud vastavalt valitsuse ja keskkonnaministri määruses on Teie arvates kirjeldatud piisavalt, et: ☐ korraldada kaitseala kaitse-eesmärgi elluviimist – jah/ei ☐ koostada kaitsekorralduskava – jah/ei	
	2	Kas Teie arvates tuleks kaitseala valitseja ülesanded sõnastada kuidagi teisiti? Kuidas? ☐ jah, valitseja kohustused peaksid olema selgemalt määratud (kuidas? mis?) ☐ jah, kaitse-eesmärk peaks olema täpsemalt sõnastatud ☐ ei ☐ muu (mis?)	
	3	Mida tuleks Teie arvates muuta kaitseala valitseja põhimääruses kaitseala valitseja ülesannete ja pädevuse osas? ☐ kaitseala valitsejale tuleks anda senisest suuremad/väiksemad õigused/kohustused (millised?): ☐ kaitseala valitseja ülesanded peaksid olema tunduvalt selgemalt sõnastatud ☐ muu (mis?)	
	4	Milliseid rolle(ülesandeid) peab kaitseala valitseja täitma igapäevases töös, mida aga pole talle pandud KLOS-i ega mõne teise õigusaktiga?	
	5	Mitu kaitsekohustise teatist väljastab kaitseala valitseja aastas?	
SEADUSTE ELLUVIIMINE	6	Mis on suurimateks takistuseks kaitseala kaitse-eesmärgi elluviimisel (nimetage 3 kõige olulisemat)? ☐ kaitse-eesmärgi liiga laialivalgus/kõikehõlmav sõnastus valitsuse määruses ☐ kaitse-eesmärke on liiga palju ☐ kaitseala valitsemine pole KKM arvates prioriteetne tegevus ja seetõttu alafinantseeritud ☐ kaitseala valitsejal pole selge, mida temalt oodatakse (KKM, maavalitsus, omavalitsused, kohalikud elanikud. VVO-d jt) ☐ kaitseala valitsejal puudub tagasiside KKM-st oma töö kohta ☐ kaitsealal puudub kaitsekorralduskava (sh tegevuste eelisjärjestus) ☐ ebamäärased (õiguslikult reguleerimata) suhted teiste isikutega (nt KKM, maavalitsus, omavalitsused, keskkonnainspektsioon, jt) – õigused ja kohustused pole üheselt määratud ☐ puudub vastava kvalifikatsiooniga kaader	

SEADUSTE ELLUVIIMINE (jätk)		☐ kaitsealal liiga suur territoorium ☐ kaitseala tsoneeringute paljusus ☐ muu:	
	7	Väide: Seadusandlus kaitsealade valitsemise kohta on paigas, kuid järelevalve seaduste täitmise üle on nõrk ☐ täiesti nõus ☐ üldiselt nõus ☐ pole nõus	
	8	Mis vajaks Teie arvates kaitsealade valitsemist puudutavas seadusandluses muutmist?	
	9	Kas kaitseala valitseja ja KKM vahelist suhtlemist (töö- ja finantsaruandlust) reguleerib ☐ õigusakt (milline?) ☐ ministri korraldus/käskkiri ☐ muu dokument ☐ "kirjutamata seadus" ehk hea tava	
	10	Kas kaitseala valitseja tööd (töötajate ametikohustused ja vastutus, dokumendihje, aruandlus jt) kohapeal reguleerib: ☐ õigusakt (milline?) ☐ ministri korraldus/käskkiri ☐ kaitseala valitseja korraldus/käskkiri ☐ muu dokument ☐ "kirjutamata seadus" ehk hea tava	
	11	Kas kaitseala valitseja omab piisavat ülevaadet kaitsealal toimuva üle (maaomand, elanike arv, loodusvarade kasutamine, õigusrikkumised), et viia ellu kaitse-eesmärke ja täita põhimäärust? ☐ jah, täiesti piisavat ☐ osaliselt, suhteliselt piisavat ☐ osaliselt, suhteliselt ebapiisavat (kaitse-eesmärke on raske ellu viia) ☐ ei, täiesti ebapiisavat (kaitse-eesmärke on võimatu ellu viia)	
	12	Kas kõik kaitsealad peaks olema ühtse administratiivse juhtimise all? ☐ jah ☐ ei ☐	
	13	Kui jah, siis mis vormis? ☐ eraldiseisev administratsioon keskkonnaministri alluvuses ☐ eraldiseisev administratsioon KKM looduskaitse osakonna juures ☐ tugevdada praegust looduskaitse osakonda ☐ muu:	
14	Hinnanguliselt on praeguste inim- ja finantsressursside olemasolu juures võimalik kaitseala kaitse-eesmärke ellu viia ☐ täielikult (100%-liselt) ☐ 2/3 ulatuses (75%-liselt) ☐ poole ulatuses (50%-liselt) ☐ 1/4 ulatuses (25%-liselt) ☐ pole võimalik teostada		

KAITSEKORRALDUSKAVA (KKK)	15	Antud kaitseala kaitsekorralduskava (KKK) on: ☐ valmis ☐ koostamisel ☐ lähiajal ei hakata koostama	
	16	Probleemid KKK koostamisel (nimetage 3 olulisimat):	
	17	Probleemid KKK ellurakendamisel: ☐ puudub kaader ☐ puudub vastava kvalifikatsiooniga kaader ☐ puudub eelarve KKK elluviimiseks ☐	
	18	Kui KKK on valmis või koostamisel, siis kas seal on ettenähtud ka KKK perioodiline läbivaatamine? ☐ jah, sammuga -aastat ☐ jah, aga aega pole määratud, vastavalt vajadusele ☐ ei ole ettenähtud	
	19	Kas KKK ellurakendamiseks koostatud eelarve on aluseks ka kaitseala finantseerimisele? ☐ jah, täielikult ☐ jah, osaliselt ☐ ei	
	20	Kas Teie arvates peaks KKK ellurakendamiseks koostatud eelarve olema siduv kaitseala finantseerimiseks? ☐ jah ☐ osaliselt ☐ ei	
	21	Kas KKK koostamisele on eelnenud ka kaitse-eesmärgiks oleva(te) objekti(de) inventoorium? ☐ jah, põhjalik ☐ jah, osaliselt (teatud aspektid ainult) ☐ ei	
	22	Kui kaitsealal pole KKK-d, siis kuidas toimub kaitse-eesmärgi elluviimine, st tegevuste planeerimine ja rahastamine?	
TÖÖTAJATE KOOLITUS	23	Kas kaitseala töötajate koolituskava ☐ on olemas ☐ koostamisel ☐ ei ole koostatud	
	24	Kui kava ei ole, kas töötajate koolitus toimub mõnel muul viisil? Millisel?	
	25	Millist koolitust oleks kõige enam tarvis? ☐ juhtimisalast ☐ suhtlemine huvirühmadega ☐ teadustöö korraldamine kaitsealal ☐ turismi ja infotöö korraldamine kaitsealal ☐ seire korraldamine ☐ loodushoiualast (nature management) ☐ muu	

TURISMIKORRALDUSKAVA	26	Kas kaitseala KKK sisaldab ka turismikorralduskava? ☐ jah ☐ osaliselt ☐ ei	
	27	Turismikorraldusfirmade ja kaitseala valitseja vahelised suhted: ☐ suhteid reguleerib koostööleping ☐ pooled infomeerivad teineteist pidevalt ☐ pooled informeerivad teineteist vastavalt vajadusele ☐ suhted pole reguleeritud (st turismifirmad tegutsevad oma parema äranägemise järgi, nende tegevusest puudub kaitseala valitsejal ülevaade) ☐	
	28	Kas teie arvates peaks kaitseala valitseja ja turismifirmade vahelised suhted (sh infovahetus, koostöö) olema senisest tihedamad? Kas turismifirmad peaksid olema kaasatud kaitseala turismikorralduskava koostamisse? ☐ jah, kaasatud senisest palju sagedamini ☐ jah, kaasatud teatud määral ☐ ei, praegused suhted on piisavad	
	29	Kas kaitseala ülesannete hulka peaks kuuluma ka turismikorraldus?	
KAITSEALA VÄÄRTUSTE INVENTOORIUM	30	Millal viidi läbi viimane kaitse-eesmärgile vastav inventoorium kaitsealal? ☐ 1–5 aastat tagasi ☐ 5–10 aastat tagasi ☐ 11–15 aastat tagasi ☐ 16–20 aastat tagasi ☐ enam kui 20 aastat tagasi	
SEIRE	31	Kas kaitsealal asub seirealasid ja kas kaitseala töötajad osalevad riiklikus seires? ☐ jah, kaitseala töötajad osalevad seires ☐ jah, aga kaitseala töötajad ei osale seires (tööd teevad teised isikud) ☐ ei, riikliku seirealad puuduvad ☐ kaitsealal on oma seirealad, mida seiravad oma töötajad/teised isikud	
	32	Kui kaitseala osaleb riiklikus seires või teeb ise seiret, siis kas seire objektiks(-deks) on kaitse-eesmärgiga sätestatud objekt(id)? ☐ jah, ainult need ☐ jah, sealhulgas ka need ☐ ei	
UURIMISTÖÖ	33	Kaitsealal toimub uurimistöö: ☐ ainult oma töötajatega ☐ ainult lepingute alusel teiste isikutega ☐ kombineeritult (oma töötajad ja lepingud teiste isikutega) ☐ teiste isikute kaudu ☐ uurimistööd ei toimu	
TEAVE JA SELLE KÄTTE- SAADAVUS	34	Millist infot, mis tal praegu puudub, vajab kaitseala valitseja, et oma rolli täita: ☐ kaitsealale peaksid laekuma seire ja uurimistöö andmed ☐	

B osa. Kaitseala valitseja ametialane suhtlemine ja suhtlemine huvirühmadega			
KAITSEALA VALITSEJA SUHTED KOV-idega	35	Kohalike omavalitsuste (KOV) arv antud kaitseala territooriumil?	
	36	Elanike arv kaitseala territooriumil?	
PLANEERIMINE	37	Kas KKK koostamise ja kaitseala planeerimisprotsessi on kaasatud erinevad maaomanikud ja muud asjalised? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	38	Kas kaitseala valitseja kaasab KOV-e kaitseala haldamisega seotud tavaprobleemide aruteludesse? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	39	MTÜ-de kaasamine tavaprobleemide aruteludesse ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	40	Osalemine KOV-ide arengukavade ja muude planeeringute koostamises ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	41	Ametlike kirjavahetuse pidamine KOV-idega ☐ Mitte kunagi ☐ Väga harva ☐ Harva ☐ Tihti ☐ Alati	
	42	Ametlike kirjavahetuse pidamine MTÜ-dega ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	43	Ühisprojektid ja -tegevused KOV-idega ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
SUHTLEMINE (KOMMUNIKATSIOON)			

SUHTLEMINE (KOMMUNIKATSIOON) (jätk)	44	Ühisprojektid ja -tegevused MTÜ-dega ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	45	Kas igapäevaprobleemide lahendamine ja konsultatsioonid horisontaalsel tasandil KOV-idega toimub ilma liigse bürokraatiata (telefoni ja e-posti teel)? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	46	Kas igapäevaprobleemide lahendamine ja konsultatsioonid horisontaalsel tasandil MTÜ-dega toimuvad ilma liigse bürokraatiata (telefoni ja e-posti teel)? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	47	Kas KOV-id kasutavad kaitseala töötajate oskusi ja kogemusi? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	48	Kas VVO-d kasutavad kaitseala töötajate oskusi ja kogemusi? ☐ mitte kunagi ☐ väga harva ☐ harva ☐ tihti ☐ alati	
	49	Kas väliste asjalistega koostööks ja asjaajamiseks on olemas kirjalikud põhimõtted/juhendid? ☐ ei ☐ jah ☐ osaliselt	
SUHTLUSKULTUUR	50	Kas väliste asjalistega koostööks ja asjaajamiseks on olemas kirjalikult mittefikseeritud (tavaõiguslikud) põhimõtted/juhendid? ☐ ei ☐ jah ☐ osaliselt	
TEABE LEVITAMISE SAGEDUS	51	Mitu korda aastas toimuvad kontaktid ajakirjandusega ajakirjanike algatusel?	
	52	Mitu korda aastas toimuvad kohtumised ajakirjandusega kaitseala valitseja algatusel?	
	53	Mitu korda aastas väljastatakse pressiteade?	

(jätk)	54	Mitu korda aastas toimuvad kohtumised huvigruppidega (avalikud koosolekud jms)?	
	55	Muud kontaktid (nimetage):	
TEABE LEVITAMISE TULEMUSLIKKUS	56	Kontaktid ajakirjandusega ☐ täiesti tulemusteta ☐ mõningate tulemustega ☐ tulemuslikud ☐ väga tulemuslikud	
	57	Kohtumised huvigruppidega (avalikud koosolekud, pressikonverentsid): ☐ täiesti tulemusteta ☐ mõningate tulemustega ☐ tulemuslikud ☐ väga tulemuslikud	
	58	Muud kontaktid (mis?): ☐ täiesti tulemusteta ☐ mõningate tulemustega ☐ tulemuslikud ☐ väga tulemuslikud	
	59	Kaitseala põhiliste partner-MTÜ-te nimed (3 peamist):	
C osa. Kaitseala valitsemiseks vajalikud inim- ja finantsressursid			
FINANTSEERIMINE	60	Kaitseala finantseerimine 1993. aastal (EEK) riigieelarvelistest vahenditest kodumaistest eelarvevälistest vahenditest välismaistest eelarvevälistest vahenditest omateenitud vahenditest palgafond kaitsealal 1992. aastal	
	61	Kaitseala finantseerimine 1996. aastal (EEK) riigieelarvelistest vahenditest kodumaistest eelarvevälistest vahenditest välismaistest eelarvevälistest vahenditest omateenitud vahenditest palgafond kaitsealal 1996. aastal	
	62	Kaitseala finantseerimine 1999. aastal (EEK) riigieelarvelistest vahenditest kodumaistest eelarvevälistest vahenditest välismaistest eelarvevälistest vahenditest omateenitud vahenditest palgafond kaitsealal 1999. aastal	
	63	Finantseerimise vastavus/piisavus kaitseala eesmärkide ja põhimääruse täitmiseks ☐ täiesti mittevastav ☐ mittevastav ☐ rahuldav ☐ hea ☐ väga hea	

PÕHI- JA VÄIKEVAHENDID	64	Kaitseala põhivahendite bilansiline maksumus (EEK) 1993 1996 1999	
	65	Kaitseala kontor ☐ ruumide(maja) omanik ☐ ruumide(maja) rentnik Ruumide arv ja m²	
	66	Kontoriruumi(de) üldine remondivajadus:	
		☐ remondivajadus väga suur (tugevasti amortiseerunud, viimati remonditud üle 15 aasta tagasi) ☐ remondivajadus suur (viimati remonditud 10–15 aastat tagasi) ☐ remondivajadus väike (viimati remonditud 5–10 aastat tagasi) ☐ remondivajadus puudub (uus maja/ruumid, st ehitatud viimase 5 aasta jooksul)	
	67	Sidevahendite olemasolu kontoris: ☐ Interneti ühendus (püsiühendus või sissehelistamisega) ☐ e-post	
	68	Raamatukogu (bibliografeeritud, muul viisil arvele võetud ja süstematiseeritud raamatud) olemasolu ☐ jah ☐ ei	
	69	Ametisõidukite olemasolu (sõiduautode, maasturite, traktorite jms arv)	
TÖÖTAJAD	70	Inventari (põhi- ja väikevahendid) hinnanguline vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks: ☐ täiesti mittevastav ☐ mittevastav ☐ rahuldav ☐ hea ☐ väga hea	
	71	Töötajate arv ja struktuur 1993. aastal juhtkond..... teadustöötajad kontor järelvalve tehniline personal (autojuhid jne) muud töötajaid kokku	
	72	Töötajate arv ja struktuur 1996. aastal juhtkond..... teadustöötajad kontor järelvalve tehniline personal (autojuhid jne) muud töötajaid kokku	

TÖÖTAJAD (jätk)	73	Töötajate arv ja struktuur 1999. aastal juhtkond teadustöötajad kontor järelvalve tehniline personal (autojuhid jne) muud Töötajaid kokku	
	74	Töötajate arvu ja struktuuri vastavus kaitseala eesmärkide saavutamiseks ☐ täiesti mittevastav ☐ mittevastav ☐ rahuldav ☐ hea ☐ väga hea	
TERRITOORIUM JA SELLE HALDAMINE	75	Kuidas jaguneb kaitseala tsooniti (ha ja %) piiranguvöönd ha; % sihtkaitsevöönd ha; % reservaat ha; %	
	76	Mitmel protsendil (%) kaitseala territooriumist on sätestatud inimeste osaline või täielik viibimiskeeld: osaline viibimiskeeld % täielik viibimiskeeld %	
	77	Regulaarset majandamist vajavate pool-looduslike koosluste (luhaniidud, rannaniidud, puisniidud, puiskarjamaad, aruniidud) pindala kaitsealal: (ha)	
	78	Kui palju pool-looduslike kooslusi 1999. aastal tegelikult majandati (ha):	
	79	Juhul, kui pool-looduslike kooslusi 1999. aastal majandati, siis kui palju selleks vahendeid kulutati (EEK): eelarvelisi vahendeid eelarveväliseid vahendeid	
	80	Kaitseala käsutuses oleva tehnika ja finantseerimise vastavus kaitsealal asuvate pool-looduslike koosluste majandamiseks: ☐ täiesti mittevastav ☐ mittevastav ☐ rahuldav ☐ hea ☐ väga hea	

Suur tänu kaasabi eest!

Küsimustiku koostasid:

A osa: Kaja Peterson

B osa: Teet Koitjärv

C osa: Üllas Ehrlich

MEMO LÕPP-RAPORTI PEAMISTE TULEMUSTE ESITLUSEL TOIMUNUD ARUTELU KOHTA

Kolmapäeval, 6.detsembril 2000

kell 12.00–13.45 toimus Keskkonnaministeeriumi kolleegiumisaalis
projekti EUIP 00/EN/181 peamiste tulemuste esitus

Sellest võtsid osa:

- | | |
|----------------------|------------------------|
| 1. Pr Mari Loorens | 9. Hr Meelis Suurkask |
| 2. Hr Tõnu Traks | 10. Hr Veiko Kunberg |
| 3. Hr Olev Lillemets | 11. Pr Tiit Sizova |
| 4. Hr Andres Taliäär | 12. Hr Janek Läänerand |
| 5. Hr Hanno Zingel | 13. Hr Teet Koitjärvi |
| 6. Hr Tiit Sillaots | 14. Hr Üllas Ehrlich |
| 7. Hr Udo Timm | 15. Pr Kaja Peterson |
| 8. Hr Einar Tammur | |

Koosoleku eesmärgiks oli tutvustada projekti olulisimaid tulemusi ja arutada kaitsealade valitsemisega seotud probleeme üleriiklikul, maakondlikul ning kaitseala tasemel.

Kõigile osavõtjatele oli eelnevalt e-kirja teel saadetud projekti lõpp-aruanne.
Esitus toimus vastavalt

Päevakavale

Projekti tutvustus – Kaja Peterson

Projekti olulisemad tulemused: järeldused ja soovitus

- kaitsealade tüpoloogia ja selle kujunemine – Teet Koitjärvi
- kaitsealade finantseerimine – Üllas Ehrlich
- kaitsealade üleriikliku juhtimise süsteem – Kaja Peterson
- mõnede Eesti kaitsealade valitsemise efektiivsus IUCN-i metoodika alusel – Kaja Peterson

Küsimused ja arutelu

Ettekannete järel toimunud arutelu käigus tõstatati järgmised küsimused:

T. Traks: Kas kaitsealasid valitsetakse eesmärgipäraselt ehk kas ressursse kasutatakse optimaalselt administratsiooniga ja keskkonnateenistuste poolt valitsetavatel kaitsealadel? Administratsiooniga kaitsealade kulud on kindlasti suuremad, sest juba raamatupidamise kohustus tingib selle.

E. Tammur soovib sõna “kaitseala valitseja” kõrvale sõna “kaitseala hoidja”, mis iseloomustab isikut, keda riigiasutus on volitanud täitma valitseja ülesandeid.

M. Suurkask leiab, et suuresti on praegused probleemid kaitseala valitsemisel seotud sellega, et kaitseala valitseja ülesandeid pole selgelt ja üheselt määratud.

O. Lillemets andis edasi RMK peadirektori Andres Onemari mõtted, et looduskaitse ja metsamajandamise vastastikused suhted vajavad senisest palju selgemat määratlemist, et hoida ära asjatut dubleerimist. O. Lillemets tõstis esile KLOS-i ja metsaseaduse mõningaid vastuolusid (eelkõige metsakategooriate ja kaitsealavööndite osas), samuti tuleks ära määrata, kelle maa ehk kelle bilansis on looduskaitsemaa ja kelle üleandeks on seal teha järelevalvet. RMK ootab selgust

ka loodustutvustuse alal – kelle ülesanne ja millistes valdkondades see on? Analoogiat võiks otsida ehk metsanduse arenguprogrammist, mille koostamise käigus kaardistati funktsioonid, kes mida teeb ja mille eest on vastutav. Looduskaitse valdkonnas tuleks teha sama.

T. Traks toetab seda mõtet ja lisab, et ta on Hanno Zingeliga sel teemal arutanud ja koos leidnud, et looduskaitse arengukava koostamine on vajalik.

H. Zingel märgib, et nii RMK kui looduskaitse poolel ei ole teineteise tegemistest kaitsealadel veel täit pilti, kuid esimene samm on astutud.

U. Timm küsib RMK esindajalt O. Lillemetsalt, milline on looduskaitse infoallikas RMK jaoks, väites, et RMK ei ole seni kordagi pöördunud **Looduskaitse registrisse** andmete saamiseks.

O. Lillemets rõhutab, et RMK vajab looduskaitse infot, kuid rutiinne süsteem andmete saamiseks puudub tõesti. Looduskaitse ja metsade majandamisel on ühine kokkupuutepunkt nii puhkemajanduse kui loodustutvustuse vallas ja infovahetus on siin oluline.

U. Timm selgitab, et looduskaitse info saamiseks looduskaitse registrist piisab RMK-poolsest taotlusest.

V. Kunberg märgib, et kaitsealade finantseerimine vajab veel detailsemat analüüsi, püstitades küsimuse, kas ruumi(de) remondikulud tuleb arvestada kaitseala valitsemiskulude hulka ja kuidas arvestada taolisi kulusid siis, kui remonditud ametiruumi kasutatakse teiste maakonna keskkonnateenistuste spetsialistide poolt.

Ü. Ehrlich selgitab, et antud töös püüti arvestada kaitseala valitsemisega seotud kõiki kulusid. Ü. Ehrlich märgib, et kroon hektari kohta kui loodushoiutööde mahtude näitaja annab hea pildi kaitseala kõlvikute majandamisest.

T. Koitjärv lisab, et võib-olla on kulude arvestus hektari kohta meile mõnevõrra võõras, kuid taolisi finantsanalüüse on tehtud mitmes riigis.

U. Timm informeerib, et kahjuks on maakataster loobunud maa kõlvikulise jaotuse meetodikast, mistõttu on raske teha looduskaitsemaa kõlvikulist jaotamist ja kalkuleerida sellele vastavat majandamist.

E. Tammur tõstatab küsimuse haldusreformi ja looduskaitse haldusreformi ajastatusest.

T. Koitjärv on seisukohal, et looduskaitse haldusreform ei tohiks jääda ootama üleriikliku haldusreformi lõppu.

T. Sillaots märgib, et praegu on koostamisel uus **looduskaitse seadus**, milles peaks olema selgemalt välja toodud kaitsealade kategooriad. Antud töös toodi küll välja KLOS-i puudused, kuid konkreetseid lahendusi ei pakutud.

T. Koitjärv täpsustab, et kaitsealade kategooriate ja võõndite probleemistikku puudutati töös vaid põgusalt, sest kaitsealade kategooriate/võõndite võrreldavus omavahel kui ka IUCN-i kategooriatega polnud antud projekti eesmärgiks. Lahendusvariantide väljapakkumine eeldab eraldi uurimust.

U. Timm rõhutab, et kuivõrd Eesti peab aeg-ajalt andma andmeid erinevatele rahvusvahelistele organisatsioonidele ja kuivõrd aruandlus toimub IUCN-i kategooriate alusel, siis on vajalik, et Eestis nendes kategooriates selgus luuakse.

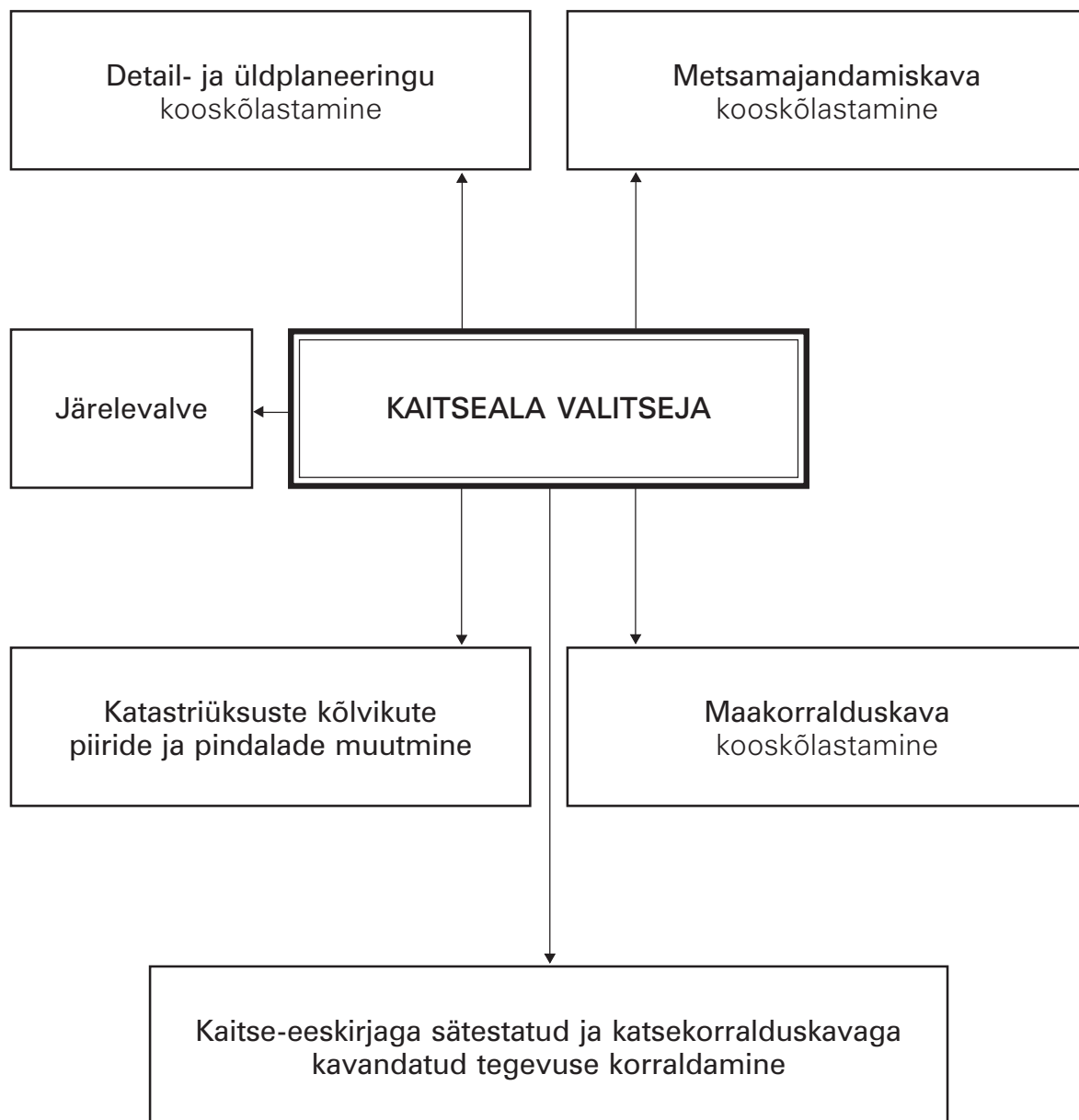
T. Traks võtab arutelu lõpetuseks sõna ja märgib, et antud projektiga on loodud vajalik alus edaspidisteks sammudeks ja tänab projekti eksperte. T. Traks peab oluliseks looduskaitse arenguprogrammi koostamist. Kuivõrd kaitsealade haldamise temaatika on Keskkonnaministeeriumi juhtkonna silmis oluline, siis loodab T. Traks, et looduskaitse arenguprogrammi koostamine leiab ka poliitilist toetust. Kohe tekib muidugi finantseerimise küsimus. T. Traksi arvates on võimalik nii riigieelarve kui välisraha kasutamine. Tegijate leidmine ei ole Eestis probleemiks.

U. Timm teeb ettepaneku lülitada nimetatud looduskaitsearengukava koostamine keskkonnategevuskava uuendatud versiooni.

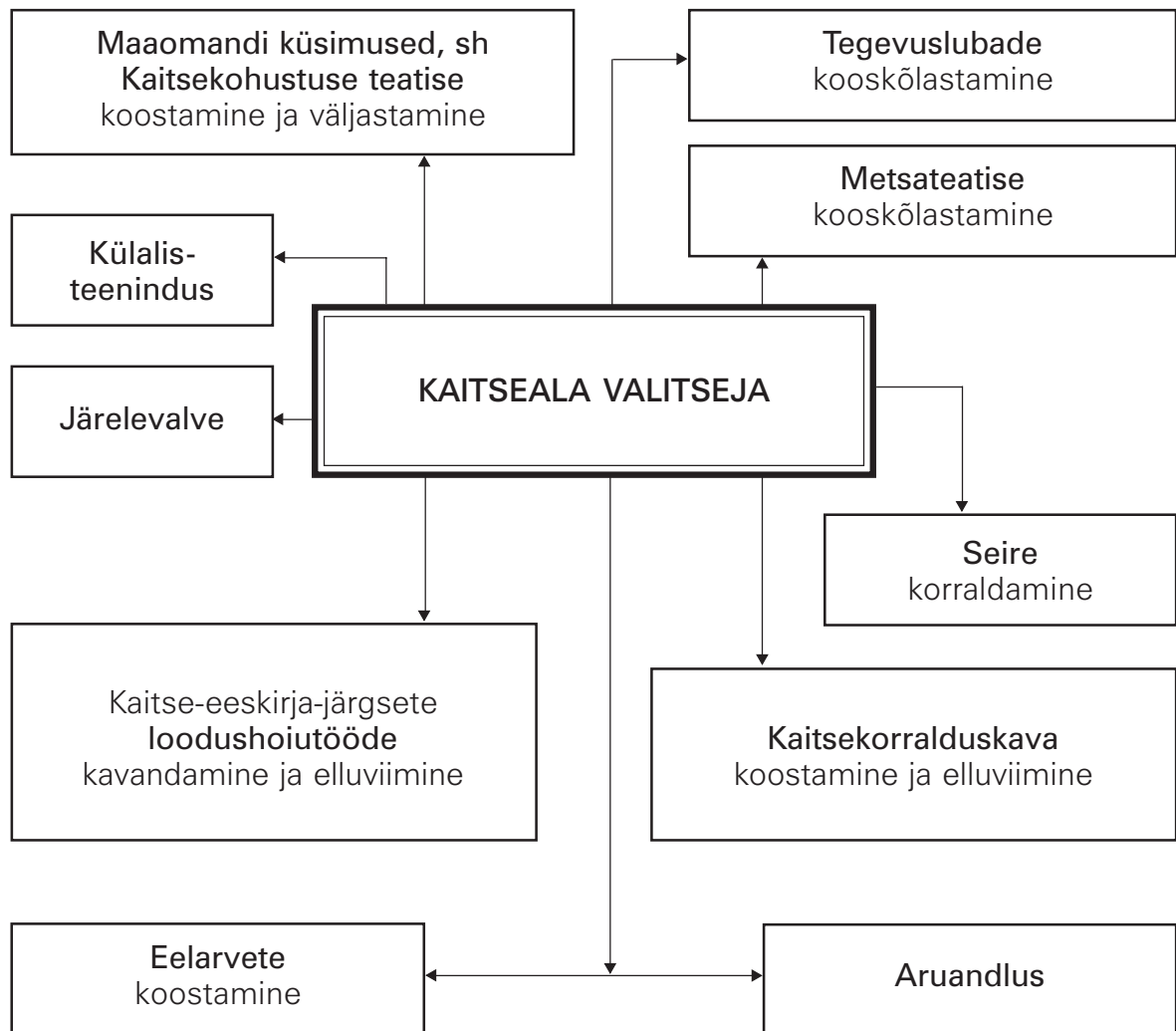
Ettepanek leiab kohalolijate heakskiidu.

Koosolekut juhatas ja memo koostas K. Peterson

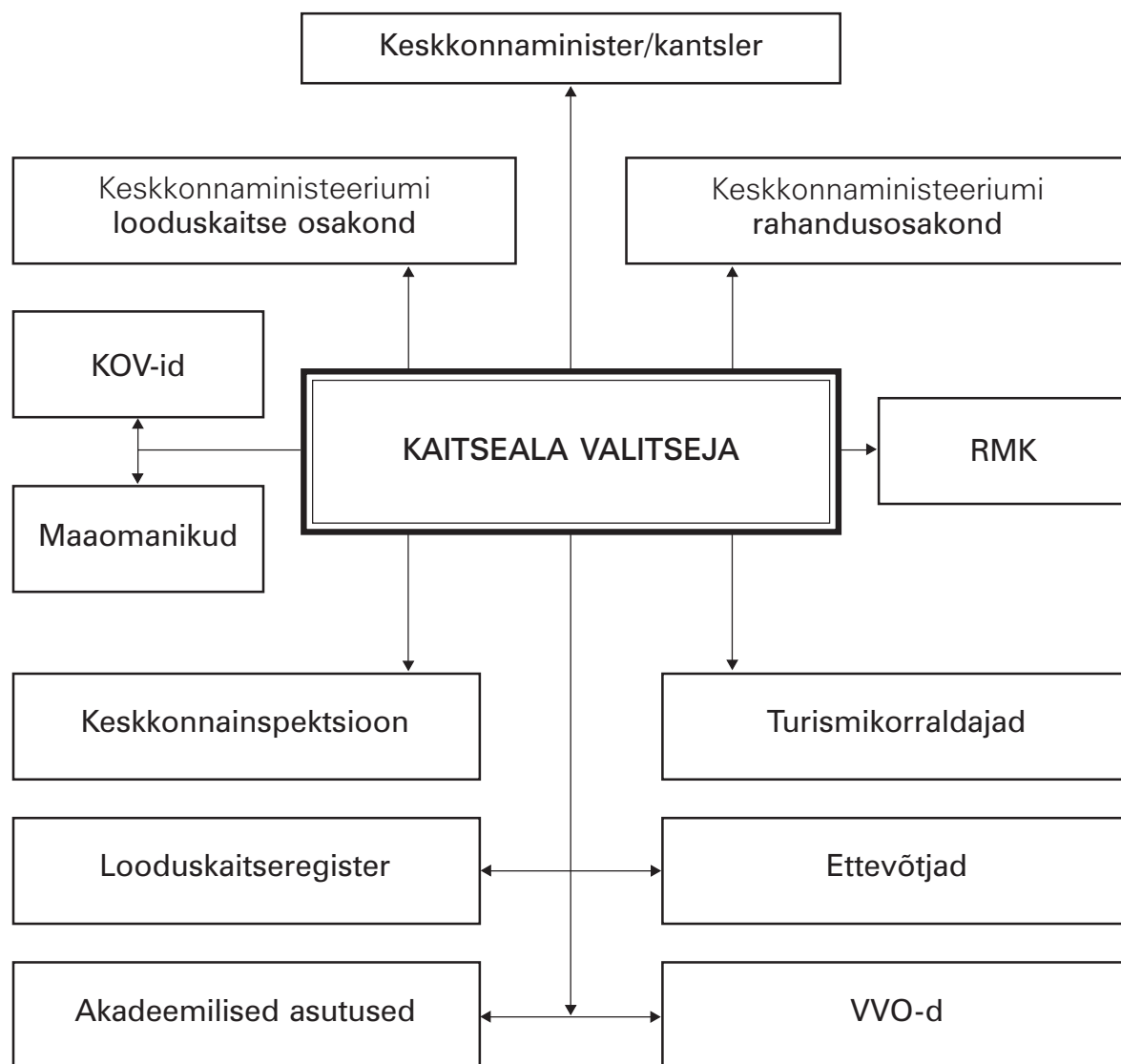
KAITSEALA VALITSEJA ÜLESANDED – KLOS-i JÄRGI



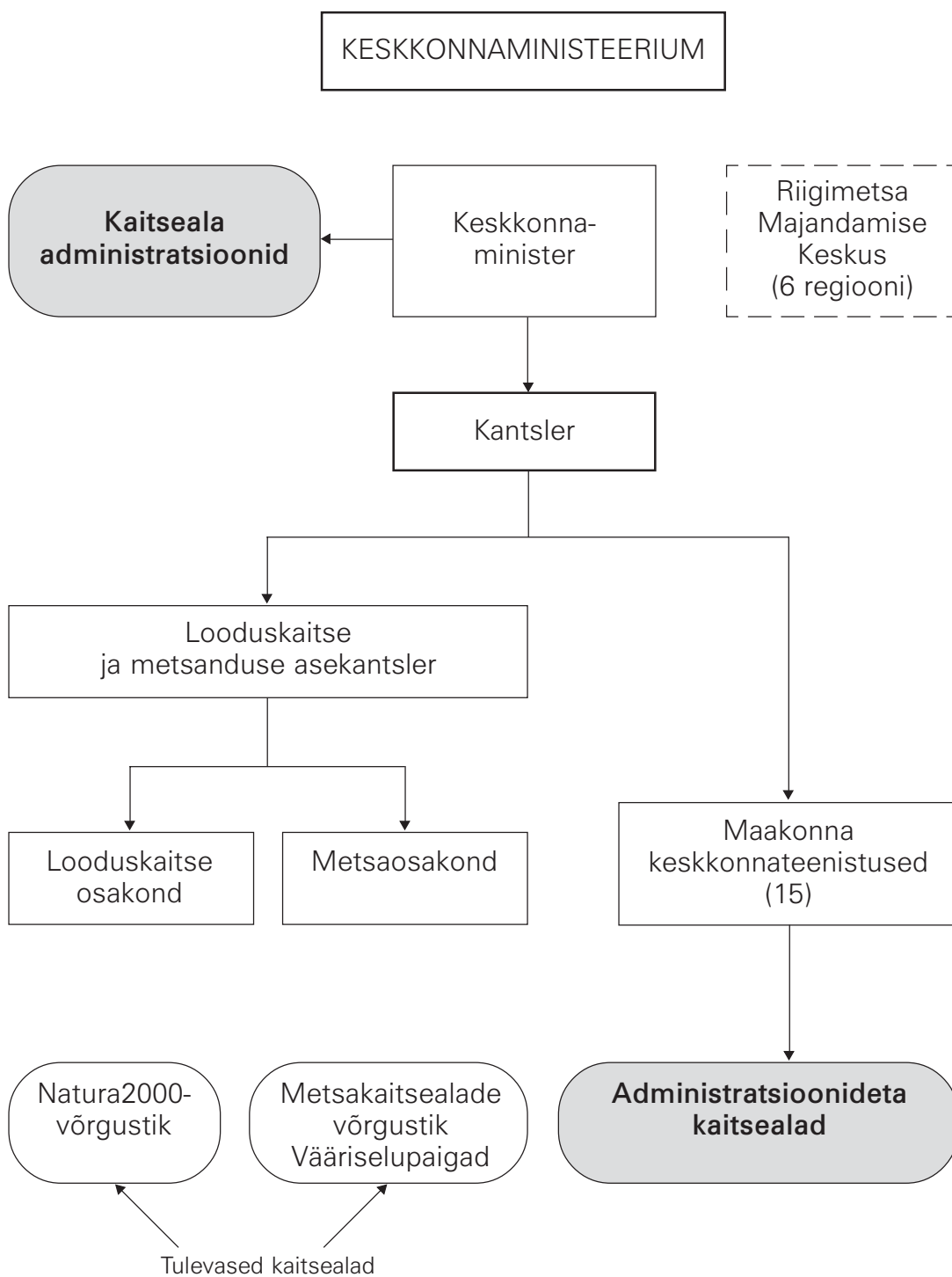
KAITSEALA VALITSEJA ÜLESANDED – TEGELIKUD



KAITSEALA VALITSEJA VÄLISSUHTLEMINE



EESTI KAITSEALADE HALDUSSÜSTEEM 2000. AASTAL



SEMINARI PÄEVAKAVA

“Eesti kaitsealade juhtimissüsteem ja selle suutlikkus”

19. oktoobril 2000, Tallinnas, Rahvusraamatukogus

9.00–10.00	<i>Osavõtjate registreerimine</i>	
10.00	Projekti eesmärkide ja metoodika tutvustus	K. Peterson
10.30	Eesti kaitsealade süsteemi kujunemise ajalugu	T. Koitjärv
11.00	Kaitsealade valitsemise süsteem ja selle suutlikkus	K. Peterson
11.30–12.00	<i>Kohvipaus</i>	
12.00	Kaitsealade valitsemise finantseerimine	Ü. Ehrlich
12.30	Kaitsealade juhtimine riiklikul ja regiooni tasandil Soomes	A. Haapanen
13.00	Kaitseala administratsiooni ülesanded Soomes	M. Helminen
13.30–14.30	<i>Lõunavahet</i>	
14.30–16.00	Rühmatöö	
15.30–16.00	<i>Kohvipaus</i>	
16.00–17.00	Rühmatöö tulemuste esitlus ja arutelu	
17.00	Natura2000-alade valitsemise eritingimused	A. Haapanen
17.30–18.00	Seminari lõpetamine	

SEMINARIST OSAVÕTJAD

"Eesti kaitsealade juhtimissüsteem ja selle suutlikkus"

Jrk Nr	Eesnimi	Perekonnanimi	Amet	Töökoht	Aadress
1	Arne	Kaasik	Direktor	Lahemaa RP	Viitna, Lääne-Virumaa 45202
2	Imbi	Mets	Spetsialist		
3*	Teet	Koijtjärv	Asedirektor		
4	Hille	Lapp	Lk-peaspets	Viljandimaa	Paala 4, Viljandi 71014
5	Tiiu	Sizova	Juhataja	Ida-Virumaa	Grafovi 21, Narva 20308
6	Kristi	Prosin	Lk-spets		
7	Koit	Latik	Asejuhataja	Läänemaa	Kiltsi tee 10, Haapsalu 90403
8	Jaan	Pikka	Juhataja	Harjumaa	Viljandi mnt. 18, 11216 Tallinn
9	Tiina	Napp	Lk- peaspets		
10	Maie	Jeeser	Juhataja	Hiiumaa	Kõrgesaare mnt. 18, Kärdla 92412
11	Roman	Diomin	Spetsialist	Jõgeva	Aia 2, 48306 Jõgeva
12	Olavi	Randver	Lk-peaspets	Järvamaa	Wiedemanni 13, Türi 72213
13	Riina	Pomerants	Lk-spets	Lääne-Virumaa	Kunderi 18, Rakvere 44307
14	Aita	Neemre	Lk-peaspets	Põlvamaa	Kooli 1, Räpina 64504
15	Urmas	Vahur	Lk-peaspets	Pärnumaa	P. Kerese 4, 80014 Pärnu
16	Hetti	Kask	Juhataja	Raplamaa	Tallinna mnt. 14, Rapla 79513
17	Tiit	Petersoo	Lk-peaspets		
18	Marica-Maris	Paju	Lk-peaspets	Tartumaa	Aleksandri 14, Tartu 51004
19	Johannes	Järv	Juhataja	Valgamaa	Kesk 12, Valga 68203
20	Pille	Saarnits	Lk-peaspets	Võrumaa	Karja 17A, Võru 65608
21	Taivo	Kastepõld	Direktor	Matsalu LK	Penijõe, Lihula vald, Läänemaa
22	Kaja	Lotman	Asedirektor		
23	Einar	Tammur	Direktor	Alam-Pedja LK	Riia 185A, Tartu 5
24	Uudo	Timm	Juhataja	ITK loodus- kaitsebüroo	Mustamäe tee 33, Tallinn 10616
25	Meelis	Suurkask	Direktor	Soomaa RP	Vabaduse plats 4, 71020 Viljandi
26	Peeter	Vissak	Matsalu LK osakonnajuhataja	Puhtu-Laelatu- Nehatu LK	Penijõe küla, Lihula vald, Läänemaa

27	Mari	Reitalu	Direktor	Viidumäe LK	Viidu küla, Lümanda vald,
28	Tõnu	Talvi	Asedirektor		93822 Saaremaa
29	Ärni	Kuusik	Direktor	Endla LK	Kurista küla, pk. 726-6, 48331 Jõgevamaa
30	Ene	Vahter	Direktor	Otepää looduspark	Kolga tee 28, Otepää 67405, Valgamaa
31	Andres	Miller	Direktor	Hiiumaa laidude	Salinõmme küla, Suure-
32	Ago	Treialt	Asedirektor	maastikukaitseala	mõisa 92302, Hiiumaa
33	Age	Merila	Spetsialist	Haanja looduspark	Haanja küla, 65101 Võrumaa
34	Mart	Herman	Direktor	BKA Saaremaa keskus	Ringtee 15, Kuressaare 93815 Saaremaa
35	Ruuben	Post	Direktor	BKA Hiiumaa keskus	Vabriku väljak 1, Kärddla 92411, Hiiumaa
36	Tõnu	Traks	Asekantsler	KKM	Toompuiestee 24, Tallinn
37	Hanno	Zingel	Juhataja	KKM loodus-	Toompuiestee 26, Tallinn
38	Kadri	Möller	Spetsialist	kaitse osakond	
39	Aarne	Liiders	Büroo juhataja	KKM metsaosakond	Toompuiestee 24, Tallinn
40	Olev	Lillemets	Keskkonnajuht	RMK	Toompuiestee 24, Tallinn
41	Uudo	Timm	Juhataja	ITK,	Mustamäe tee 33, Tallinn
42	Piret	Kiristaja	Spetsialist	looduskaitse-	
43	Kaire	Sirel	Spetsialist	büroo	
44	Lauri	Klein		ITK	Mustamäe tee 33, Tallinn
45	Eerik	Leibak	Lk-ekspert	ELF	Riia mnt. 185A, Tartu
46	Arvo	Raudsepp	Projektijuht	ELKS	Koidu 80, Tallinn
47	Üllas	Ehrlich	Vanemteadur	TTÜ EMI	Estonia pst. 7, Tallinn
48*	Kaja	Peterson	Programmi juht	SEI-Tallinn	Lai 34, Tallinn
49*	Tiina	Peil	Projektijuht		
50*	Piret	Kuldna	Programmi assistent		
51*	Antti	Haapanen	ekspert		
52*	Matti	Helminen	ekspert		

* – Projekti toimikond

MÕNEDE EESTI KAITSEALADE VALITSEMISE EFEKTIIVSUSE HINDAMINE IUCN-i 1997. AASTA METOODIKA ALUSEL

Valdkond/ <i>Topic</i>	Nr/ <i>No</i>	Tegur/ <i>Observation</i>	Selgitus (viited projekti küsimustikule)/ <i>Explanation notes (references to the project questionnaire)</i>
1. Seadusandlus/ <i>Legislation</i>	1	Probleemid seadustega ja määrustega on kaitseala valitsejale peamiseks takistavateks teguriteks ülesannete täitmisel/ <i>Problems with legislation or regulation represent a major barrier to achieving management objectives</i>	Küsimused 1–5
	2	Probleemid seaduste ja määrustega on kaitseala valitsejale olulisteks, kuid mitte peamiseks ülesannete täitmist takistavateks teguriteks/ <i>Problems with legislation or regulation are a significant but not a major barrier to achieving management objectives</i>	
	3	Probleemid seaduste ja määrustega ei ole kaitseala valitsejale takistavateks teguriteks ülesannete täitmisel/ <i>Problems with legislation or regulation are not a barrier to achieving management objectives</i>	
	4	Seadused ja määrused aitavad olulisel määral kaasa kaitseala valitseja ülesannete täitmisel/ <i>Legislation or regulations are particularly effective in achieving management objectives</i>	
2. Seaduste rakendamine/ <i>Law enforcement</i>	1	Kaitseala tööd reguleerivate seaduste ja määruste rakendamiseks puudub suutlikkus/ <i>There is no effective capacity to enforce PA legislation and regulations</i>	Küsimused 6–14
	2	Seaduste rakendamisel esineb suuri puudujääke/ <i>There are major deficiencies in law enforcement capacity</i>	
	3	Seaduste rakendamise suutlikkus on rahuldav, kuid esinevad mõned puudujäägid/ <i>Law enforcement capacity is acceptable but some deficiencies are evident</i>	
	4	Seaduste rakendamise suutlikkus on väga hea/ <i>Law enforcement capacity is excellent</i>	

Kaalupunktid/ Score	Administratsiooniga kaitseala/ Resident Administration		Maakonna keskkonnateenistus/ County Environmental Department	Koondpunktid/ Final Score
	Valitseb 1 kaitseala/ Managing 1 protected area	Enam kui 1 kaitseala/ More than 1 protected area		
0				
1	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 1 Lahemaa RP – 1 Matsalu LK – 1 Alam-Pedja LK – 1 Puhatu LK – 1 Raudna LK – 1 Hiiumaa MKA – 1 Vaivara MKA – 1 Loodi LP – 1
2				
3				
0				
1				
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2 Puhatu LK – 2 Raudna LK – 2 Hiiumaa MKA – 2 Vaivara MKA – 2 Loodi LP – 2
3				

3. Kaitsekorralduse planeerimine/ <i>Management planning</i>	1	Kaitsealal puudub kaitsekorralduskava/ <i>There is no management plan for the PA</i>	Küsimused 15–22, 35–59
	2	Kaitseala kaitsekorralduskava on koostatud või on koostamisel, kuid seda ei rakendata/ <i>A management plan has been prepared or is being prepared but is not being implemented</i>	
	3	Kaitseala kaitsekorralduskava on kinnitatud, kuid seda rakendatakse vaid osaliselt põhjustatuna finantseerimisraskustest või muudest põhjustest/ <i>An approved management plan exists but it is only being partially implemented because of funding constraints or other problems</i>	
	4	Kaitseala kaitsekorralduskava on kinnitatud ja seda rakendatakse/ <i>An approved management plan exists and is being implemented</i>	
	5	Kaitseala kaitsekorralduskava koostamisel oli kohapealsetel maaomanikel ja teistel huvirühmadel võimalus seda kava mõjutada/ <i>The planning process allows adequate opportunity for adjacent landowners and other stakeholders to influence the plan</i>	
	6	Kaitseala kaitsekorralduskava täiendamiseks on olemas vastav ajakava ja protseduur/ <i>There is an established schedule and process for periodic review of the management plan</i>	
	7	Iga-aastane tegevuskava ja eelarve põhinevad kaitsekorralduskaval/ <i>Annual work programmes and budgets are based on the provisions of the management plan</i>	
4. Ressursside inventoorium/ <i>Resource inventory</i>	1	Kaitseala looduslike/kultuuriliste ressursside kohta on vähe infot või vastav info puudub ja võimalused seda infot hankida on piiratud/ <i>There is little or no information available on natural/cultural resources of the area and efforts to acquire this information is limited</i>	Küsimused 11, 21, 30–34
	2	Info looduslike/kultuuriliste ressursside kohta ei ole piisav selleks, et koostada või rakendada kaitsekorralduskava ja teha otsuseid ning võimalused info hankimiseks on piiratud/ <i>Information on natural/cultural resources is not sufficient to support planning and decision making and efforts to acquire this are limited</i>	
	3	Info peamiste looduslike/kultuuriliste ressursside kohta on piisav kaitsekorralduskava koostamiseks ja otsuste tegemiseks või vastavat infot on võimalik kiiresti saada/ <i>Information on natural/cultural resources is sufficient for key areas of planning/decision making or information is rapidly been acquired</i>	
	4	Info looduslike/kultuuriliste ressursside kohta on kaitsekorraldamiseks ja otsuste tegemiseks valdavalt olemas/ <i>Information concerning natural/cultural resources is sufficient to support most or all areas of planning and decision making</i>	
5. Ressursside kaitse ja majandamine/ <i>Resource management</i>	1	Looduslike/kultuuriliste ressursside aktiivse kaitse ja majandamise vajadust ei ole hinnatud/ <i>Needs for active management of natural/cultural resources have not been assessed</i>	
	2	Looduslike/kultuuriliste ressursside aktiivse kaitse ja majandamise vajadus on teada, kuid vastavaid tegevusi ei toimu/ <i>Needs for active management of natural/cultural resources are known but not being addressed</i>	

0			Puhatu LK, Raudna LK	Puhatu LK – 0 Raudna LK – 0
1		Lahemaa RP	Loodi LP	Lahemaa RP – 1 Loodi LP – 1
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK			Soomaa RP – 2 Alam-Pedja LK – 2
3		Matsalu LK		Matsalu LK – 3
+1	Soomaa RP Alam-Pedja LK		Loodi LP	Soomaa RP – 1 Alam-Pedja LK – 1 Loodi LP – 1
+1	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Matsalu LK	Loodi LP	Soomaa RP – 1 Matsalu LK – 1 Alam-Pedja LK – 1 Loodi LP – 1
+1				
0				
1			Puhatu LK Vaivara MKA	Puhatu LK – 1, Vaivara MKA – 1
2	Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP	Raudna LK Loodi LP	Lahemaa RP – 2 Hiiumaa MKA – 2 Raudna LK – 2 Loodi LP – 2
3	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Matsalu LK		Soomaa RP – 3 Alam-Pedja LK – 3 Matsalu LK – 3
0			Puhatu LK Vaivara MKA	Puhatu LK – 0 Vaivara MKA – 0
1	Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP	Raudna LK Loodi LP	Lahemaa RP – 1 Raudna LK – 1 Hiiumaa MKA – 1 Loodi LP – 1

	3	Vajadusi looduslike/kultuuriliste ressursside aktiivseks kaitseks ja majandamiseks arvestatakse vaid osaliselt/ <i>Needs for actives management of natural/cultural resources are only partially addressed</i>	
	4	Vajadusi looduslike/kultuuriliste ressursside aktiivseks kaitseks ja majandamiseks arvestatakse täielikult või olulisel määral/ <i>Needs for active management of natural/cultural resources are being fully or substantially addressed</i>	
6. Põhivahendite hooldus/ <i>Maintenance</i>	1	Põhivahendite hooldust ei tehta või tehakse vähe/ <i>Little or no maintenance of equipment/facilities is undertaken</i>	Küsimused 64–70
	2	Põhivahendite hooldust tehakse vaid siis, kui nad vajavad remonti/ <i>Maintenance is only undertaken when equipment/facilities are in need of repair</i>	
	3	Enamik põhivahendeid hooldatakse regulaarselt/ <i>Most of equipment/facilities are regularly maintained</i>	
	4	Kõiki põhivahendeid hooldatakse regulaarselt/ <i>All equipment/facilities are regularly maintained</i>	
7. Juhtimissüsteemid/ <i>Management systems</i>	1	Juhtimissüsteemi rakendamisega seotud probleemid piiravad oluliselt kaitsekorralduse efektiivsust/ <i>Problems with management systems significantly constrain management effectiveness</i>	Küsimused 4–7
	2	Juhtimissüsteemi rakendamisega seotud probleemid piiravad osaliselt kaitsekorralduse efektiivsust/ <i>Problems with management systems partially constrain management effectiveness</i>	
	3	Juhtimissüsteem võimaldab kaitseala valitsejal juhtida tööd efektiivselt/ <i>Management systems provide effective support to managers</i>	
	4	Kaitseala aasta-eelarve koostamiseks ja kasutamiseks on olemas struktureeritud protseduur/ <i>There is a structured process for developing and allocating annual budgets for the area</i>	Küsimused 60–80, 21–23
	5	Finantside ohjamiseks ja kontrolliks on olemas piisavad süsteemid/ <i>There are adequate systems for financial management and control, record keeping and retrieval</i>	
	6	On olemas toimiv töötajate koolituskava, mille eesmärgiks on tõsta töötajate erialaseid oskusi ja arendada töötajate potentsiaali/ <i>There is an active training program that is addressing deficiencies in skills and developing the potential of staff</i>	

2	Soomaa RP Alam-Pedja LK			Soomaa RP – 2 Alam-Pedja LK – 2
3		Matsalu LK		Matsalu LK – 3
0			Raudna LK Puhatu LK Vaivara MKA Loodi LP	Raudna LK – 0 Puhatu LK – 0 Vaivara MKA – 0 Loodi LP – 0
1	Hiiumaa laidude MKA			Hiiumaa MKA – 1
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Lahemaa RP Matsalu LK		Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2
3				
0			Puhatu LK Vaivara MKA	Puhatu LK – 0 Vaivara MKA – 0
1	Soomaa RP Hiiumaa laidude MKA		Raudna LK Loodi LP	Soomaa RP – 1 Raudna LK – 1 Hiiumaa MKA – 1 Loodi LP – 1
2	Alam-Pedja LK	Lahemaa RP Matsalu LK		Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2
+1				
+1	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 1 Lahemaa RP – 1 Matsalu LK – 1 Alam-Pedja LK – 1 Puhatu LK – 1 Raudna LK – 1 Hiiumaa MKA – 1 Vaivara MKA – 1 Loodi LP – 1
+1				

8. Personali juhtimine/ <i>Personnel management</i>	1	Personalijuhtimises esinevad probleemid, mis oluliselt mõjutavad vastutava riigiasutuse juhtimissuutlikkust (nt vabu töökohti ei suudeta täita, tihti valitakse ametikohale mittemsobivaid inimesi, puudub struktureeritud töötajate koolituskava)/ <i>There are problems with personnel management systems that are seriously affecting the agency's management capacity (e.g. vacancies are not filled promptly, the wrong people are often selected for positions, there is no structured training program)</i>	Küsimused 23–25, 31–34, 71–74
	2	Personalijuhtimises esineb probleeme, kuid need pole peamised takistused kaitseala juhtimises/ <i>There are problems with personnel management systems but these are not the a major impediment to management</i>	
	3	Personalijuhtimises esineb üksikuid probleeme või need puuduvad/ <i>There are a few if any problems with personnel management</i>	
	4	On olemas töötajate oskuste andmebaas/ <i>A register of staff skills exists</i>	
	5	On olemas töötajate koolituskava/ <i>A training plan or program exists</i>	
9. Suhtlemine vastutava riigiasutusega/ <i>Communication with the Agency</i>	1	Probleemid suhtlemisel vastutava riigiasutusega on sageli põhjustatud sellest, et info ei jõua kaitseala töötajateni õigeaegselt/ <i>Problems with communication with the agency frequently mean that information is not available to people when it is needed</i>	Küsimused 6, 9–10, 31–34
	2	Probleemid suhtlemisel vastutava riigiasutusega on mõnikord põhjustatud sellest, et info ei jõua kaitseala töötajani õigeaegselt/ <i>Problems with communication with the agency sometimes mean that information is not available to people when it is needed</i>	
	3	Probleemid suhtlemisel vastutava riigiasutusega on harva põhjustatud sellest, et info ei jõua kaitseala töötajani õigeaegselt/ <i>Problems with communication with the agency rarely mean that information is not available to people when it is needed</i>	
10. Naabrid/ <i>Neighbours</i>	1	Kaitseala valitseja ja isikute või nende rühmade vahel, kes omavad või haldavad maad või veelasid, puudub kontakt/ <i>There is no contact between managers and individuals or groups who own or manage neighbouring land s and seas</i>	Küsimused 35–59
	2	Kaitseala valitseja ja isikute või nende rühmade, kes omavad või haldavad maad või veelasid, vahelised kontaktid on piiratud/ <i>There is limited contact between managers and individuals or groups who own or manage neighbouring lands and seas</i>	

0				
1				
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2 Puhatu LK – 2 Raudna LK – 2 Hiiumaa MKA – 2 Vaivara MKA – 2 Loodi LP – 2
+1				
+1				
0				
1				
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2 Puhatu LK – 2 Raudna LK – 2 Hiiumaa MKA – 2 Vaivara MKA – 2 Loodi LP – 2
0				
1			Puhatu LK Vaivara MKA	Puhatu LK – 1 Vaivara MKA – 1

	3	Kaitseala valitseja ja naabrite vahelised kontaktid on regulaarsed, kuid toimuvad vaid üksikutes probleemsetes valdkondades/ <i>There is regular contact between managers and neighbours but limited co-operation on issues of mutual concern</i>	
	4	Kaitseala valitseja ja naabrite vahelised kontaktid on regulaarsed ja mõlemad pooli huvitavad küsimused lahendatakse koostöös/ <i>There is regular contact between managers and neighbours and issues of mutual concern are cooperatively addressed</i>	
	5	Kohalikel elanikel ja/või maaomanikel puudub või on piiratud võimalus mõjutada kaitseala juhtimisotsuseid/ <i>Resident communities and/or traditional owners have little or no input into management decisions</i>	
	6	Kohalikel elanikel ja/või maaomanikel on võimalus mõjutada kaitseala juhtimisotsuseid, kuid nad ei osale otseselt otsuste tegemisel/ <i>Resident communities and/or traditional owners have input into management decisions but no direct involvement in decision making</i>	
	7	Kohalikel elanikel ja/või maaomanikel on võimalus otse mõjutada otsuste tegemist/ <i>Resident communities and/or traditional owners directly contribute to decision making</i>	
	8	Kaitseala valitseja ja kohalike inimeste vahel on avatud suhtlemine ja vastastikune usaldus/ <i>There is an open communication and trust between local people and protected area managers</i>	
	9	Kohalike inimeste heaolu tõstmiseks ja kaitseala eesmärkide täitmiseks rakendatakse vastavaid programme/ <i>Programs to enhance local community welfare while conserving protected area resources are being implemented</i>	
11. Kontroll kaitsealale juurdepääsu/kaitseala kasutamise üle/ <i>Control over access/use of the protected area</i>	1	Järelevalve kaitseala külastamise ja kasutamise üle vastavalt kaitsekorrale on ebaefektiivne/ <i>Protection systems are ineffective in controlling access or use of the reserve in accordance with designated objectives</i>	Küsimused 5–7, 1–4, 8–14
	2	Järelevalve kaitseala külastamise ja kasutamise üle vastavalt kaitsekorrale on osaliselt efektiivne/ <i>Protection systems are only partially effective in controlling access or use of the reserve in accordance with designated objectives</i>	
	3	Järelevalve kaitseala külastamise ja kasutamise üle vastavalt kaitsekorrale on vähesel määral efektiivne/ <i>Protection systems are moderately effective in controlling access or use of the reserve in accordance with designated objectives</i>	

2	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Raudna LK Loodi LP	Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2 Raudna LK – 2 Hiiumaa MKA – 2 Loodi LP – 2
3				
0	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 0 Lahemaa RP – 0 Matsalu LK – 0 Alam-Pedja LK – 0 Puhatu LK – 0 Raudna LK – 0 Hiiumaa MKA – 0 Vaivara MKA – 0 Loodi LP – 0
1				
2				
+1				
+1	Soomaa RP	Matsalu LK		Soomaa RP – 1 Matsalu LK – 1
0				
1	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Lahemaa RP	Raudna LK Puhatu LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 1 Lahemaa RP – 1 Alam-Pedja LK – 1 Puhatu LK – 1 Raudna LK – 1 Vaivara MKA – 1 Loodi LP – 1
2	Hiiumaa laidude MKA	Matsalu LK		Matsalu LK – 2 Hiiumaa MKA – 2

	4	Järelevalve kaitseala külastamise ja kasutamise üle vastavalt kaitsekorrale on valdavalt või tervikuna efektiivne/ <i>Protection systems are largely or wholly effective in controlling access or use of the reserve in accordance with designated objectives</i>	
12. Kontroll maa- kasutuse ja tegevuste üle kaitsealal/ <i>Control of land uses and activities</i>	1	Mehhanismid, mille kaudu kontrollitakse kaitse-eesmärgile mittevastavat maakasutust ja tegevust kaitsealal kas puuduvad või on valdavalt ebaefektiivsed/ <i>Mechanisms for controlling inappropriate land use and activities in the PA are not in place or are largely ineffective</i>	Küsimus 10, 1–14
	2	Mehhanismid, mille kaudu kontrollitakse kaitse-eesmärgile mittevastavat maakasutust ja tegevust kaitsealal on olemas, kuid nende efektiivsel rakendamisel esinevad suured probleemid/ <i>Mechanisms for controlling inappropriate land use and activities in the PA exist but there are major problems in effectively implementing them</i>	
	3	Mehhanismid, mille kaudu kontrollitakse mittekohast maakasutust ja tegevust kaitsealal on olemas, kuid nende efektiivsel rakendamisel esinevad mõningad probleemid/ <i>Mechanisms for controlling inappropriate land use and activities in the PA exist but there are some problems in effectively implementing them</i>	
	4	Mehhanismid, mille kaudu kontrollitakse mittekohast maakasutust ja tegevust kaitsealal on olemas ja neid rakendatakse efektiivselt/ <i>Mechanisms for controlling inappropriate land use and activities in the PA exist and are effectively implemented</i>	
13. Külastajad/ <i>Visitors</i>	1	Külastajatele mõeldud rajatised ja teenused on täiesti eba piisavad (kas need ei vasta külastajate vajadustele või kahjustavad külastajad oluliselt kaitseala ressursse)/ <i>Visitor facilities and services are grossly inadequate (either do not meet the visitor needs or visitor use is seriously damaging resources)</i>	Küsimused 26–29
	2	Külastajatele mõeldud rajatised ja teenused on ebapiisavad (need kas ei arvesta mõnede külastajate vajadusi või kahjustavad külastajad kaitseala ressursse)/ <i>Visitor facilities and services are inadequate (either do not meet the needs of some visitors or visitor use is damaging resources)</i>	
	3	Külastajatele mõeldud rajatised ja teenused on praeguse külastatavuse taseme juures piisavad/ <i>Visitor facilities and services are adequate for current levels of visitation</i>	
14. Turism kui äritegevus/ <i>Commercial tourism</i>	1	Kaitseala valitseja ja kaitseala ressursse kasutatavate turismifirmade vahel toimub vähene suhtlemine või suhtlemine puudub/ <i>There is little or no contact between the managers and tourism operators using the protected area</i>	
	2	Kaitseala valitseja ja turismifirmade vahel toimub suhtlemine, kuid see piirdub suhtlemisega administrativse või regulatiivse iseloomuga valdkondades/ <i>There is contact between managers and tourism operators but this largely confined to administrative or regulatory matters</i>	

3				
0				
1	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Lahemaa RP	Raudna LK Puhatu LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 1 Lahemaa RP – 1 Alam-Pedja LK – 1 Puhatu LK – 1 Raudna LK – 1 Vaivara MKA – 1 Loodi LP – 1
2	Hiiumaa laidude MKA	Matsalu LK		Matsalu LK – 2 Hiiumaa MKA – 2
3				
0				
1	Hiiumaa laidude MKA		Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Puhatu LK – 1 Raudna LK – 1 Vaivara MKA – 1 Hiiumaa MKA – 1 Loodi LP – 1
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK	Lahemaa RP Matsalu LK		Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2
0	Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Alam-Pedja LK – 0 Matsalu LK – 0 Puhatu LK – 0 Raudna LK – 0 Hiiumaa MKA – 0 Vaivara MKA – 0 Loodi LP – 0
1				

	3	Kaitseala valitseja ja turismifirmade vaheline suhtlemine rajaneb koostööle eesmärgiga vahetada kogemusi külastajate teenendamisel ja kaitsta kaitseala väärtusi/ <i>There is a cooperative relationship between managers and tourism operators to enhance the visitor experiences and protect the PA values</i>	
15. Säästev tootmine/ <i>Sustainable production</i>	1	Majandustegevus kaitsealal toimub viisil, mis põhjustab loodusväärtuste olulist kahjustamist/ <i>Production activities in the area are being conducted in a way that is seriously degrading natural values</i>	Küsimused 75–80
	2	Majandustegevus kaitsealal toimub viisil, mis põhjustab loodusväärtuste osalist kahjustamist/ <i>Production activities in the area are being conducted in a way that is partially degrading natural values</i>	
	3	Majandustegevus kaitsealal toimub säästval viisil/ <i>Production activities in the area are being conducted in a sustainable manner</i>	
KOKKU:			80 küsimust

2	Soomaa RP	Lahemaa RP		Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2
0				
1				
2	Soomaa RP Alam-Pedja LK Hiiumaa laidude MKA	Lahemaa RP Matsalu LK	Puhatu LK Raudna LK Vaivara MKA Loodi LP	Soomaa RP – 2 Lahemaa RP – 2 Matsalu LK – 2 Alam-Pedja LK – 2 Puhatu LK – 2 Raudna LK – 2 Hiiumaa MKA – 2 Vaivara MKA – 2 Loodi LP – 2
max 51 punkti	Matsalu LK – 33p e 65% max punktidest Soomaa RP – 31p e 61% Alam-Pedja LK – 28p e 55% Lahemaa RP – 26p e 51% Hiiumaa laidude MKA – 22p e 43% Loodi LP – 20p e 39% Raudna LK – 18p e 35% Puhatu LK – 15p e 29% Vaivara MKA – 15p e 29%			

SEI VÄLJAANNETE SARJAS ON ILMUNUD

NR 1
SÄÄSTVA ARENGU SÕNASELETUSI

NR 2
KOHALIK AGENDA 21

NR 3
МЕСТНАЯ АГЕНДА 21