



LIETUVOS MIŠKŲ IŠTEKLIŲ APSAUGA

2022 m. gegužės 31 d.

Nr. VAE-3

SANTRAUKA

Audito svarba

Miškas yra vienas pagrindinių Lietuvos gamtos turtų, tenkinantis ekologines, ekonomines ir socialines visuomenės reikmes. Jis saugo kraštovaizdžio stabilumą, stabdo dirvos eroziją, absorbuoja anglies dvideginį ir grynina orą, saugo gruntinius ir paviršinius vandenis, teikia visuomenei reikalingus produktus, naudojamas kaip poilsio vieta.

Miškai su savo išskirtine gamtine sistema ir juose esančia biologine įvairove sudaro daugelio skirtingų sausumoje randamų augalų ir gyvūnų buveines. Tam, kad šios buveinės ir jose esanti biologinė įvairovė būtų išsaugota ateities kartoms, įsteigtas vientisas Europos saugomų teritorijų ekologinis tinklas „Natura 2000“. Į jį įtraukiamos saugomos, nykstančios, pažeidžiamos, retos arba turinčios išskirtinai Europos regionui būdingų bruožų augalų ir gyvūnų rūšys bei jų buveinės.

Lietuvoje miško žemė užima 2 202,2 tūkst. ha, arba 33,7 proc. šalies ploto. 2016–2020 m. miškingumas padidėjo 15,4 tūkst. ha, arba 0,2 proc. Vienam šalies gyventojui tenkantis miško žemės plotas – 0,8 ha.

Lietuvoje inventorizuota 434,9 tūkst. ha Europos bendrijos svarbos buveinių, arba 6,7 proc. šalies teritorijos¹. Miškų buveinės sudaro 61,3 proc. (266,7 tūkst. ha iš 434, 9 tūkst. ha) ir užima 12,6 proc. visų miškų. Siekiant kovoti su klimato kaita, apsaugoti miškų gyvūnijos ir augmenijos rūšių buveines numatyta miškingumą padidinti iki 35 proc.², o buveinių apsaugai svarbios teritorijos turėtų būti nustatytos ne mažiau kaip 138,5 tūkst. ha miško buveinių.

¹ Gamtos tyrimo centro 2015 m. ataskaita Nr. VPS-2014-188-ES „EB svarbos natūralių buveinių palankios apsaugos būklės kriterijų nustatymas ir monitoringo sistemos metodinių pagrindų sukūrimas, I dalis. EB svarbos buveinių inventorizavimo duomenų analizė ir palankios apsaugos būklės kriterijų nustatymas“ pagal 2014-11-28 sutartį su Aplinkos ministerija.

² Aplinkos apsaugos strategija, 21 p.

2016–2020 m. miškų sektoriui skirta 941,4 mln. Eur³, iš jų 768,3 mln. – VĮ Valstybinių miškų urėdijos veiklos sąnaudos, 60 mln. – iš Bendrųjų miškų ūkio reikmių finansavimo programos, 37 mln. – Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos veiklos sąnaudos, 76,1 mln. – ES fondų lėšos.

Siekdami įvertinti, ar saugomi miškai ir juose esančios Europos bendrijos svarbos gamtinės vertybės, atlikome valstybinį veiklos auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar užtikrinama miškų ir juose esančių Europos bendrijos svarbos miško buveinių apsauga.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar žinomi Lietuvos miškų plotai ir nustatytos jų grupės;
- ar miškai saugomi nuo kenkėjų, ligų ir kitų neigiamų veiksnių;
- ar patikrinimų planavimas sudaro prielaidas efektyviai valstybinei miškų kontrolei;
- ar saugomos Europos bendrijos svarbos natūraliose miško buveinėse esančios gamtinės vertybės.

Audituojami subjektai:

- Aplinkos ministerija – formuoja valstybės politiką miškų ūkio ir biologinės įvairovės apsaugos srityse; organizuoja visų šalies miškų inventorizaciją, organizuoja miškingumo didinimo, kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės miškuose išsaugojimo, miško išteklių naudojimo programų projektų rengimą ir koordinuoja šių programų įgyvendinimą; formuoja saugomų teritorijų sistemą; organizuoja Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ teritorijų atranką;
- Valstybinė miškų tarnyba – atlieka valstybinę miškų inventorizaciją ir miškų apskaitą, vykdo jų būklės stebėseną, seka, prognozuoja ligų ir kenkėjų pažeidimus, koordinuoja miško sanitarinės apsaugos priemonių taikymą; konsultuoja miško valdytojus ir naudotojus miško naudojimo, atkūrimo, priežiūros ir apsaugos klausimais;
- Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba – organizuoja saugomų teritorijų planavimo dokumentų rengimą, tvarko saugomų teritorijų apskaitą, kaupia ir sistemina duomenis apie saugomas teritorijas, organizuoja valstybės įsteigtų saugomų teritorijų apsaugą ir tvarkymą, koordinuoja vykdomos Valstybinės aplinkos monitoringo programos stebėsenos priemones.
- VĮ Valstybinių miškų urėdija – valdo, prižiūri, saugo, įveisia, naudoja, atkuria valstybinius miškus.

Audituojamas laikotarpis – 2016–2020 m. Siekiant įvertinti pokyčius ir palyginti duomenis nagrinėjant kai kuriuos klausimus vertinti ir ankstesnių bei 2021 m. duomenys.

³ Neįskaitant privačių miškų savininkų lėšų skiriamų miškų priežiūrai.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (37 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Neužtikrinama tinkama miškų ir juose esančių gamtinių vertybių apsauga: nepasiekti strateginiuose planavimo dokumentuose numatyti miškingumo tikslai; daugėja gyvūnų, vabzdžių, ligų ar kt. veiksmų pažeistų medžių; tobulintinas ūkinės veiklos miškuose kontrolės procesas; vėluojama nustatyti buveinių apsaugai svarbias teritorijas.

1. Miškingumas didinamas nepakankamai, ne visiems miškų plotams priskirtos miškų grupės

- Aplinkos apsaugos strategijoje⁴ buvo numatyta, kad 2020 m. šalies miškingumas pasieks 34,2 proc. (2 233,3 tūkst. ha), o 2030 m. – 35,0 proc. (2 285,5 tūkst. ha), bet per 2016–2020 m. jis didėjo vidutiniškai 0,04 proc. (3,1 tūkst. ha) kasmet ir 2020 m. siekė 33,7 proc. (2 202,2 tūkst. ha). Jeigu jis bus didinamas tokiais tempais, 35 proc. miškingumas bus pasiektas tik 2047 m. Nepakankamai sparčiai didinant miškingumą, neužtikrinama ekologinė pusiausvyra, miškuose absorbuojamas mažesnis anglies dioksido kiekis (1.1 poskyris, 13 psl.).
- Savaimė medžiais apaugęs ne miško žemės plotas laikomas mišku, kai medžių savaiminukų vidutinis amžius yra ne mažesnis kaip 20 metų. Tam, kad savaimė susiformavęs miškas įgytų teisinę apsaugą, jis turi būti identifikuotas, apskaitytas ir įtrauktas į Miškų valstybės kadastrą. Valstybinės miškų tarnybos duomenimis, 2016–2020 m. į šį kadastrą įtraukta 1 505,3 ha ne miško žemės, apaugusios savaiminukais, kurių vidutinis amžius ne mažesnis nei 20 metų. Tik 36,3 proc. (545,7 ha iš 1 505,3 ha) vidutinis medynų amžius buvo nuo 20 iki 30 m., o 63,7 proc. (959,6 ha iš 1 505,3 ha) vidutinis medynų amžius viršijo 30 m. Daugiau nei dešimtadalio – 10,7 proc. (161,2 ha iš 1 505,3 ha) – medynų vidutinis amžius siekė 100 ir daugiau metų. Valstybinės miškų tarnybos preliminariais vertinimais, neinventorizuota ir į kadastrą neįtraukta apie 15,5 tūkst. ha savaiminukais apaugusių ne miško žemės plotų. Laiku neinventorizavus ir į Miškų kadastrą neįtraukus savaiminukais apaugusių šių žemės plotų neužtikrinama savaimė susiformavusių miškų apsauga, nėra prievolės miško valdytojui sekti jo būklę, ugdyti ir prižiūrėti augantį medyną. Taip pat nėra ribojimų tokio miško kirtimams ir reikalavimų atkurti iškirstą miško plotą (1.2 poskyris, 15 psl.).
- Miškai turi būti skirstomi į grupes pagal ūkininkavimo tikslus. Nustatėme, kad 2021 m. gruodžio 1 d. Miškų kadastrė buvo įregistruoti 28,4 tūkst. ha miško žemės (1,3 proc.), kurie nebuvo priskirti miško grupėms. Nebuvo parengtos ir jų tvarkymo schemos, būtinos norint miško plotą priskirti konkrečiai miškų grupei. Apie penktadalį (6,0 tūkst. ha iš 28,4 tūkst. ha, t. y. 21,2 proc.) tokių miško plotų į kadastrą įtraukta prieš 9 ar daugiau metų. Ilgą laiką nenustačius miško grupės, miškai gali būti tinkamai neprižiūrėti, juose vykdoma ūkinė veikla, kuri turėtų būti ribojama I–III grupės miškuose (1.3 poskyris, 17 psl.).

⁴ Nacionalinė aplinkos apsaugos strategija, 21 p.

2. Tobulintina miškų priežiūros sistema

- Gavusi informaciją apie vabzdžių, ligų ar kitų veiksnių sukeltą didelio masto miško pažeidimą Valstybinė miškų tarnyba turėtų: nustatyti pažeidimo priežastį, įvertinti masinio išplitimo židinių susidarymą, rekomenduoti profilaktines ar naikinamąsias priemones, stebėti taikomų priemonių efektyvumą. Įvertinę atsitiktinės statistinės atrankos būdu atrinktą 41 pavyzdį nustatė, kad tarnyba šiuos veiksmus atliko tik 1 atveju (2,4 proc.). Nacionalinėje miškų ūkio sektoriaus plėtros 2012–2020 m. programoje buvo iškeltas tikslas išsaugoti ir gausinti Lietuvos miškus ir jų išteklius. Buvo numatytas siekis, kad pažeistų medžių skaičius⁵ 2020 m. neviršytų 16 proc., bet nuo 2016 iki 2020 m. ši reikšmė padidėjo 6,4 proc. punkto ir pasiekė 23,1 proc. Siekiant apsaugoti miškus ir jose esančią biologinę įvairovę svarbu laiku pastebėti pažeidimą, teisingai nustatyti jo priežastis ir kuo anksčiau užkirsti kelią ligų ar kenkėjų židinių susidarymui ar jų plitimui. Nenustačius pažeidimo priežasčių, neįvertinus ligų ar kenkėjų masinio išplitimo rizikos, nerekomendavus profilaktinių ar naikinamųjų priemonių neišnaudojama galimybė laiku imtis priemonių sustabdyti ligų ir kenkėjų plitimą (2.1 poskyris, 19 psl.).
- Priežiūrą atliekančių subjektų veiksmams pirmiausia turi būti nukreipiami didžiausios rizikos atvejams šalinti. Rizikos vertinimas turi būti atliekamas pagal nustatytus kriterijus, o pagal rezultatus sudaromi patikrinimų planai. Valstybinė miškų tarnyba buvo nustačiusi tikrintinų ūkio subjektų atrankos kriterijus⁶, tačiau jiems nebuvo priskiriami svoriai siekiant atlikti ūkio subjektų reitingavimą ir nustatyti rizikingiausius. Vertinimo procesas ir jo rezultatai nedokumentuojami, todėl negalėjome įsitikinti, ar į patikrinimų planus buvo įtraukti rizikingiausi ūkio subjektai. Valstybinė miškų tarnyba 2016–2020 m. kasmet vidutiniškai atliko apie 38 proc. planinių patikrinimų privačiuose miškuose, o rekomenduojama, kad tokie patikrinimai sudarytų ne mažiau kaip 50 proc. Neturint įdiegtos tinkamai veikiančios rizikos vertinimo sistemos, leidžiančios identifikuoti rizikingiausius ūkio subjektus, neužtikrinamas objektyvus ir nešališkas patikrinimo planų sudarymas, prarandama galimybė į planą įtraukti ir patikrinti subjektus, kurių veikla kelia didžiausią grėsmę aplinkai (2.2 poskyris, 22 psl.).
- Siekiant objektyviai įvertinti ūkio subjektų rizikingumą, priežiūros institucijoms rekomenduojama atskirti patikrinimų planavimo ir vykdymo funkcijas⁷. Siūlymus dėl ūkio subjektų atrankos teikiantys darbuotojai neturėtų būti susiję tiesioginiais pavaldumo ryšiais su asmenimis, kurie tiesiogiai organizuoja ir atlieka patikrinimus. Valstybinėje miškų tarnyboje nebuvo tinkamai atskirtos patikrinimų atrankos ir atlikimo funkcijos. Patikrinimus atliekantys pareigūnai dalyvavo ir ūkio subjektų rizikos vertinimo ir patikrinimų planų sudarymo procese. Taip neužtikrintas nešališkas į planą įtraukiamų ūkio subjektų rizikos vertinimas (2.2 poskyris, 22 psl.).

⁵ Pažeistų medžių skaičius pagal miškų monitoringo duomenis (praėjusių 5 metų vidurkis) procentais.

⁶ Valstybinės miškų tarnybos direktoriaus 2012-04-19 įsakymu Nr. 87-12-V patvirtintos Valstybinės miškų tarnybos planinių ir neplaninių patikrinimų, atliekant valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo, įveisimo ir apsaugos kontrolę, taisyklės; 2013-04-12 įsakymu Nr. 78-13-V patvirtinta Privataus miško žemės sklypų ar lėptjūvių patikrinimų planavimo metodika.

⁷ Ūkio ministro ir teisingumo ministro 2015-07-03 įsakymu Nr. 4-432/1R-169 patvirtintos Rizikos vertinimo pagrįstos ūkio subjektų veiklos priežiūros gairės, 34.2–34.4 p.

3. Nesudarytos tinkamos sąlygos miškuose esančių retų, nykstančių ar pažeidžiamų buveinių, augalų ir gyvūnų apsaugai

- Siekiant apsaugoti miškų buveinėse esančias gamtines vertybes valstybėms numatyta pareiga į „Natura 2000“ tinklą įtraukti ne mažiau kaip 60 proc. kiekvieno tipo prioritetinių ir 20 proc. neprioritetinių miško buveinių⁸, iš viso Lietuvoje tai sudarytų 138,5 tūkst. ha. Lietuva iki 2021-10-01 pasiūlė Europos Komisijai įtraukti tik 81,8 tūkst. ha iš 138,5 tūkst. ha (59,0 proc.) numatyto ploto, o faktiškai įtraukė tik 36,0 tūkst. ha iš 138,5 tūkst. ha (26,0 proc.) įtrauktino ploto. Europos Komisijai patvirtinus, kad valstybės pasiūlyta teritorija atitinka „Natura 2000“ teritorijoms keliamus reikalavimus, valstybės narės turi kuo greičiau, bet ne vėliau kaip per 6 metus joje nustatyti buveinių apsaugai svarbią teritoriją (t. y. įtraukti į „Natura 2000“ tinklą)⁹. Nuo 2009 m. balandžio mėn. iki 2021 m. spalio mėn. iš 338 Europos Komisijos patvirtintų Bendrijos svarbos teritorijų nustatyta 210 (62,1 proc.) buveinių apsaugai svarbių teritorijų. Iš jų 167-ių (79,5 proc.) nustatymas užtruko ilgiau nei 6 metus, o 128¹⁰ (37,9 proc.) teritorijose jos vis dar nenustatytos. Dėl to, kad Lietuva Europos Komisijai pateikė nepakankamą teritorijų sąrašą ir nustatytais terminais nenustato buveinių apsaugai svarbios teritorijos, Europos Komisija pradėjo pažeidimo procedūrą prieš Lietuvą. Laiku nenustačius buveinių apsaugai svarbių teritorijų neapsaugomos nykstančios, retos gyvūnų, paukščių ar augalų rūšys (3.1 poskyris, 25 psl.).
- Buveinių apsaugai svarbių teritorijų apsauga turi būti vykdoma atsižvelgiant į nustatytus apsaugos tikslus, kurie turi būti konkretūs, aiškūs, išmatuojami ir sudaryti sąlygas atlikti jų įgyvendinimo stebėseną¹¹. Aplinkos ministerijos nustatyti šių teritorijų apsaugos tikslai yra labai abstraktūs, juose neapibrėžta pageidaujama apsaugos būklė kiekvienos saugomos buveinės ir rūšies, dėl kurių teritorija buvo įsteigta. Aplinkos ministerija tik nuo 2021-09-07 pradėjo nustatyti naujo formato apsaugos tikslus, kuriuose nurodomi buveinių bei augalų ir gyvūnų rūšių geros apsaugos būklės kriterijai. Iki 2022-05-10 jie nustatyti tik 6,2 proc. (13 iš 210) miškų buveinių. Norint įvertinti numatytų tikslų pasiekimą, reikia vykdyti buveinių apsaugai svarbių teritorijų stebėseną. Miškuose esančių buveinių stebėseną turi būti vykdoma ne rečiau kaip kas 3 metai¹². Pirmosios 61 buveinės apsaugai svarbios teritorijos buvo nustatytos 2018 m., bet jų stebėseną iki 2021-12-31 nebuvo atliekama. Buveinių apsaugai nustačius nekonkrečius apsaugos tikslus ir neatliekant būklės stebėsenos neužtikrinama, kad nebūtų prarandamos retos, nykstančios ar pažeidžiamos paukščių, gyvūnų, augalų ar buveinių rūšys (3.2 poskyris, 28 psl.).

⁸ Buveinių komiteto sprendimu Hab. 97/2 rev. 4 18/11/97, prieiga per internetą: https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/hab_97_2_criter_en.pdf.

⁹ 1992-05-21 Tarybos direktyva dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos 92/43/EEB, 4 str.

¹⁰ 26 teritorijoms dar nesuėjęs 6 metų terminas.

¹¹ Europos Komisijos pranešimas Dėl „Natura 2000“ teritorijų apsaugos tikslų nustatymo (European Commission, Doc. Hab.12-04/06, November 2012).

¹² Aplinkos ministro 2002-12-31 įsakymu Nr. 695 patvirtinta Buveinių ir paukščių apsaugai svarbių teritorijų monitoringo programa, 1 lentelė.

Rekomendacijos

Aplinkos ministerijai

1. Siekiant užtikrinti ekologinį stabilumą ir kovoti su klimato kaita, vykdyti miškingumo didinimą spartinančias priemones (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant užtikrinti savaime susiformavusių miškų apsaugą, ne vėliau kaip per 5 metus inventorizuoti ir į Miškų kadastrą įtraukti visus ne miško žemėje susiformavusius miškus, kurių vidutinis amžius ne mažesnis nei 20 metų (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant nustatyti pagrindinius ūkinius reikalavimus ir apsaugoti miškus, ne vėliau kaip per 3 metus nuo įtraukimo į Miškų kadastrą nustatyti miškų grupę (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
4. Siekiant efektyvios valstybinių miškų kontrolės, užtikrinti, kad Aplinkos apsaugos departamentas vykdydamas valstybinę visų nuosavybės formų šalies miškų būklės, naudojimo, atkūrimo, įveisimo ir apsaugos kontrolę atskirtų patikrinimų planavimo ir vykdymo funkcijas ir įdiegtų ūkio subjektų rizikos vertinimo sistemą (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
5. Siekiant apsaugoti retus gyvūnus, paukščius, augalus nuo išnykimo, užtikrinti, kad Europos Bendrijos svarbos teritorijose nustatytais terminais būtų nustatytos buveinių apsaugai svarbios teritorijos (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
6. Siekiant apsaugoti nykstančius, retus gyvūnus, paukščius, augalus, užtikrinti, kad į „Natura 2000“ tinklą būtų įtraukta ne mažiau kaip 60 proc. kiekvienos rūšies prioritetinių ir 20 proc. neprioritetinių miško buveinių (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
7. Siekiant sudaryti tinkamas prielaidas retų, nykstančių ar pažeidžiamų paukščių, gyvūnų, augalų ar buveinių rūšių veiksmingai apsaugai, peržiūrėti ir patikslinti nustatytus buveinių apsaugai svarbių teritorijų apsaugos tikslus, kad atitiktų ES reikalavimus (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).
8. Siekiant įvertinti miškuose esančių buveinių apsaugai svarbių teritorijų būklę, nustatyti geros būklės vertinimo kriterijus (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Valstybinei miškų tarnybai

9. Siekiant išvengti ligų ir kenkėjų masinio išplitimo židinių susidarymo, miškuose esant didelio masto pažeidimams, nustatyti jų priežastis, įvertinti masinio išplitimo židinių susidarymo riziką, rekomenduoti tinkamiausias priemones ir stebėti taikytų priemonių efektyvumą (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai

10. Siekiant įvertinti pokyčius miškuose, esančiose buveinių apsaugai svarbiose teritorijose, periodiškai atlikti šių teritorijų stebėseną (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (30 psl.). Aktuali informacija apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius yra skelbiama atviruose duomenyse Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/AtviriDuomenys>.