



03.04.2017

YM 5/063/2017

Metsähallitus

Viite Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien pro forma tilinpäätös ja toimintakertomus 2016
Hänvisning

Asia YMPÄRISTÖMINISTERIÖN KANNANOTTO METSÄHALLITUKSEN VUODEN 2016 TILINPÄÄTÖKSESTÄ
Ärende

Ympäristöministeriö esittää talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n (muutettu 254/2004) mukaisena kannanottona Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vuoden 2016 toiminnan osalta seuraavaa.

1. Yhteenveto vuodelle 2016 asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tavoitteet

Lajien ja luontotyyppien suojelutaso paranee

Tavoitteen mukaisesti uhanalaisten ja luontodirektiivin lajien ja luontotyyppien sekä lintudirektiivin lajien suojelutasoa on parannettu täydentämällä tietopohjaa ja kohdentamalla suojelutoimet mahdollisimman tehokkaasti. Ennallistamis- ja hoitotoimia kohdennettiin erityisesti luontotyyppisiin, joiden suojelutaso on heikko, sekä lajistoltaan arvokkaimpiin ja monimuotoisimpiin alueisiin kuten paahdeympäristöihin ja perinnebiotooppeihin.

Toimien priorisointeja varten tehtiin uudet Zonation-analyysit, jotka ottavat huomioon uhanalaisten ja luontodirektiivin lajien tiedossa olevat havaintopaikat ja niihin kohdistuvien toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden. LIFE-hankkeilla ja niiden mukaisella resursoinnilla on keskeinen merkitys suojelutoimenpiteissä. Erityisesti vuoden 2016 lopussa päättyneet Luonnonhoito-LIFE- ja Paahde-LIFE-hankkeet ovat tarjonneet voimavaroja ennallistamiseen ja hoitoon samoin kuin alkanut FRESHABIT-LIFE IP-hanke, jossa keskitytään erityisesti sisävesien ja kosteikkojen kunnostamiseen.

Natura 2000- ja luonnonsuojelualueverkoston tila paranee

Suojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelu on edennyt. Metsähallitus osallistui yhteistyössä ELY-keskusten kanssa Natura 2000 -verkostoon kuuluvia alueita koskevien yleissuunnitelmien laadintaan. Niissä Natura-alueisiin kohdistuvia suojelutoimia ja hoitotoimenpiteitä priorisoidaan suojeluarvojen merkittävyyden, hoito- ja ennallistamistoimenpiteiden kiireellisyyden sekä alueisiin kohdistuvien uhkien perusteella. Yleissuunnitelmat laadittiin

yhtenäisesti Metsähallituksen SASS-tietojärjestelmän sekä Luontopalveluiden ELY-keskuksille antaman koulutuksen ja tuen turvin niin, että ne valmistuvat vuoden 2017 alussa. Kaikkia Natura-alueita koskeva Natura-alueiden tilan arvioinnit (NATA-arvioinnit) ovat keskeisessä roolissa luonnonsuojelualueiden tilan tarkemmassa arvioinnissa. NATA-arviointeja tehtiin vuonna 2016 ennätysmäärä.

Luontopalvelut on osallistunut ympäristöministeriön johdolla tapahtuvaan luonnonsuojelualueiden perustamisprosessiin. Vuoden 2016 aikana eteni erityisesti Suomen itsenäisyyden juhluvuoden kansallispuistoksi perustettavan Hossan kansallispuiston valmistelu.

Kulttuurihistoriallisen kiinteistövarallisuuden arvot säilyvät ja tila paranee

Luontopalvelujen hallinnassa olevien valtion kiinteistöstrategian tarkoittamien arvokohteiden kunnostustoimia jatkettiin erityisesti niissä kohteissa, jotka ovat vilkkaassa yleisökäytössä ja joissa kävijäturvallisuuden kannalta oli kriittisiä kohteita. Kunnostuksia toteutetaan tavoitteena saada mainitut arvokkaat kohteet hyvään tai vähintään keskinkertaiseen kuntoon vuoteen 2020 mennessä, mutta resurssien puute haittaa tavoitteen saavuttamista.

Luonnossa virkistäytyminen luo hyvinvointia ja luonnon arvostusta, jota tuetaan aktiivisella viestinnällä

Kansallispuistojen käyntimäärät kasvoivat vuonna 2016 7 % verrattuna edellisvuoteen. Kävijöiden rahankäytön kokonaistulo- ja työllisyysvaikutukset olivat yhteensä 178,9 milj. euroa, jossa oli edelleen kasvua aiempiin vuosiin verrattuna. Työllisyysvaikutukset olivat 1 774 henkilötyövuotta. Eniten rahaa paikallistalouteen tuli niiden kansallispuistojen osalta, jotka sijaitsevat tunnetuilla matkailualueilla, joissa kävijät käyttivät monipuolisesti alueella olevia palveluja.

Mobiili-pohjaiset Luontoon.fi- ja Retkikartta.fi -verkkopalvelujen suosio on edelleen lisääntynyt selvästi. Palvelut madaltavat ihmisten kynnystä lähteä luontoon. Luontopalvelujen viestintä on ollut aktiivista, mediaviestinnässä korostettiin luonnon terveys- ja hyvinvointivaikutuksia.

Kartoitetaan itsenäisyyden juhluvuoden 2017 kansallispuiston opastus- ja virkistyspalveluiden tarve, laaditaan sen pohjalta kansallispuistotaseisten palveluiden toteuttamisohjelma ja aikataulu sekä aloitetaan akuuteimpien puutteiden korjaaminen.

Luontopalvelut on osallistunut ympäristöministeriön johdolla tapahtuvaan luonnonsuojelualueiden perustamisprosessiin. Vuoden 2016 aikana eteni erityisesti Suomen itsenäisyyden juhluvuoden kansallispuistoksi perustettavan Hossan kansallispuiston valmistelu. Metsähallitus kartoitti Hossa palveluiden nykytilan ja laati sen perusteella kehittämisohjelman, jonka toteutus aloitettiin. Alueen reitistöä tuoteistettiin aktiivilähtöisesti: maastopyöräilyn, patikoinnin ja melonnan palveluita rakennetaan erityisesti esteettömyys huomioiden. Hossa luontokeskukseen tehtiin uusi toimintakonsepti ja sen mukainen peruskorjaus. Näyttelyiden suunnittelu on käynnissä.

Tuotokset ja laadunhallinta

Taulukko 1. Ympäristöministeriön ja Metsähallituksen välisen tulossopimuksen mukaiset suoritteet ja julkishyödykkeet ja niiden toteutuminen

| Tuotokset ja niiden kehitys | 2016 toteutuma | 2016 tavoite | 2015 toteutuma | 2014 toteutuma |
|--|----------------|--------------|----------------|----------------|
| Lajien ja luontotyyppien suojelutaso paranee | | | | |
| Ennallistaminen ja hoito, ha (TAE-tavoite) | 5 738 | 5 620 | 5 670 | 6 250 |
| Lajiesiintymätarkastukset (kpl) | 8 536 | 1 900 | 2 755 | 1 725 |
| Natura 2000- ja luonnonsuojelualueverkoston tila paranee | | | | |
| NATA-arvioitujen Natura-alueiden lukumäärä/vuosi | 269 | 30 | 40 | 30 |
| Kultuurihistoriallisen kiinteistövarallisuuden arvot säilyvät ja tila paranee | | | | |
| Laadittujen huoltokirjojen lukumäärä strategisen kiinteistövarallisuuden kohteilla | 10 | 12 | 0 | 0 |
| Luonnossa virkistäytyminen luo hyvinvointia ja luonnon arvostusta, jota tuetaan aktiivisella viestinnällä | | | | |
| Käyntimäärä: kansallispuistot, valtion retkeilyalueet, luontokeskukset | 4 261 700 | 3 650 000 | 3 745 000 | 3 649 300 |
| Luontokeskusten, maastopalveluiden ja lupa-asiakkaiden asiakastytyväisyys (asteikko 1-5) | 4,1 | 4,05 | 4,09 | 4,04 |
| Luontoon.fi, Eräluvut.fi, Suurpedot.fi-käyttäjät | 2 704 225 | 1 880 000 | 1 986 001 | 1 551 047 |
| Retkikartta.fi-käynnit | 3 685 968 | 3 000 000 | 3 196 033 | 1 876 520 |

Toiminnallinen tehokkuus

Metsähallituksen Luontopalvelujen kokonaismenot olivat vuonna 2016 yhteensä 62,8 milj. euroa. Se oli noin 5 % enemmän kuin vuonna 2015. Ympäristöministeriön rahoitus oli edellisvuotta korkeammalla tasolla johtuen muun muassa Hossan kansallispuiston valmisteluun liittyvästä kärkehankevaroista. EU:n hankerahoitus oli aiempaa alemmalla tasolla.

Metsähallitus on mitannut kokonaistuottavuuttaan tilastokeskuksen kehittämällä kokonaistuottavuusindeksillä vuodesta 2006 lähtien. Metsähallitus tarkensi kokonaistuottavuusindeksin laskennan tuotosmittareita vuoden 2016 aikana vastaamaan tulossopimuksessa vahvistettuja vaikuttavuustavoitteita. Edellisvuoteen nähden vertailukelpoinen indeksi oli 114,93 eli kokonaistuottavuus parani voimakkaasti.

Henkilöstövoimavarojen hallinta

Luontopalvelujen vakinaisen henkilöstön määrä oli 408 nousten hieman edellisestä vuodesta, jolloin se oli 404. Luontopalveluissa tehtiin vuonna 2016 yhteensä 524 henkilötyövuotta, mikä oli lähes samalla tasolla kuin edellisenä vuonna.

2. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan Metsähallituksen Luontopalvelut-yksikkö on saavuttanut sille vuonna 2016 asetetut tavoitteet. Eduskunnan asettamissa vaikuttavuustavoitteissa on edetty. Ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Metsähallituksen kolmikantaperiaatteella tehdyllä strategisella tulossopimuksella on pyritty toiminnan tavoitteita ja laadullista tasoa linjaamaan pidemmällä aikavälillä. Vuoden 2016 aikana strategisten tavoitteiden mittarit olivat kattavasti käytössä. Tavoitetaso saavutettiin pääosin ja mittareiden käytettävyydestä ja tason asettamisesta saatiin kokemuksia jatkoa ajatellen.

Lajien ja luontotyyppien osalta on keskitytty uhanalaisuuden kannalta kiireisimpiin kohteisiin siten, että toiminta olisi kuitenkin mahdollisimman tehokasta. Tulokset osoittavat hidasta myönteistä kehitystä ja ovat siten rohkaisevia. Esimerkiksi saimaannorpan ja valkoselkätikan kannat kasvoivat vuonna 2016 edelleen pitkäaikaisen ELY-keskusten kanssa yhteistyössä tehdyn lajisuojelutyön tuloksena. Uhanalaisten lajien esiintymätarkistuksia tehtiin runsaasti yli tavoitteen, mikä paransi ajantasaisen lajitiedon osuutta. Lintudirektiivin mukaisten SPA-alueiden linnustoselvityksiä ja –seurantoja sekä pienpetopyyntiä tehostettiin. Luontotyyppien edustavuuden ja luonnontilaisuuden parantamista koskeva tavoite ei täyttynyt.

Luonnonsuojelualueiden ja Natura 2000 -alueiden tilan osalta esitetyt tavoitteet on saavutettu. Metsähallitus on osallistunut luonnonsuojelualueiden säädösprojektiin uusien alueiden perustamiseksi. Erityisesti Hossan kansallispuistoesityksen valmistelussa Metsähallitus oli tukemassa ympäristöministeriön säädösvalmistelua siten, että hallituksen esitys siitä voitiin antaa eduskunnalle. Luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävässä asetusvalmistelussa Metsähallitus on tehnyt valmistelemaa työtä, mutta ministeriön osalta säädösvalmistelu on viivästynyt muiden valmisteluvastuiden vuoksi.

Hoidon ja käytön suunnittelua ja erityisesti Natura-alueiden tila-arviointeja on jatkettu samalla, kun Metsähallitus osallistui ELY-keskusten kanssa Natura-alueiden yleissuunnittelu-prosessiin. Metsähallituksen työn tukena oli luonnonsuojelualueiden lopputoimiin osoitettu 8 milj. euron erillismääräraha, jota osin käytetään alueiden suunnitteluun.

Luontopalvelut on jatkanut luonnonsuojelualueita koskevan paikkatietojärjestelmäkokonaisuuden (ULJAS) kehittämistä. Sen käyttöä laajennettiin ELY-keskuksissa ja koko ympäristöhallinnossa koulutustilaisuuksien ja sähköisen koulutusaineiston ja ohjeiden avulla yhteistyössä VARELY:n kanssa. Järjestelmän avulla varmistettiin myös yhtenäisten Natura 2000 –verkostoa koskevien yleissuunnitelmien valmistuminen kaikkien ELY-keskusten alueella.

Luontopalvelut on kunnostanut kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kohteita ja korjannut erityisesti turvallisuuteen ja saavutettavuuteen liittyviä puutteita. Kunnostuksia tehtiin kahdeksassa kohteessa. CentralBaltic Interreg –ohjelman Lights on! -hankkeen avulla on osaltaan voitu parantaa kohteiden varustusta ja käytettävyyttä. Yhdeksän kohdetta on valittu yleisöä erityisesti palveleviksi historiakohteiksi. Näiden kävijämäärä vuonna 2016 oli yli 830000. Vaikuttavuustavoite (hyvässä tai keskinkertaisessa kunnossa olevien kohteiden osuus strategisen kulttuurihistoriallisen kiinteistövarallisuuden kuntojakaumasta) ylitettiin, kun taas tulossopimuksen mukaista suoritettavuutta (laadittujen huoltokirjojen määrä) ei saavutettu. Tavoitteena on, että vuoteen 2020 mennessä huoltokirjat olisi laadittu kaikille strategisesti merkittävälle kohteille ja kohteet olisivat hyvässä tai keskinkertaisessa kunnossa.

Luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edellytysten lisäämisen osalta on saavutettu uudet kävijäennätykset sekä kansallispuistokäyntien että verkkopalvelujen käytössä samalla kun asiakastytyväisyys on mitatuissa kohteissa säilynyt hyvällä tasolla. Kävijöiden rahan käytön kokonaistulo- ja työllisyysvaikutukset kasvoivat. Helsingin keskustan välittömässä läheisyydessä oleva Vallisaari-Kuninkaansaari avattiin yleisölle onnistuneesti ja turvallisesti, ja saarella vieraili 92 000 kävijää ensimmäisen kauden aikana.

Kokonaistuottavuusindeksin mukaan luontopalvelujen toiminnan tuottavuus kasvoi. Siihen vaikutti erityisesti tehtyjen suoritteiden merkittävä kasvu samaan aikaan, kun työpanoksen määrä säilyi lähes edellisen vuoden tasolla. Metsähallituksen saaman 8 milj. euron erillismäärärahan turvin on voitu varsin tehokkaasti tuottaa muun muassa kiinteistönmuodostamisen suoritteita ja NATA-arviointeja.

Ympäristöministeriön osoittamilla kärkihankevaroilla Metsähallitus on osallistunut aktiivisesti Suomen itsenäisyyden juhluvuoden kunniaksi perustettavaksi suunnitellun Hossan kansallispuiston alueen kunnostamiseen.

Vuoden 2016 kokonaisrahoitus oli noin 5 % korkeampi edelliseen vuoteen verrattuna. Rahoituksen jouston vara on melko niukka ja tukeutuu ministeriöiden rahoituksen rinnalla muualta tulevaan hankerahoitukseen.

3. Tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kantalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen perusteella muodostuu kattava kuva luontopalvelujen toiminnasta vuonna 2016. Tietoja voidaan pitää oikeina ja luotettavina.

Uuden Metsähallituslain mukainen järjestäytyminen on sujunut kivuttomasti. Organisaation yhteisten prosessien valmistelu on aloitettu. Siinä tulee huolehtia tuloksellisuuden lisäämisestä ja synergiahyötyjen saamisesta, mutta samalla tulee huolehtia raportoinnista ja kustannusten jaon selkeydestä omistajapoliittisten linjausten mukaisesti.

4. Toimenpiteet, joihin viraston on tarpeen ryhtyä tuloksellisuuden parantamiseksi

Metsähallitus kehittää toimintaansa tehokkaammaksi ja yhtenäisemmäksi. Luontopalvelujen rahoituspohja on säilynyt kohtuullisella tasolla huolimatta julkisen talouden säästöpainesta, mutta rahoitusta saadaan useista lähteistä ja erityisesti hanketoiminnan kautta. Luontopalvelujen tulee kiinnittää huomiota siihen, että sen saama budjettirahoitus kehystasolla riittää turvaamaan toiminnan jatkuvuuden perustoimintojen osalta määräaikaikoihin sidotun hanketoiminnan ohella.

Kokonaistuottavuusindeksin mukaan luontopalvelujen tuottavuus kasvoi hyvin vuoden 2016 aikana. Syksyllä 2016 hyväksytyjen omistajapoliittisten linjausten mukaan Luontopalvelujen tulee edelleen kasvattaa tuottavuuttaan ja tähän tulee määrätietoisesti kiinnittää huomiota. Ympäristöministeriö esittää, että Luontopalvelut osallistuu edelleen aktiivisesti oman toimintansa osalta Metsähallituksen kehittämiseen ja hakee toimintojen tehostamista synergiahyötyjen avulla, mikä näkyy tuottavuushyötyinä.

5. Ministeriön toimenpiteet tuloksellisuuden parantamiseksi

Uuden lain toimeenpanemiseksi yhtenäisellä tavalla maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö tekevät tiivistä yhteistyötä. Ministeriöillä on yhteinen tulkinta lain soveltamisesta. Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien taloudellinen, toiminnallinen ja henkilöllinen eriyttäminen ja siten toiminnan riippumattomuus ja rahoituksen erillisuus liiketoiminoista ovat keskeisiä asioita, joita ympäristöministeriö ohjauksessaan painottaa.

Metsähallituksen omistajapoliittiset linjaukset hyväksyttiin valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa lokakuussa 2016. Linjauksia voidaan pitää hyvänä pohjana kehittämistyössä. Uudistamistyössä voidaan pohtia uuden Metsähallituksen toimintaa kokonaisuutena ja kehittää sitä tarpeellisilta osiltaan. Ympäristöministeriö suhtautuu Metsähalli

tuksen kehittämiseen myönteisesti, kiinnittäen erityistä huomiota julkiset hallintotehtävät - yksikön ja sen osana Luontopalvelujen riippumattomuuteen.

Kansliapäällikkö


Hannele Pokka

Ylimetsänhoitaja


Pirkko Isoviita

TIEDOKSI Valtiovarainministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiokonttori