



06.04.2021

VN/5086/2021

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende

Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa luonnonsuojelutehtävien osalta. Ympäristöministeriö antaa tilinpäätöskannanottonsa vuoden 2020 Metsähallituksen Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) erillisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen perusteella talousarviosta annetun asetuksen 66 i §:n mukaisesti.

1. Arvio tuloksellisuudesta, sen kehittymisestä ja asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

PM Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttäminen. Hallitusohjelman luonnonsuojelua koskevat kirjaukset ovat kunnianhimoiset ja vaikuttavat keskeisesti myös Metsähallituksen Luontopalvelujen tavoitteiden asettamiseen. Hallitusohjelman myötä luonnonsuojelutehtäviin saatiin runsaat määrärahanlisäykset vuodesta 2020 alkaen. Myös Luontopalvelujen käyttöön tuleva määräraha kaksinkertaistui ja toimintamahdollisuudet paranivat.

Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville asetetut vaikuttavuustavoitteet perustuvat hallitusohjelman lisäksi Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä koskevan strategian tavoitteisiin. Strategia on uudistettavana perustuen muun muassa EU:n biodiversiteettistrategiaan ja luonnon biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen vuoden 2020 jälkeisiin strategisiin tavoitteisiin, jotka kirkastuvat globaalien neuvottelujen edistyessä. Tavoitteet tulevat olemaan entistä kunnianhimoisemmat.

Luontopalvelut on keskeinen toimija luonnonsuojeluhallinnossa ja sen työllä on suuri merkitys strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Luontokadon pysäyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vastuun jakamista ja toimien valtavirtaistamista. Tavoitteet koskevat koko Metsähallitusta valtion maiden haltijana. Metsähallituksessa tehtävä yhteistyö luonnon monimuotoisuuden ja kestävään virkistyskäytön edistämiseksi Metsähallituksen omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta tavoitteiden mukaisesti.

Ympäristöministeriön käynnistämä Helmi-ohjelma vastaa Suomen luonnon köyhtymisen suurimpaan syyhyn eli elinympäristöjen vähenemiseen ja niiden tilan heikkenemiseen. Tulossopimukseen

kirjattujen tavoitteiden mukaisesti Luontopalvelut aloitti elinympäristöjen parantamiseen tähtäävän ohjelman toteuttamisen yhteistyössä ELY-keskusten kanssa. Luontopalvelujen ja ELY-keskusten työn tuloksena muun muassa ennallistettiin 1 640 hehtaaria soita, kunnostettiin lintuvesiä 20 kohteella ja hoidettiin valkoselkätikkametsiä ja lehtoja.

Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma, johon Luontopalvelut on aktiivisesti osallistunut, voitti vuoden 2020 Natura 2000 Award -palkinnon luonnonsuojelusarjassa. Tämä oli tärkeä huomionosoitus Suomelle pitkäjänteisestä työstä meren monimuotoisuuden hyväksi.

Tuotokset, palvelukyky ja laatu

Rahoituksen nopea lisääminen vuoden 2020 alusta testasi Luontopalvelujen toimeenpanokykyä ja kokonaisuutena voidaan sanoa, että tuloksiin päästiin kohtuullisen hyvin. Etenkin luonnonhoidon ja ennallistamisen tavoitteet saavutettiin, volyymi voitiin nostaa lähes nelinkertaiseksi edellisvuoteen verrattuna. Lisäksi panostettiin erittäin paljon luontotyyppi- ja lajitiedon ajantasaisuuteen ja laatuun. Suunnitteluvaramon puute viivästytti töiden käynnistämistä, mutta kuluneena vuonna on voitu lisätä hankkeiden suunnittelua seuraaville vuosille toimeenpanotyön ohella. Myös Life-hankkeiden tuella voitiin työtä tehdä. Tulosten kannalta ensiarvoisen tärkeää on varmistaa henkilöstön riittävyys ja osaamistaso sekä ostopalvelujen hankinnan tehokkuus ja sujuvuus.

Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden tilan arvioinnin (NATA) osalta ei ylletty aivan tavoitteeseen. Aikataulutukseen ja resursointiin on kiinnitettävä jatkossa huomiota. Natura-alueisiin liittyvä aiempaa tarkempi ja ajantasaisempi arviointitieto luo hyvän pohjan hoitotoimenpiteiden kohdentamiselle ja laajemmalle hoidon ja käytön suunnittelulle. NATA-arvioinneista saatava tieto luo edellytyksiä Natura 2000 -verkoston tilan kokonaistarkasteluun sekä tilan seurantaan, kunhan uusinta-arviointeja saadaan riittävästi. Suojelualueiden kiinteistönmuodostamishankkeita ja rajojen merkintää oli edistetty erityisesti uusien vastaperustettujen alueiden osalta.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden hoitoon saatiin joulukuussa 2019 eduskunnan osoittamaa erillismäärärahaa 900 000 euroa kulttuurikohteiden korjausvelan hoitamiseen kiireellisimmissä kohteissa. Vuoden 2020 IV lisätalousarvion elvytysvaroilla on käynnistetty usean kohteen korjaustöitä. Rakennuttajaorganisaation perustaminen edistää merkittävästi myös kulttuuriperintökohteiden korjaus- ja kunnossapitotöitä.

Luonnon virkistyskäytön kannalta vuosi 2020 oli ennätysvuosi. Kävijämääräennusteet ylittyivät reippaasti, kun kansalaiset innostuivat liikkumaan Korona-kriisin varjossa. Koronapandemia ei ole kuitenkaan yksin syy luonnossa virkistäytymisen kasvuun. Sama trendi on ollut havaittavissa jo pidempään ja kävijämäärät ovat kasvaneet vuosittain. Metsähallituksen mukaan muun muassa ensikertalaisten retkeilijöiden ja luonnosta monin eri tavoin nauttivien asiakasryhmien, kuten maastopyöräilijöiden ja toisaalta nuorten ja lasten määrät ovat kasvaneet. Luonnossa myös yövytään yhä useammin. Myös verkkopalvelujen kuten Luontoon.fi ja Retkikartta.fi käyntimäärät kasvoivat ja jatkossa onkin perusteltua edelleen kehittää kävijöille digitaalisia palveluja. Luontokeskusten ja maastopalveluiden asiakastytyvyisyys säilyi hyvällä tasolla (4,4/5).

Toiminnallinen tehokkuus

Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) kokonaismenot vuonna 2020 olivat 78,4 milj. euroa. Ympäristöministeriön pääluokan rahoitus kasvoi edellisvuoteen verrattuna varsin paljon, sillä Sanna Marinin hallitusohjelman myötä luonnonsuojelun rahoitus kasvoi kautta linjan. Luontopalvelun rahoitusta kasvatti myös Korona-kriisin aikaiseen taloudelliseen elvyttämiseen suunnattu rahoitus. Myös tulo-rahoitus kasvoi jonkin verran. Ympäristöministeriön rahoitusta siirtyi vuodelle 2021 yhteensä noin 28 milj. euroa, sillä suunnittelulla ja työkohteilla ei pystytty varautumaan rahoituksen lisäämiseen lyhyellä aikavälillä, mutta Luontopalvelujen osalta muun muassa rakennuttajaorganisaation nimeämisellä tuloksien saamista tulee nopeuttaa kuluvana vuonna.

Tuottavuutta on arvioitu Tilastokeskuksen kehittämän kokonaistuottavuusindeksin avulla, jota käytetään laajasti valtion organisaatioissa. Kokonaistuottavuutta kuvaavan indeksin arvo ylitti selvästi parivuosisivertailussa vuoden 2019. Deflatoimaton kokonaistuottavuutta kuvaava indeksiluku oli 113. Tuotokset kasvoivat voimakkaasti, mutta kokonaispanos kasvoi vain 3 %. Toisaalta vertailuvuonna suoritteet olivat alhaisella tasolla.

Metsähallituksen ns. yhteisiä prosesseja on kehitetty ja toimintatapoja yhtenäistetty metsähallituslain uudistamisesta lähtien. Ministeriöt ovat tukeneet toimintatapojen kehittämistä ja tehostamista korostaen samalla sitä, ettei toimintatapojen kehittäminen ole ristiriidassa MH-lain eriyttämistä vaatimuksen kanssa. JHT:llä tulee olla itsenäinen päätösvalta muun muassa budjettivarojen käyttöön. Julkisten hallintotehtävien tilinpäätösaineisto ei tarjoa ympäristöministeriölle informaatiota Luontopalvelujen kustannusosuudesta koskien konsernihallintoa.

2. Käytettyjen tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulovastuun kannalta sekä kehittämistarpeet

Metsähallituksen JHT-yksikön erillinen tilinpäätös ja toimintakertomus antavat hyvän kokonais kuvan ympäristöministeriön tulosohtajamista luonnonsuojelutehtävistä vuonna 2019. JHT-yksikkö on analysoinut tulostavoitteiden toteutumista ja uudistetun toimintakertomuksen rakenne ja asioiden käsittelytapa on selkeä ja toimiva.

Kustannustehokkuuden ja tuottavuuden arviointiin tarvitaan työvälineitä. Tulossopimuksen mittarit ja tunnusluvut on uudistettu tarpeelliselta osin ja otettu käyttöön vuoden 2020 tulossopimuksessa. Tuottavuuden ja vaikuttavuuden osalta välineitä tulee vielä kehittää nykyistä monipuolisemmiksi.

3. Toimenpiteet, joihin Metsähallituksen tulee ryhtyä tuloksellisuuden parantamiseksi

PM Sanna Marinin hallitusohjelman myötä Luontopalvelut sai huomattavan korotuksen perusrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen ja samalla myös kahden vuoden ajaksi kertaluonteista investointimäärärahaa. Edellytykset luonnonsuojelualueiden hoidon ja ennallistamisen huomattavaan lisäämiseen, tiedon tason parantamiseen, korjausvelan hoitamiseen ja palvelujen parantamiseen ovat hyvät.

Helmi-ohjelmaa koskevassa ohjelmatyössä tullaan asettamaan vuoteen 2030 ulottuvat laadulliset ja määrälliset suojelu- ja hoitotavoitteet soille, lintuvesille ja kosteikoille, perinnebiotoopeille, metsille sekä pienvesille ja rantaluonnolle. Luontopalvelut osallistuu keskeisellä tavalla elinympäristöjen parantamiseen tähtäävään ohjelman toimeenpanoon. Luontopalveluille onkin asetettu tavoitteet ennen kaikkea soiden ennallistamisen, lintuvesien kunnostuksen, perinnebiotooppien inventoinnin ja hoidon, metsäisten elinympäristöjen hoidon sekä luontotiedon keruun lisäämiseksi. Työ on hyvin käynnissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Henkilöresurssien riittävyyteen, mutta myös työn tuottavuuteen tulee panostaa.

Lisävoimavaroja on kohdennettu voimakkaasti myös luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden korjausvelan hoitamiseen. Työ on käynnistetty laajasti eri puolilla Suomea ja toimenpiteitä on voitu suorittaa siten muun muassa varsin monessa keskeisessä kansallispuistossa. Se on tullut hyvään aikaan, kun huomioon otetaan kävijämäärien kasvu. Työhön varattua määrärahaa siirtyi myös vuodelle 2021 melko runsaasti. Panostusta tulee siten jatkaa ja huolehtia Luontopalvelujen työn organisoimisen tehokkuudesta. Luontokohteiden korjausvelka tulisi muutaman lähivuoden aikana saada pääosin hallintaan. Eri yhteistyö- ja sidosryhmät saattavat paikoin pyrkiä vaikuttamaan määrärahan käytön kohdentamiseen omien intressien mukaisesti. Ympäristöministeriö korostaa, että käytössä olevaa resurssia tulee käyttää luonnonsuojelualueverkoston kannalta vaikuttavasti ja kestävyttä parantaen. Virkistyskäytön kestävyttä on tarpeen seurata relevanteilla mittareilla tehokkaammin ja seurannan tuloksista raportoida entistä avoimemmin.

Konsernitoimintojen osalta ympäristöministeriö painottaa edelleen, että niiden sisällöstä, kustannuksista, kustannusjaosta ja tuottavuudesta tulee olla riittävä selvyys ja läpinäkyvyys.

4. Toimenpiteet, joihin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Ympäristöministeriö valmistelee laajassa yhteistyössä sidosryhmien kanssa niin Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä koskevan strategian jatkoa vuoden 2020 jälkeiselle ajalle kuin myös elinympäristöjen parantamiseen tähtäävän Helmi-ohjelman tavoitteita ja resurssiarvioita aina vuoteen 2030 asti. Myös luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta valmistellaan. Mainitulla valmistelutyöllä on iso merkitys Metsähallituksen Luontopalvelujen pitkän aikavälin tavoitteiden täsmentämiseksi vuosikymmeneksi eteenpäin.

Ympäristöministeriö kehittää tulosohejaustaan vuoden 2021 aikana yhteistyössä hallinnonalan kaikkien toimijoiden kanssa. Kehittämisen tavoitteena on tiivistää toimijoiden välistä yhteisyyttä ja näin lisätä hallinnonalan yhteistä vaikuttavuutta. Luontopalvelut toivotaan saatavan mukaan yhteiseen kehittämistyöhön.

Kansliapäällikön sijaisena,
Ylijohtaja

Leena Ylä-Mononen

Ylimetsänhoitaja

Pirkko Isoviita

TIEDOKSI Maa- ja metsätalousministeriö
Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto