



Tilinpäätöskannanotto

4.4.2022

VN/6508/2022
VN/6508/2022-YM-2

Metsähallitus

Ympäristöministeriön tilinpäätöskannanotto Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vuoden 2021 tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta

Ympäristöministeriö antaa tilinpäätöskannanottonsa vuoden 2021 Metsähallituksen Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) erillisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen perusteella talousarviosta annetun asetuksen 66 i §:n mukaisesti. Ympäristöministeriö ohjaa Metsähallitusta julkistenhallintotehtävien osalta toimialallaan.

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.

Valtioneuvosto teki 27.5.2021 periaatepäätöksen vuoteen 2030 ulottuvasta Helmi-elinympäristöohjelmasta, jonka päätavoitteena on vahvistaa Suomen luonnon monimuotoisuutta ja parantaa elinympäristöjen tilaa. Periaatepäätöksen myötä hallituskaudelle asetetut tavoitteet sulautuivat ohjelman 2030 laadullisiin ja määrällisiin suojelu- ja hoitotavoitteisiin soille, lintuvesille ja -kosteikoille, perinnebiotoopeille, metsille sekä pienvesille ja rantaluonnolle. Tulossopimukseen kirjattujen tavoitteiden mukaisesti Luontopalvelut jatkoi Helmi-ohjelman toteuttamista yhteistyössä ELY-keskusten kanssa. Luontopalvelut ylsi soiden ennallistamisessa ennätystulokseen, minkä lisäksi yhteistyössä ELY-keskusten kanssa muun muassa lintuvesien kunnostus oli käynnissä 55 kohteella ja metsäisiä elinympäristöjä hoidettiin noin 300 kohteella.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

Valtioneuvosto hyväksyi 16.12.2021 seitsemän alueellista vesienhoitosuunnitelmaa ja merenhoitosuunnitelman vuosille 2022–2027. Luontopalvelut osallistui merenhoitosuunnitelman valmisteluun, tiedon tuottamiseen ja toimittamiseen. Luontopalvelut osallistuu myös usean merenhoidon toimenpideohjelman toimenpiteiden toteutukseen ja on usean meriluonnonsuojelutoimeenpiteen vastuutaho.

Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma, johon Luontopalvelut on aktiivisesti osallistunut, on edennyt vuosittaisen VELMU toimintasuunnitelman mukaisesti. Luontopalvelujen koordinoima Suomen suurin yhteistyöhake Biodiverse IP Life (2021–2029) sai rahoitusta ja hanke käynnistyi vuoden vaihteessa. Hankkeen keskeisenä tavoitteena tehostaa meriluonnon suojelua ja edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä Suomen meri- ja rannikkoalueilla.

Luontopalvelujen työllä on suuri merkitys luonnon monimuotoisuutta koskevien strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Luontokadon pysäyttäminen edellyttää vastuun jakamista, toimien valtavirtaistamista ja yhteensovittamista. Tavoitteet koskevat koko Metsähallitusta valtion maiden haltijana. Metsähallituksessa tehtävä yhteistyö lajien ja luontotyyppien uhanalaiskehityksen pysäyttämisessä, elinympäristöjen tilan parantamisessa ja kestävään virkistyskäytön edistämässä Metsähallituksen omistajapolitiittisten linjausten mukaisesti luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tuotokset, palvelukyky ja laatu

Elinympäristöjen tilan parantamistöitä toteutettiin historian suurimmalla pinta-alalla ja kunnianhimoinen vuositavoite ylitettiin. Helmi-ohjelman toimeenpanoon rekrytoitiin kymmeniä henkilöitä inventointiin, suunnitteluun ja työnjohtoon.

Erityisenä onnistumisena voidaan nostaa esiin henkilöstön osaamisen parantaminen koulutusten avulla, jota jatkossa kasvava tavoitetaso edellyttää. Luontopalveluiden panostus ELY-keskusten henkilöstön koulutukseen ja tukeen on positiivista. Yhteistyö ja synergioiden etsiminen ELY-keskusten kanssa Helmi-ohjelman toimeenpanossa muun muassa koulutuksessa ja ympäristöhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä on ensiarvoisen tärkeää.

Määräaikaisen henkilöstön ja urakoitsijoiden koulutus ja ohjaus vie resursseja ohjelman alkuvuosina, mutta auttaa myös tulevien vuosien tuloksiin pääsemisessä. Koulutuksen ohella määräaikaisen henkilöstön työhyvinvointiin ja hyvään johtamiseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota, jotta koulutetut osaajat pysyvät alalla. Yhteistyön tiivistäminen Metsähallituksen Metsätalouden ja Eräpalvelujen kanssa on tärkeää Helmi-ohjelman vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Hankintayksikön tehokas ja ohjaava apu luonnonhoidon ja ennallistamisen ostopalveluissa ja hankinnoissa on ensiarvoisen tärkeää toimenpiteiden toteutukseen varattujen määrärahojen laajamittaisessa käytössä.

Natura 2000 –verkostoon kuuluvien alueiden tilan arvioinnin (NATA) osalta tavoite ylitettiin ja samalla viimeisteltiin viime vuodelta tekemättä jääneet. Natura-alueisiin liittyvä aiempaa tarkempi ja ajantasaisempi arviointitieto luo hyvän pohjan hoitotoimenpiteiden kohdentamiselle ja laajemmalle hoidon ja käytön suunnittelulle ja niitä tulee aktiivisesti käyttää tähän työhön. NATA-arvioinneista saatava tieto luo edellytyksiä Natura 2000 –verkoston tilan kokonaistarkasteluun sekä tilan seurantaan, ja tietojärjestelmien tukeen tulee jatkossakin kiinnittää huomiota.

Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteiden päivitys viivästyi, eikä kaikkia hoito- ja käyttösuunnitelmia ja järjestyssääntöjä kyetty edistämään suunnitellusti. Myös vuokra- ja käyttöoikeussopimusten ja lupien hallinnan Luoto-järjestelmän valmistuminen siirtyi. Samaan aikaan kävijäpaineet alueilla kasvavat edelleen. Hoidon ja käytön ohjauksella on tärkeää varmistaa niiden alueiden, joiden luonnonsuojeluarvoja lisääntyvä käyttö uhkaa, tehokas suojaaminen riippumatta prosessien viivästymisestä.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden kuntotieto on saatu hyvälle tasolle. Kohteita on hoidettu erillishoidoksella, mikä hankaloittaa pitkäjänteistä hoitoa ja töiden suunnittelua. Korjausvelan pitkän tähtäimen rahoituksessa Valtion kiinteistöstrategian 2030 toimeenpano on ratkaisevassa asemassa.

Luonnon virkistyskäytön kannalta pandemian toinen vuosi osoitti, että vuoden 2020 huikea käyntimäärän lisäys ei ollut ohimenevä ilmiö. Virkistyskäytön ja kotimaisen luontomatkailun kasvu jatkui edelleen vuonna 2021, vaikka nyt maltillisemmin kuin vuonna 2020. Asiakastytyväisyys pysyi edelleen korkealla tasolla, vaikka käytönohjauksen, ruuhkautuneisuuden ja retkeilypalvelujen mitoituksen kanssa ilmeni paikoin haasteita. Onkin tärkeää panostaa ennakkointiin, jotta palvelutaso ja resurssien mitoitus saadaan vastaamaan aluekohtaiseen kysyntään. Näin taataan positiiviset asiakaskokemukset ja huolehditaan käyntikohteiden kestävydestä. Vuonna 2021 kestävyden seurannan menetelmiä kehitettiin edelleen ja seurannan piiriin kuuluvien alueiden määrä kasvoi.

Tämä onkin erinomaista, ja seurantaan ja sen kehittämistyöhön tulee jatkossakin panostaa. On kiitettävää, että korjausvelan pienentämiseksi asetetut tavoitteet vuodelle 2021 saavutettiin siitä huolimatta, että rakentamistoiminta Suomessa vilkastui, mikä johti nouseviin materiaali- ja työurakkahintoihin ja saatavuushaasteisiin. Luonnonsuojelu- ja retkeilyaiheinen media- ja someviestintä kasvoi. Luontoon.fi –sivujen käyttäjien määrät lisääntyivät. Haasteena viestinnässä on miten uusille ja vielä kokemattomille käyttäjille saadaan ymmärrettävästi viestittyä luonnonsuojelualueilla liikkumisesta ja retkietiketistä.

Luontopalvelujen digiagenda- ja datastrategiatyö toteutetaan Metsähallituskonsernin yhteistyönä. Uljas-paikkatietojärjestelmien rooli luonnonsuojeluhallinnon yhteisenä palveluna ja työvälineenä on kasvanut ja tulee edelleen kasvamaan Helmi-ohjelman ja luonnonsuojelulain uudistuksen myötä samalla, kun Uljas-järjestelmäkokonaisuus on elinkaarensa loppupäässä ja vaatii laajaa kehitystyötä. Tietojärjestelmien kehittämisessä tämä tulee ottaa keskeisesti huomioon.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) kokonaismenot vuonna 2021 olivat 100,6 milj. euroa, mikä oli noin 28 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Ympäristöministeriön pääluokan rahoitus oli suurin piirtein edellisvuotta vastaavalla tasolla, jolloin rahoitus kasvoi vuoteen 2019 verrattuna varsin paljon luonnonsuojelun rahoituksen kasvaessa kautta linjan Sanna Marinin hallitusohjelman myötä. Ympäristöministeriön rahoitusta siirtyi vuodelle 2022 yhteensä noin 34 milj. euroa. Lisärahoitusta saatiin etupainotteisesti hallituskaudella, jolloin vuosien 2022 ja 2023 rahoitus vastaavasti on alemmalla tasolla ja siirtyvällä rahoituksella voidaan tasoittaa toiminnan volyyymiä.

Tuottavuutta on arvioitu Tilastokeskuksen kehittämän kokonaistuottavuusindeksin avulla, jota käytetään laajasti valtion organisaatioissa. Deflatoimaton kokonaistuottavuutta kuvaava indeksiluku oli 103. Tuotokset kasvoivat voimakkaasti, ja silti työn tuottavuutta pystyttiin edelleen parantamaan.

Metsähallituksen ns. yhteisiä prosesseja on kehitetty ja toimintatapoja yhtenäistetty metsähallituslain uudistamisesta lähtien. Ympäristöministeriö korostaa sitä, ettei toimintatapojen yhtenäistäminen voi olla ristiriidassa metsähallituslain eriyttämisaatimuksen kanssa. JHT:llä tulee olla itsenäinen päätösvalta muun muassa budjettivarojen käyttöön.

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

Metsähallituksen JHT-yksikön erillinen tilinpäätös ja toimintakertomus antavat hyvän kokonaiskuvan ympäristöministeriön tulosohtajamasta luonnonsuojelutehtävistä vuonna 2021. JHT-yksikkö on analysoinut tulostavoitteiden toteutumista ja toimintakertomuksen rakenne ja asioiden käsittelytapa on selkeä ja toimiva. Erillinen raportointi nimenomaisesti pääosin budjettirahoituksesta toimintakokonaisuudesta on tärkeää.

Kustannustehokkuuden ja tuottavuuden arviointiin tarvitaan työvälineitä. Tulossopimuksen mittarit ja tunnusluvut on uudistettu tarpeelliselta osin ja otettu käyttöön vuoden 2020 tulossopimuksessa. On tärkeää edelleen kehittää seurantaa ja hyödyntää systemaattisesti kerättyä tietoa omassa toiminnassa. Seurantatiedoilla on myös merkitystä, kun uudistetaan luonnon monimuotoisuuden strategia kansainvälisellä, EU:n ja kansallisella tasolla.

3. Toimenpiteet, joihin Metsähallituksen tulee ryhtyä tuloksellisuuden parantamiseksi

PM Sanna Marinin hallitusohjelman myötä Luontopalvelut sai huomattavan korotuksen perusrahoitukseen vuodesta 2020 alkaen ja samalla myös kertaluonteista investointimäärärahaa, jonka viimeinen erä on käytössä vuonna 2022. Edellytykset luonnonsuojelualueiden hoidon ja ennallistamisen huomattavaan lisäämiseen, tiedon tason parantamiseen, korjausvelan hoitamiseen ja palvelujen parantamiseen ovat olleet hyvät. Tehtyjen investointien ja erityisesti luonnonsuojelualueiden rakennetun infran korjausvelan hoitaminen tulisi helpottaa sopeutumista siihen, että vuosittainen määräraha on hallituskauden loppuvuosina alemmalla tasolla. Joka tapauksessa resurssien käytössä vaaditaan säästäväisyyttä.

Luontopalvelut osallistuu edelleen keskeisellä tavalla Helmi-ohjelman toimeenpanoon. Ohjelma on käynnistetty hyvässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja osaamista on nostettu koulutuksilla. Henkilöresurssien riittävyyteen, työn tuottavuuteen ja määräaikaisen henkilöstön hyvään ohjaamiseen ja sitouttamiseen tulee panostaa. Helmi-ohjelman toimeenpanossa resursseja tulee edelleen suunnata voimakkaasti käytännön toimenpiteisiin elinympäristöjen parantamiseksi ja tunnistaa tarpeet niiden kohdentamiseksi siten, että toteuttaminen on tehokasta kaikkien teemojen osalta. Valmistelussa olevien LIFE-hankkeiden tavoitteita ja niiden vaatimaa vakituista henkilöstön

työajan sitomista on syytä tarkastella kokonaisuutena Helmi-ohjelman tarpeiden ja tavoitteiden kanssa.

Hoito- ja käyttösuunnitelmien ja sopimusten hallinnan osalta tulee pyrkiä tehokkaaseen priorisointiin siten, että virkistyskäytön ja tapahtumamäärien vuoksi suurimman paineen kohteena olevien alueiden käyttöä pystytään tehokkaasti ohjaamaan ja suojaamaan alueiden luontoarvot.

Digiagendan ja datastrategian osalta ympäristöministeriö korostaa Uljas-järjestelmän ja sitä mahdollisesti seuraavan luontotiedon paikkatietojärjestelmän roolia luonnonsuojeluhallinnon yhteisenä tietojärjestelmänä. Kehittämistyössä on varmistettava järjestelmän käytettävyys muulle luonnonsuojeluhallinnolle ja huomioitava näiden tarpeet ja näkemykset. Vaikka digipalveluita kehitetään konsernin yhteistyönä, luontotiedon laadukas ylläpitäminen ja hallinta eivät saa jäädä alisteiseksi digitaalisille palveluille tai Metsähallituksen yhteisille tavoitteille.

Lisävoimavaroja on kohdennettu voimakkaasti luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden korjausvelan hoitamiseen. Korjausvelan pienentämiselle asetetut tavoitteet vuodelle 2021 saavutettiin, riippumatta siitä, että markkinatilanne oli rakentamisessa vilkas. Vuonna 2022 on syytä jatkaa työtä määrätietoisesti, huomioiden alan haasteet, jotta loput luonnonsuojelualueiden ja -kohteiden korjausvelasta saadaan hoidettu. Ympäristöministeriö korostaa, että käytössä olevaa resurssia tulee käyttää luonnonsuojelualueverkoston kannalta vaikuttavasti ja kestävyyttä parantaen. Virkistyskäytön kestävyys seurannan menetelmä on tarpeen edelleen kehittää, erityisesti keskittyen sopivien ekologisten mittareiden kehittämiseen, ja seurannan tuloksista tulee raportoida entistä avoimemmin.

Ympäristöministeriö painottaa edelleen, että konsernitoimintojen sisällöstä, kustannuksista, kustannusjaosta ja tuottavuudesta tulee olla riittävä selvyys ja läpinäkyvyys. Konsernikustannusten osalta uusimpien tietojen valossa näyttää siltä, että jako tulee tarkistaa aiheuttamisperiaatteen mukaiseksi.

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

Ympäristöministeriö valmistelee laajassa sidosryhmäyhteistyössä EU:n biodiversiteettistrategian avaintavoitteisiin liittyviä sitoumuksia suojelupinta-alasta sekä lajien ja luontotyyppien suojelutason turvaamisesta ja parantamisesta. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus on loppusuoralla. Biodiversiteettistrategian sitoumukset ja uudistettu luonnonsuojelulaki tulevat vaikuttamaan merkittävästi myös Metsähallituksen Luontopalvelujen pitkän aikavälin tavoitteisiin.

Ympäristöministeriö uudistaa vuoden 2022 aikana strategiansa, joka ohjaa koko ympäristöhallintoa kohti vuotta 2035. Vuonna 2021 käynnistetty työ tulosohjauksen kehittämiseksi sekä vuorovaikutuksen lisäämiseksi jatkuu yhteistyössä hallinnonalan kaikkien toimijoiden kanssa. Kehittämisen tavoitteena on tiivistää toimijoiden välistä yhteistyötä ja näin lisätä hallinnonalan yhteistä vaikuttavuutta. On tärkeää, että Luontopalvelut on tiiviisti mukana yhteisessä kehittämistyössä jatkossakin.

Kansliapäällikkö

Juhani Damski

Ylijohtaja

Tarja Haaranen

Jakelu

Metsähallitus

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
VM Valtiovarainministeriö
MMM Maa- ja metsätalousministeriö

VN/6508/2022-YM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: