



Tilinpäätöskannanotto

3.4.2023

VN/6242/2023
VN/6242/2023-YM-2

Metsähallitus

Ympäristöministeriön tilinpäätöskannanotto Metsähallituksen julkisten hallinto- tehtävien vuoden 2022 tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta

Ympäristöministeriö antaa tilinpäätöskannanottonsa vuoden 2022 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

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät, Luontopalvelut ja Eräpalvelut, raportoivat vuoden 2022 toimintakertomuksessaan, miten tulossopimuksessa vuodelle 2022 asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä tavoitteet toiminnallisen tuloksellisuuden ja voimavarojen osalta on saavutettu.

PM Sanna Marinin hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttäminen. Hallitusohjelman luonnonsuojelua koskevat kirjaukset ovat kunnianhimoiset ja ovat vaikuttaneet keskeisesti myös Metsähallituksen Luontopalvelujen tavoitteiden asettamiseen.

Vuodelle 2022 Luontopalveluille oli tulossopimuksessa asetettu neljä vaikuttavuustavoitetta, joiden toteutumista mitattiin 10 mittarin avulla. Asetetuista tavoitearvoista viisi saavutettiin tai ylitettiin, kaksi toteutui osittain ja kaksi ei toteutunut. Yhden mittarin osalta arvosanaa ei ole annettu, koska tavoitearvoa asetettaessa lähtöaineisto oli vielä puutteellinen.

Kokonaisuutena tarkasteltuna voidaan todeta, että Luontopalvelujen toiminta vuonna 2022 on ollut yhteiskunnallisesti vaikuttavaa ja hallitusohjelman sekä vuoden aikana valmistuneen ympäristöministeriön hallinnonalan konsernistrategian tavoitteiden mukaista. Luontopalvelujen voi tämän perusteella katsoa suoriutuneen vuodesta kiitettävästi.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville asetetut vaikuttavuustavoitteet perustuvat hallitusohjelman lisäksi Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävästä käytöstä koskevan strategian tavoitteisiin. Strategian uudistusta on valmisteltu EU:n biodiversiteettistrategian ja luonnon biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen uusimpien strategisten tavoitteiden mukaiseksi. Tavoitteet tulevat olemaan entistä kunnianhimoisemmat.

Tulossopimukseen kirjattujen tavoitteiden mukaisesti Luontopalvelut jatkoi Helmi-ohjelman, jossa suojellaan ja ennallistetaan elinympäristöjä, toteuttamista hyvässä yhteistyössä ELY-keskusten kanssa. Luontopalvelut ylsi soiden ennallistamisessa ennätystulokseen jo toisena peräkkäisenä vuotena, minkä lisäksi yhteistyössä ELY-keskusten kanssa muun muassa lintuvesien kunnostus oli käynnissä kymmenillä kohteilla, ja metsäisiä elinympäristöjä hoidettiin yli 500 hehtaarilla. Metsähallituksen Luontopalvelut on koordinoinut laajan strategisen Priodiversity LIFE-hankkeen valmistelua. Toteutuessaan hanke tulee tukemaan mm. Helmi-ohjelman toteutusta.

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

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

Valtioneuvosto teki 19.5.2022 periaatepäätöksen vuoteen 2030 ulottuvasta kansallisesta luonnon virkistyskäytön strategiasta. Strategia perustuu pääministeri Marinin hallitusohjelmaan ja on Suomessa ensimmäinen laatuaan. Strategiaa valmisteltiin laajapohjaisessa yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa ja Metsähallituksen Luontopalvelujen panos työhön oli merkittävä. Strategiaan kirjattiin viisi päätavoitetta: lähiluonnon saavutettavuus, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, luonnon kestävyys vaaliminen virkistyskäytössä, voimavarojen tunnistaminen ja yhteistyö sekä luonnon virkistyskäytön monimuotoisuus. Nämä vaikuttavat keskeisesti myös Luontopalvelujen luonnon virkistyskäytön edistämiseksi tehtävän työn suuntaamiseen jatkossa. Ympäristöministeriö asetti kesäkuussa 2022 koordinaatioryhmän, jonka tehtävänä on valmistella luonnon virkistyskäytön strategian toimeenpanosuunnitelma vuoden 2023 aikana sekä koordinoida strategian toteutumista ja sen seuranta. Luontopalvelut on vahvasti mukana koordinaatioryhmän työssä.

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 kestävä virkistyskäytön edistämiseksi Metsähallituksen omistajapoliittisten linjausten mukaisesti luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Ympäristöministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että Metsähallituksen vastuullisuustavoitteet on kirjattu vastuullisuusohjelmaan, ja tulokset on raportoitu Metsähallituksen vuosi- ja vastuullisuuskertomuksissa.

Tuotokset, palvelukyky ja laatu

Osaavan henkilöstön ja riittävien resurssien ansiosta Helmi-ohjelman toimenpiteet ovat edenneet erinomaisesti ja vuosittainen tavoite on ylitetty. Erityisenä ansiona voidaan nostaa Luontopalvelujen henkilöstön osaaminen elinympäristöjen ennallistamisen ja hoidon suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä tämän osaamisen ylläpito ja kasvattaminen. Luontopalveluiden tuki ELY-keskuksen henkilöstön koulutuksessa ja tietotaidon jakaminen myös muiden Helmi-ohjelmaa toteuttavien organisaatioiden kanssa on ollut kiitettävää.

Yhteistyö ELY-keskusten kanssa Helmi-ohjelman toimeenpanossa mm. koulutusten ja ympäristöhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä on myös jatkossa ensiarvoisen tärkeää. Luontopalveluilla on keskeinen asiantuntijarooli myös Helmi-ohjelman toteutusta tukevien oppaiden ja ohjeiden laadinnassa.

Luontotyyppitiedon kartoittamisesta erityisenä onnistumisena nousee esiin Ylä-Lapin kaukokartoitushanke. Hankkeessa kehitettiin yhteistyössä SYKEN kanssa uusia menetelmiä kaukokartoitusaineiston ja maastossa kerätyn tiedon yhdistämiseen, ja kattava luontotyyppiaineisto Ylä-Lapin alueelta.

Luonnonsuojelualueiden perustamista koskeva säädösvalmistelu eteni suunniteltua hitaammin erityisesti uuden luonnonsuojelulain valmistelusta johtuvien ympäristöministeriön kiireiden vuoksi. Suojelualueiden hallinnan toimenpiteitä, kuten kiinteistönmuodostamista, rajojen merkintää, hoito- ja käyttösuunnitelmien sekä järjestyssääntöjen laadintaa, edistettiin kuitenkin suunnitellusti. Muutamilla alueilla järjestyssäännön laatiminen on perustellusti toistaiseksi pysäytetty alueita koskevien säädösten päivitystyön ajaksi.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden kuntotiedon laatua on saatu parannettua, mutta hyvässä kunnossa olevien kohteiden osuudessa ei ole päästy asetetun tavoitteen tasolle. Kohteita on hoidettu pitkälti erillisrahoituksella, mikä on hankaloittanut kohteiden pitkäjänteistä hoitoa ja töiden suunnittelua. Korjausvelan ratkaisemiseksi ja kohteiden arvon turvaamiseksi Valtion kiinteistöstrategian 2030 toimeenpano on ratkaisevassa asemassa. Ratkaisuja haetaan kiinteistöstrategian mukaisen strategisesti vajaakäyttöisiä kohteita tarkastelevassa STRAVA-työryhmässä.

Luonnon virkistyskäytön osalta pandemian huippukysyntä on takanapäin ja käyntimäärissä on palattu takaisin maltillisemmalle kasvukäyrälle. Tähän on osaltaan vaikuttanut moni asia, kuten polttoaineiden hintakehitys, inflaatio ja ulkomaanmatkojen houkuttelevuus pandemiavuosien jälkeen. Käyntimäärästä vuodelle 2022 esitetty arvio jäi näin saavuttamatta. Tästä huolimatta paikallistaloudelliset vaikutukset olivat vuonna 2022 arvioituja isommat. Tätä voidaan pitää myönteisenä kehityksenä, joka kertoo yleisen kustannustason nousun lisäksi pidemmästä viipymästä luontomatkailukohteissa sekä ihmisten halukkuudesta hyödyntää maksullisia ohjelmapalveluita. Tärkeimpänä vuoden 2022 saavutuksena voidaan pitää, että vuonna 2019 määritellyt luontokohteiden palveluvarustuksen korjausvelka on saatu poistettua lähes kokonaan siitä huolimatta, että kohonneet työ- ja materiaalikustannukset sekä saatavuushaasteet hankaloittivat rakentamistöitä. Kiitettävää oli myös panostus kansallispuistojen saavutettavuuteen joukkoliikennetarkoituksella, mikä onkin hyvin linjassa luonnon virkistyskäytön strategian sekä kansallisen matkailustrategian kanssa. Vuoden 2022 aikana valmistui valtakunnallinen vastuullisen matkailun perehdytysmateriaali, ja tämä toimitettiin kumppanien käyttöön. Virkistyskäytön kestävyys seurannan menetelmäkehitystä jatkettiin ja seuranta kohteita lisättiin. Nämä ovat todella tarpeen ja tervetullut panostukset matkailun kestävyys ja sen seurannan vahvistamiseksi. Tätä työtä on syytä jatkaa ja varmistaa kestävyys seuranta vielä useammilla alueilla.

Asiakastyytyväisyys pysyi edelleen korkealla tasolla, mihin ovat varmasti vaikuttaneet panostukset sekä konkreettiseen infraan että viestintään.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) kokonaismenot vuonna 2022 olivat 108,1 milj. euroa, mikä oli noin 7 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Ympäristöministeriön pääluokan rahoitus oli 58 milj. euroa (vuonna 2021 rahoituksen ollessa n. 71 milj. euroa) ja edellisten tilikausien siirtomäärärahaa oli käytettävissä yhteensä 34,0 milj. euroa. Ympäristöministeriön rahoitusta siirtyi vuodelle 2023 yhteensä 19,7 milj. euroa. Lisärahoitusta saatiin etupainotteisesti hallituskaudella, jolloin vuoden 2022 ja erityisesti vuoden 2023 rahoitus on vastaavasti alemmalla tasolla ja siirtyvällä rahoituksella on pystytty tasoittamaan toiminnan volyymiä ja varmistamaan mm. Helmi-ohjelman toimeenpanon eteneminen. Hintojen nousu ja Ukrainassa käynnistynyt Venäjän hyökkäyssota toivat oman haasteensa myös Julkisten hallintotehtävien toimintaan.

Luontopalveluissa käynnistettiin laaja työprosessien sujuvoittamiseen ja arvovirtojen mahdollistamiseen asiakaslähtöisesti tähtäävä toimintatapaselvitys, jolta odotetaan entistä parempaa työn tuottavuutta. Selvitystyö toimii myös pohjana elinkaarensa päättä lähestyvän paikkatietojärjestelmäkokonaisuuden uudistukselle (nk. JHT:n Arvo –hanke). Uudistus toteutetaan valtiovarainministeriön tuottavuusrahoituksen tuella, jonka valmistelun Luontopalvelut hoiti laadukkaasti yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön sekä ympäristöministeriön kanssa.

Metsähallituksessa on kiinnitetty huomiota henkilöstön kuormitukseen ja johtamisen kehittämiseen on panostettu mm. valmennuksin.

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

Metsähallituksen JHT-yksikön erillinen tilinpäätös ja toimintakertomus antavat hyvän kokonaiskuvan ympäristöministeriön tulosohtajamista luonnonsuojelutehtävistä vuonna 2022. JHT-yksikkö on analysoinut tulostavoitteiden toteutumista ja toimintakertomuksen rakenne ja asioiden käsittelytapa on selkeä ja toimiva. Erillinen raportointi nimienomaisesti pääosin budjettirahoitteisesta toimintakokonaisuudesta on tärkeää.

Aiempiina vuosina työn tuottavuutta arvioitiin Tilastokeskuksen kehittämän kokonaistuottavuusindeksin avulla, jota on käytetty laajasti valtion organisaatioissa. Ajankäytönseurannassa tapahtuneista muutoksista johtuen kokonaistuottavuusindeksiä ei ole vuodesta 2022 lähtien pystytty luotettavasti laskemaan. Kustannustehokkuuden ja tuottavuuden arvioitiin tarvitaan työvälineitä. On tärkeää edelleen kehittää tulossopimuksen mittaristoa ja seurantaa sekä hyödyntää systemaattisesti kerättyä tietoa omassa toiminnassa.

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 oli käytössä vuonna 2022. Edellytykset luonnonsuojelualueiden hoidon ja ennallistamisen huomattavaan lisäämiseen, tiedon tason parantamiseen, korjausvelan hoitamiseen ja palvelujen parantamiseen ovat olleet hyvät. Rahoituksen pienentyessä ja yleisen kustannustason noustessa joudutaan väistämättä kiinnittämään entistä enemmän huomiota työtehtävien priorisointiin ja työn tuottavuuden parantamiseen.

Luontopalveluilla on keskeinen rooli Helmi-ohjelman toimeenpanossa. Ohjelma on käynnistetty hyvässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja osaamista on nostettu koulutuksilla. Vakituisten henkilöresurssien suuntaamiseen luontopalvelujen ydintehtäviin kuten lajien ja luontotyyppien turvaamiseen elinympäristöjä kunnostamalla, tulee kiinnittää enemmän huomiota ja varmistaa, ettei Helmi-ohjelman toteutus ole vain määräaikaisten henkilöresurssien ja lisämäärärahojen varassa. Helmi-ohjelman toimeenpanossa resursseja tulee edelleen suunnata voimakkaasti käytännön toimenpiteisiin elinympäristöjen parantamiseksi ja kohdentaa resurssit siten, että toteuttaminen on mahdollisimman tehokasta kaikkien teemojen osalta. Valmistelussa ja käynnissä olevien LIFE-hankkeiden tavoitteita ja niiden vaatimaa vakituisten henkilöstön työajan sitomista on syytä tarkastella kokonaisuutena Helmi-ohjelman tarpeiden ja tavoitteiden kanssa.

Yhteistyön tiivistämistä ELY-keskusten, Metsähallituksen Metsätalouden ja Eräpalvelujen kanssa tulee jatkaa Helmi-ohjelman vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Hyvin vakiinnutetut käytännöt ja Metsähallituksen hankintayksikön apu luonnonhoidon ja ennallistamisen hankinnoissa ovat ensiarvoisen tärkeitä toimenpiteiden toteutukseen varattujen määrärahojen laajamittaisessa käytössä.

Hoito- ja käyttösuunnitelmien ja järjestyssääntöjen päivitystyötä tulee edelleen jatkaa sekä kohdistaa sitä erityisesti alueille, joilla virkistyskäytön suurimman paineen vuoksi tarve on alueiden luontoarvojen turvaamisen kannalta ilmeisin. Lisäksi kansallis- ja luonnonpuistojen sekä muiden luonnonsuojelualueita koskevien lakien päivittäminen uuden luonnonsuojelulain mukaiseksi aiheuttaa alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin ja järjestyssääntöihin joitakin päivitystarpeita. Päivitystyössä tulee priorisoida alueet, joilla rauhoitussäännösten päivitys aiheuttaa merkittävimpiä muutoksia alueiden nykyisiin säännöksiin. Järjestyssääntöjen päivitystä on myös mahdollisuuksien mukaan hyvä tehostaa esimerkiksi valmistelemalla luonteeltaan samankaltaisten alueiden järjestyssääntöjen päivitystä samanaikaisesti.

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.

Laskennallinen luontokohteiden palveluvarustuksen korjausvelka on saatu kiitettävästi poistettua, ja jatkossa on ennakoiden tehtävä työtä sen eteen, ettei uutta isoa korjausvelkaa pääse syntymään. Virkistyskäytön kestävyys seurannan menetelmiä on tarpeen edelleen kehittää, erityisesti keskittyen sopivien ekologisten mittareiden kehittämiseen, ja seurannan tuloksista tulee raportoida entistä avoimemmin. Luonnon virkistyskäytön strategian toimeenpanossa keskeistä ovat panostukset lähiluonnon saavutettavuuteen. Luontopalveluilla on osaltaan myös näissä kohteissa vahva rooli, jota voidaan vahvistaa panostuksilla joukkoliikenteeseen. Haasteena viestinnässä on edelleen miten uusille ja vielä kokemattomille käyttäjille saadaan ymmärrettävästi viestittyä luonnonsuojelualueilla liikkumisesta ja retkietiketistä. Tämä tulee huomioida Luontoon – palveluiden uudistustyössä. Lisäksi on tarpeen varmistaa, että käyttäjiä tavoitetaan maastossa.

Systemaattista työtä henkilöstön hyvinvoinnin edistämiseksi on tärkeä jatkaa, kiinnittäen erityistä huomiota työhyvinvointiin, osaamiseen ja henkilöstöä huomioivaan hyvään johtamiseen.

Ympäristöministeriö on tuonut esiin, että konsernitoimintojen sisällöstä, kustannuksista, kustannusjaosta ja tuottavuudesta tulee olla riittävä selvyys ja läpinäkyvyys. Ympäristöministeriö ehdottaa konsernikustannusten määräytymisperiaatteiden ja jakautumisen läpikäyntiä kolmikannassa ohjaavien ministeriöiden sekä Metsähallituksen kanssa vuoden 2023 aikana.

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

EU:n biodiversiteettistrategian kansalliset sitoumukset suojelupinta-alasta sekä lajin ja luontotyyppien suojelutason turvaamisesta ja parantamisesta, uudistettu luonnonsuojelulaki ja kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia sekä sen toimintaohjelma tulevat vaikuttamaan merkittävästi myös Luontopalvelujen pitkän aikavälin tavoitteisiin. Ympäristöministeriö valmistelee näitä asiakirjoja ja niiden toimeenpanoa yhteistyössä Metsähallituksen sekä muiden sidosryhmien kanssa ja tulee keskustelemaan Luontopalveluiden kanssa mahdollisuuksista näiden ohjelmien ja tavoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi ympäristöministeriö tekee oman osansa alkavalla hallituskaudella, jotta Luontopalvelujen resurssit vastaisivat tarpeita sekä sovittuja tavoitteita. Ympäristöministeriö pyrkii edistämään suojelualueiden säädösprosessia omalta osaltaan, jotta uusia suojelualueita saadaan perustettua nykyistä ripeämmin.

Kansliapäällikkö

Juhani Damski

Johtava asiantuntija

Minna Torkkeli

Jakelu

Metsähallitus

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
VM Valtiovarainministeriö
MMM Maa- ja metsätalousministeriö

VN/6242/2023-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: