



25.3.2024

VN/7093/2024
VN/7093/2024-YM-3

Metsähallitus

Ympäristöministeriön tilinpäätöskannanotto Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien vuoden 2023 tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta

Ympäristöministeriö antaa tilinpäätöskannanottonsa vuoden 2023 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 2023 toimintakertomuksessaan miten tulossopimuksessa vuodelle 2023 asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sekä tavoitteet toiminnallisen tuloksellisuuden ja voimavarojen osalta on saavutettu.

Vuodelle 2023 Luontopalveluille oli tulossopimuksessa asetettu neljä vaikuttavuustavoitetta, joiden toteutumista mitattiin 11 mittarin avulla. Asetetuista tavoitearvoista kuusi saavutettiin tai ylitettiin, kaksi toteutui osittain ja kolme ei toteutunut.

Luontopalvelut käynnistivät vuoden 2023 aikana toimintatapauudistuksen, jonka tavoitteena on lisätä työn tuottavuutta. Lisäksi Metsähallituksessa toteutettiin Luontopalveluja ja Metsähallituksen konsernitoimintoja koskevat muutosneuvottelut, koska toimintatapojen ja organisaation uudistumisen rinnalla jouduttiin neuvottelemaan myös toiminnan mittakaavan supistamisesta ja talouden tasapainottamisesta sekä sopeuttamisesta rahoitukseen.

Kokonaisuutena tarkasteltuna voidaan todeta, että Luontopalvelujen toiminta vuonna 2023 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 kestäväää käyttöä 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. Hallituskaudelle asetettu Helmi-ohjelman soiden ennallistamisen ja perinnebiotooppien kunnostuksen tavoite ylitettiin. Toiminta eteni suunnitellusti myös muissa Helmi-elinympäristöteemoissa lukuun ottamatta perinnebiotooppien kunnostusta ja jatkuva

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

hoitoa. Luontopalvelut on koordinoitavastuussa 2024 vuoden alusta käynnistyneessä Priodiversity LIFE -hankkeessa, joka 50 miljoonan euron rahoituksellaan on Suomen kaikkien aikojen suurin luontokatoa torjuva EU-rahoitteinen hanke. Sen kautta kootaan parhaita käytäntöjä ja etsitään uusia rahoitusmuotoja luonnon turvaamiseksi.

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

Kansallisen luonnon virkistyskäytön strategian toimintaohjelma laadittiin ympäristöministeriön johtaman koordinaatioryhmän toimesta vuoden 2023 aikana. Toimintaohjelma 2023–2025 julkaistiin marraskuun alussa. Luontopalveluilla on keskeinen rooli koordinaatioryhmässä, osallistuen myös aktiivisesti ryhmän sihteeristöön. Metsähallitus on toimintaohjelman tärkeimpiä toimijoita. Toimintaohjelman 35 toimenpiteen osalta Metsähallitus on päävastuullisena tai osatoteuttajana 19 toimenpiteessä. Vuoden 2023 aikana useammat toimintaohjelmaan kirjatut toimenpiteet aloitettiin, joista merkittävimpinä Luontoon-palveluiden kehittäminen valtakunnalliseksi ulkoilutietopalveluksi sekä valtion retkeilyalueverkoston ja monikäyttömetsien virkistyskäyttökohteiden kehittämissuunnitelman laadinta. Kehittämissuunnitelman laadinnan yhteydessä kehitettiin uudenlainen paikkatietotyökalu maankäytön suunnittelun apuvälineeksi.

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 kestävästä virkistyskäytön edistämiseksi Metsähallituksen omistajapoliittisten linjausten mukaisesti luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Metsähallituksen julkisilla hallintotehtävillä on merkittävä rooli kansallisen kulttuuriperinnön hoidossa. Aikanaan tehdyssä kulttuuriperintökohteiden hallinnan siirrossa ei osoitettu näiden kohteiden hoitoon tarvittavia voimavaroja, mikä on vaikeuttanut Luontopalvelujen työtä kohteiden ylläpidossa. Myöskään vuonna 2023 kulttuurihistoriallisten arvokohteiden hyvässä kunnossa pitämiseen ei pystytty panostamaan tarpeeksi.

Tuotokset, palvelukyky ja laatu

Osaavan henkilöstön ansiosta Helmi-ohjelman toimenpiteet etenivät tavoitteiden mukaisesti. Soiden ennallistamismäärässä vuonna 2023 jäätin kuitenkin aiempien vuosien hehtaarisasta ja perinnebiotooppien hoidon tukijärjestelmien muutokset sekä metsäkatoasetus heikentävät laidunnuksen jatkuvuutta, samoin kuin laiduneläinten saataavuus.

Metsähallituksen luontopalveluilla on keskeinen rooli suojelualueiden heikentyneiden elinympäristöjen ennallistamisessa ja luonnonhoidossa. Erityisen keskeinen asiantuntijarooli Metsähallituksen luontopalveluilla on soiden ennallistamisessa sekä metsien ennallistamispoltoissa. Näihin ennallistamistoimiin liittyvän osaamisen ja asiantuntijuuden turvaaminen Metsähallituksen luontopalveluissa on ensiarvoisen tärkeää. Osaamisen jakaminen ja yhteistyö mm. ELY-keskusten kanssa Helmi-ohjelman toimeenpanossa sekä ympäristöhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa on myös tärkeää turvata.

Luonnonsuojelualueiden perustamista koskeva säädösvalmistelu eteni suunniteltua hitaammin. Hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta suunnitteluvaihetta on runsaasti ja välitarkasteluja on jäänyt tekemättä. Lisäksi luonnonsuojelualueiden säädösmuutokset ovat lisänneet tarvetta järjestysääntöjen päivittämiseen sekä niiden sisällön yhtenäistämiseen. Suojelualueiden kiinteistömuodostaminen on kuitenkin edennyt suunnitelmallisesti. Uudet suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet, uusi luonnonsuojelulaki sekä suojelualueiden säännösten ajantasaistaminen kuitenkin helpottavat tehtävien hoitoa ja käytön ohjausta.

Edunvalvontatehtävien määrä kasvoi edelleen erityisesti tuulivoimaan ja malminetsintään liittyen ja kasvava trendi jatkunee. Metsähallituksessa on kehitetty yhteisiä tavoitteita ja toimintatapoja koskien tuulivoima- ja kaivannaistoimintaa, mikä sujuvoittaa edunvalvontaa jatkossa.

Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden kokonaisuudesta tehty selvitys JHT:n kulttuuriperinnön kuva 2023 toi esiin JHT:n merkityksen kulttuuriperinnön haltijana. Kokonaisuuden hallinnan kannalta määrääjain tehtävä selvitys on tärkeää kokonaisuuden hallittavuuden kannalta. Kohteita on hoidettu pitkälti erillisrahoituksella, mikä on hankaloittanut edelleen kohteiden pitkäjänteistä hoitoa ja töiden suunnittelua. Kohteiden kuntotiedon laatu ei saavuttanut tavoitetasoa, mikä johtui ennen kaikkea ennakoimattomista kohteiden hallinnansiirroista ja niissä tapahtuneista sortumista. Kuntotiedon ajantasaisuus on tärkeää kohteiden hallinnan kannalta. Korjausvelan ratkaisemiseksi ja kohteiden arvon turvaamiseksi Valtion kiinteistöstrategian 2030 toimeenpano on ratkaisevassa asemassa. Ratkaisuja haetaan kiinteistöstrategian mukaisen strategisesti vajaakäyttöisiä kohteita tarkastelleen STRAVA-työryhmän ehdotusten pohjalta.

Luonnon virkistyskäytön osalta pandemian huippukysyntä on takanapäin ja käyntimäärissä on palattu takaisin maltillisemmalle kasvukäyrälle. Edellisvuoteen verrattuna yleisökohteiden käyntimäärät nousivat maltillisesti 2,5 %. Kansallispuistojen maastokäynnit pysyivät lähes samalla tasolla kuin vuonna 2022 (+1 %), kun taas luontokeskuksiin ja asiakaspalvelupisteisiin kohdistuivat kysyntäkasvu +16 %. Kävijöiden rahakäytön paikallistaloudelliset vaikutukset kasvoivat suhteellisesti kysyntää enemmän, ja oli +5 %. Huomionarvoista on, että jo korkealla ollut asiakastytyväisyys (4,4, kun 5 on maksimi) nousi tasoon 4,5. Korkeat tyytyväisyysluvut kertovat siitä, että luontokohteiden palvelurakenteet ovat nyt saatu melko hyvään kuntoon ja asiakaspalvelua on ollut saatavilla riittävästi. Viestinnälliset toimenpiteet kohdeyleisön tavoittamiseksi ovat myös olleet onnistuneet. Vuoden 2023 aikana valmistui matkailun maksukäytäntöjen uudistus, tavoitteena yhteistyön sujuvoittaminen yritysten kanssa ja palvelujen rahoituksen vahvistaminen. Tulokset uudistustyöstä nähdään vuonna 2024. Virkistyskäytön kestävyuden seurannan menetelmäkehitys on kytköksissä tietojärjestelmä uudistukseen ja etenee toivottua hitaammin. Panostukset luonnon virkistys- ja matkailukäytön kestävyteen ja sen seurantaan ovat keskeisiä Luontopalveluiden toiminnassa ja työtä tulisi määrätietoisesti kehittää.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) kokonaismenot vuonna 2023 olivat 92,4 milj. euroa, mikä oli noin 15 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Ympäristöministeriön pääluokan rahoitus oli 54,4 milj. euroa (vuonna 2022 rahoituksen ollessa 58 milj. euroa) ja edellisten tilikausien siirtomäärärahaa oli käytettävissä yhteensä 19,7 milj. euroa. Ympäristöministeriön rahoitusta siirtyi vuodelle 2024 yhteensä 13,6 milj. euroa. Päätyneellä PM Marinin hallituskaudella Metsähallitus sai huomattavaa lisärahoitusta luonnonsuojeluun ja virkistyskäytön korjausvelan purkuun. Lisärahoituksen päätyttyä toimintaa on jouduttu sopeuttamaan alhaisempaan rahoitustasoon. Oikeusministeriön pääluokasta saadulla 1,6 miljoonan euron rahoituksella sekä avolaitosvankien työpanoksella oli suuri merkitys etenkin Etelä-Suomen kansallispuistojen hoito- ja kunnostustöiden toteutukselle.

Luontopalveluissa toteutettiin toimintatapauudistus, jolla haettiin tuottavuutta sekä kykyä vastata tulevaisuuden toimintaympäristön haasteisiin. Samalla luotiin perusta paikkatietoon liittyvän järjestelmäkokonaisuuden uudistukselle. Tulevien vuosien rahoitusnäkymän varmistuttua käynnistettiin Luontopalveluja ja Metsähallituksen konsernitoimintoja koskevat muutosneuvottelut. Toimintatavan ja organisaation uudistumisen rinnalla jouduttiin neuvottelemaan myös toiminnan mittakaavan supistamisesta ja talouden tasapainottamisesta sekä sopeuttamisesta muuttuneeseen rahoitustilanteeseen. Muutosneuvotteluvaiheen lopuksi 38 vakinaista ja pitkälle yli sata määräaikaista työsuhdetta jouduttiin päättämään.

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

Metsähallituksen JHT-yksikön erillinen tilinpäätös ja toimintakertomus antavat hyvän kokonaiskuvan ympäristöministeriön tulosohtajamista luonnonsuojelutehtävistä vuonna 2023. JHT-yksikkö on analysoinut tulostavoitteiden toteutumista ja toimintakertomuksen rakenne ja asioiden käsittelytapa on selkeä ja toimiva. Erillinen raportointi nimienomaisesti pääosin budjettirahoitteisesta toimintakokonaisuudesta on tärkeää.

Tulosohjausprosessin puitteissa olisi tärkeää käsitellä yhdessä ohjaavien ministeriöiden kanssa JHT-yksikön keskeisimpiä riskejä. Käsitteilyn tueksi tulee kehittää riskien arviointia sekä tuoda riskien hallintaan liittyvä materiaali osaksi tulossopimusta yhteisesti sovitulla tavalla.

3. Toimenpiteet, joihin Metsähallituksen tulee ryhtyä tuloksellisuuden parantamiseksi

Luontopalveluissa toteutettu toimintatapauudistus on ollut välttämätön talouden sopeuttamiseksi laskevaan rahoitusnäkymään. Muutosneuvottelut ovat kuitenkin olleet henkilöstölle raskaat, ja henkilöstön voimavarojen huomioiminen on entistäkin tärkeämpää toimintatapauudistuksen ja henkilöstövähennysten jälkeen. Toimintatapa- ja organisaatiouudistuksen toimeenpanon rinnalla on tärkeää jatkaa systemaattista työtä henkilöstön hyvinvoinnin edistämiseksi, kiinnittäen erityistä huomiota työhyvinvointiin, osaamiseen ja henkilöstöä huomioivaan hyvään johtamiseen.

Toiminnan kustannustehokkuuteen on edelleen kiinnitettävä huomiota, kun varaudutaan hallituksen tuottavuusohjelman toteuttamiseen. Ympäristöministeriö on tuonut esiin, että Metsähallituksen konsernitoimintojen sisällöstä, kustannuksista, kustannusjaosta ja tuottavuudesta tulee olla riittävä selvyys ja läpinäkyvyys. Tämä on erityisen tärkeää tuottavuusohjelman toimeenpanon kannalta. Säästöjä tulee löytää myös hallinnollisista kuluista. Ympäristöministeriö pyytää, että konsernikustannusten vähentämisestä keskustellaan kolmikannassa ohjaavien ministeriöiden sekä Metsähallituksen kanssa vuoden 2024 aikana.

Vakituisten henkilöresurssien suuntaamiseen luontopalvelujen ydintehtäviin kuten lajien ja luontotyyppien turvaamiseen heikentyneitä elinympäristöjä hoitamalla ja ennallistamalla, tulee kiinnittää enemmän huomiota. Luontopalveluilla on keskeinen rooli mm. Helmi-ohjelman toimeenpanossa. Ohjelma on käynnistetty hyvässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja osaamista on nostettu koulutuksilla. Luontopalvelujen tulee varmistaa, ettei myöskään

Helmi-ohjelman toteutus ole vain määrärahaisten 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. LIFE-hankkeiden tavoitteita ja niiden vaatimaa vakituisen 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 suunnitteluvaihetta tulee pyrkiä purkamaan. Järjestyssääntöjen päivitys- ja yhtenäistämistyötä sekä luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelua tulee edelleen jatkaa. Erityisesti tuulivoimaan ja malminetsintään liittyvien edunvalvontatehtävien määrän noususta huolimatta tulee varmistaa lakisääteisten hoito- ja käyttösuunnitelmien ja järjestyssääntöjen valmistelun sekä luonnonsuojelualueiden säädösvalmistelun riittävä resurssointi.

Ympäristöministeriö pitää JHT Arvo –hankkeessa tehtyä ja tehtävää työtä sekä yhteisen paikkatietojärjestelmän kehittämistä merkittävänä koko ympäristöhallinnon tuottavuudelle sekä tietopääoman hallinnalle ja hyödyntämiselle. Prosessien, datan ja tietojärjestelmien omistajuuksien ja vastuiden määrittelyyn sekä näiden tehtävien riittävään resurssointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Valmistelussa tehtyä yhteistyötä prosessien ja tiedon mallinnuksessa ja toiminnallisuuksien määrittelyssä paikkatietojärjestelmän käyttäjien kanssa tulee jatkaa. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota olemassa olevan tiedon rakenteiden arviointiin ja tarvittaessa tarkempaan määrittelyyn.

Laskennallinen luontokohteiden palveluvarustuksen korjausvelka on saatu kiitettävästi poistettua, ja jatkossa on ennakoitua tehtävä työtä sen eteen, ettei uutta isoa korjausvelkaa pääse syntymään. Resurssien vähentyessä palvelujen mitoitus ja sijoitus niin, että se vastaa kysyntään sekä lähivirkistykseen että luontomatkailun osalta, vaatii suunnitelmallisuutta ja ennakoivaa työtä. Palveluvarustuksen sopeuttamisessa aktiivinen viestintä ja yhteistyö eri asiakasryhmien kanssa on keskeistä.

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

EU:n biodiversiteettistrategian kansalliset sitoumukset suojelupinta-alasta sekä lajien ja luontotyyppien suojelutason turvaamisesta ja parantamisesta, EU:n ennallistamisasetus, 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. Ympäristöministeriö pyrkii omalta osaltaan edistämään suojelualueiden säädösprosessia sekä pitämään hoito- ja käyttösuunnitelmien käsittelyajat lyhyinä suojelualueiden perustamisen nopeuttamiseksi sekä hoito- ja käyttösuunnitteluun kertyneen velan purkamiseksi.

Kansliapäällikkö

Juhani Damski

Johtava asiantuntija

Minna Torkkeli

Jakelu

Metsähallitus

Tiedoksi

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
VM Valtiovarainministeriö
MMM Maa- ja metsätalousministeriö

VN/7093/2024-YM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: