Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Päiväys Datum	Dnro Dnr
06.04.2020	VN/4418/2020-SAAP-1

Metsähallitus

Viite
Hänvisning
Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien tilinpäätös ja toimintakertomus 2019

Asia
Ärende
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNAOTTO METSÄHALLITUKSEN JULKISTEN HALLINTOTEHTÄVIEN VUODEN 2019 TILINPÄÄTÖKSESTÄ JA TOIMINTAKERTOMUKSESTA

Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa luonnonsuojelutehtävien osalta. Ympäristöministeriö antaa tilinpäätöskannanottonsa vuoden 2019 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
Metsähallituksen julkisille hallintotehtäville asetetut vaikuttavuustavoitteet perustuvat Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä koskevan strategian tavoitteisiin. Luonnon monimuotoisuuden kadon pysäyttäminen on ympäristöministeriön strategian yksi päämäärä. Metsähallituksen Luontopalvelut on keskeinen toimija luonnonsuojeluhallinnossa ja sen työllä on suuri merkitys strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämistä koskevien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vastuun jakamista ja valtavirtaistamista. Tavoitteet koskevat koko Metsähallitusta valtion maiden haltijana ja Metsähallituksessa tehtävä yhteistyö luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön edistämisessä luo yhteiskunnallista vaikuttavuutta tavoitteiden mukaisesti.

Luonnonhoito- ja ennallistamistoimet kohdistettiin tulossopimuksen mukaisesti priorisoituina uhanalaisimpien luontotyyppien tilan parantamiseen. Tarve ennallistamiseen ja luonnonhoitotoimiin luonnonsuojelualueilla on kasvanut entisestään, sillä vuoden 2018 lopulla julkaistun luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin mukaan arvioidusta 400 luontotyypistä 48 prosenttia on uhanalaisia. Samoin maaliskuussa 2019 julkaistun lajien uhanalaisuusarvioinnin mukaan uhanalaistumiskehitys on edelleen pääosalla lajiryhmiä jatkunut. Molemmat arviot on tehty laajan asiantuntijoukon työnä, johon Luontopalvelut osallistui.

Luontopalvelujen vastuulla on Natura 2000 -verkoston suojelun ja hoidon tehtävät. Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden tilan arvioinnin (NATA) ensimmäinen kierros saatiin lähes valmiiksi jo vuonna 2018, tarkasteluvuonna arviointia täydennettiin. Natura-alueisiin liittyvän aiempaa tarkemman ja ajantasaisemman arviointitiedon avulla toimenpiteet on helpompi kohdentaa ja ajoit-

taa. NATA-arvioinneista saatava tieto luo myös edellytyksiä Natura 2000 -verkoston tilan kokonaistarkasteluun sekä tilan seurantaan, kunhan uusinta-arviointeja voidaan tehdä.

Vuosina 2018 - 2019 Luontopalvelut toteutti Matkailu 4.0 –luontomatkailuhanketta. Hankkeen rahoitusta kohdistettiin suojelualueiden palvelutason parantamiseen, matkailumarkkinointiin ja luontomatkailua tukevien digitaalisten palvelujen, kuten luontoon.fi ja retkikartta.fi, parantamiseen. Matkailun edistämisen ohella parantuneet palvelut ovat luonnollisesti kaikkien retkeilijöiden ja virkistyskäyttäjien käytettävissä. Matkailun ja kävijämäärien kasvaessa on tarpeen panostaa nykyistä enemmän virkistyskäytön vaikutusten seurantaan sekä matkailun ekologisen ja sosiaalisen kestävyyden varmistamiseen. Vuoden 2019 tulossopimukseen olikin kirjattu tavoite kestävyyden seurannan kehittämisestä LAC-menetelmään perustuen ja seurannan käyttöönotto matkailulle herkimmillä alueilla sekä, että seurannan tulosten perusteella tuotettaisiin arvio alueiden tilasta. Kestävyyden seuranta pääsi käyntiin vuonna 2019 tärkeimmillä alueilla, mutta seurannan tuloksia saadaan vasta vuonna 2020, jolloin seuranta on myös tarpeen laajentaa kattamaan useampia alueita.

Tuotokset, palvelukyky ja laatu
Metsähallitus ei saavuttanut kaikilta osin tulossopimuksessa asetettuja tavoitteita. Osin tavoitteista jääminen johtui siitä, että syksyllä 2019 käytettiin melko paljon henkilöresursseja vuoden 2020 määrärahalisäyksen ja nk. tulevaisuusinvestointien käytön suunnitteluun hallitusohjelman mukaisesti. Valmistelu edistää merkittävästi tavoitteiden toteuttamista vuonna 2020.

Ennallistamista ja luonnonhoitoa tehtiin hieman yli tulostavoitteen, ja aiempia vuosia enemmän myös yksityisillä suojelualueilla. Lähes kaikki toimet toteutettiin osana EU-rahoitteisia LIFE-hankkeita. Lajien ja luontotyyppien osalta on keskitytty uhanalaisuuden kannalta kiireisimpiin kohteisiin. Lajitiedon keruu on perustunut pääasiassa erillishankkeisiin. Lajisuojelun ja luontotiedon päivityksen osalta tulostavoitetta ei saavutettu, vaikka taso on vielä kohtuullinen. Ajantasaisen tiedon puutteita ilmeni etenkin uhanalaistarkasteluissa ja luontodirektiivien raportointityössä.

Vedenalaisen meriluonnon inventointeja on jatkettu VELMU 2 vuosisuunnitelman mukaan, jossa Luontopalvelut vastaa pääasiallisesti kenttätoiminnasta ja tietojen keruusta. Kartoitukset ovat sujuneet suunnitellusti. Uuttua tietoa on saatu sekä uhanalaisten lajien esiintymisistä, samoin tietoa vieraslajien esiintymisestä ja levittäytymisestä sekä merenpohjan roskaantumisesta.

Natura 2000 –verkostoon kuuluvien alueiden tila-arvioinnit oli saatu aiemmin tehtyä 95 prosenttisesti kolmivuotisen erillisrahoituksen ollessa käytettävissä. Suunnitellun NATA –päivitystyön tavoitteeseen ei päästy 2019. Suojelualueiden kiinteistönmuodostamishankkeita ja rajojen merkintää oli myös edistetty aiemmin erillisrahoituksella, mutta vuonna 2019 niihin ei käytetty resursseja. Hoito- ja käyttösuunnitelmia valmistui vain pari.

Hyvässä ja keskinkertaisessa kunnossa olevien kohteiden osuus strategisen kulttuurihistoriallisen kiinteistövarallisuuden kuntojakaumasta säilyi tavoitteen mukaisesti 80 prosentissa. Laadittujen huoltokirjojen lukumäärän osalta tulostavoite saavutettiin.

Luonnon virkistyskäytön osalta asetetut tulostavoitteet pääosin saavutettiin. Luontokeskusten ja maastopalveluiden asiakastyytyväisyys säilyi hyvällä tasolla (4,2/5) ja ylitti tulostavoitetason, vaikka Luontopalvelut vuoden 2019 aikana joutui karsimaan virkistys- ja matkailualan palvelutasoa. Verkkopalvelujen käyntimäärät jäivät ennakoitua alemmaksi osin teknisitä syistä. Kansallispuistojen, valtion retkeilyalueiden, luontokeskusten, historiakohteiden ja muiden suosittujen kohteiden käyntimäärät nousivat 6,3 milj. kävijään. Kävijöiden rahankäyttöön perustuvat paikallistaloudelliset vaikutukset nousivat samassa suhteessa 305 milj. euroon.

Toiminnallinen tehokkuus
Julkisten hallintotehtävien yksikön (JHT) kokonaismenot vuonna 2019 olivat 65,2 milj. euroa, mikä oli noin 3 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Ympäristöministeriön pääluokan rahoitus kasvoi edellisvuoteen verrattuna jonkin verran. Hanke- ja tulorahoituksesta on tullut oleellinen osa julkisten hallintotehtävien rahoittamista. Tulorahoitus kattoi menoista 20 prosenttia vuonna 2019. Vuodelle 2020 siirtyvän määrärahan osuus oli melko iso. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus oli keskimäärin hyvällä tasolla.

Valtioneuvoston asettamien omistajapoliittisten linjausten (2016 - 2020) mukaan JHT-yksikön tulee parantaa edelleen tuottavuutta ja lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Tuottavuutta on arvioitu Tilastokeskuksen kehittämän kokonaistuottavuusindeksin avulla, jota käytetään laajasti valtion organisaatioissa. Kokonaistuottavuutta kuvaavan indeksin arvo jäi huomattavasti alle 100 parivuosivertailussa vuoteen 2018. Deflatoitu tuotos/kokonaispanosindeksti oli 75,19. Erityisesti toteutuneet suoritteet jäivät verrattuna edelliseen vuoteen. Keskeisistä suoritteista muun muassa alueiden hallinnan suoritteet jäivät huomattavan alhaiselle tasolle, koska niihin oli panostettu aiempien vuosien aikana merkittävästi kolmivuotisen kärkihankerahoituksen ansiosta. Kokonaispanos nousi suhteellisesti edellisvuotta hieman korkeammalla.

Metsähallituksen yhteisten prosessien kehittäminen on edennyt. Sen tulisi näkyä koko Metsähallitus-konsernissa toiminnan tehostumisena ja tuottavuuden parantumisena. Vuodesta 2016 vuoteen 2019 julkisten hallintotehtävien yksikön osuus konsernipalvelujen kustannuksista on noussut voimakkaasti. Vuonna 2018 JHT maksoi kustannuksista suurimman osuuden (noin 46,5 %) eli noin 10 milj. euroa.

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

Metsähallituksen JHT-yksikön erillinen tilinpäätös ja toimintakertomus antavat hyvän kokonaiskuvan ympäristöministeriön tulosohjaamista luonnonsuojelutehtävistä vuonna 2019. JHT-yksikkö on riittävästi analysoinut tulostavoitteiden toteutumista. 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

Luontopalvelujen mukaan resursseja koskevat haasteet ovat olleet isot viime vuosina ja se näkyy muun muassa luonnonsuojelualueverkoston hoidon tasossa. Rakenteiden ja palveluinfrastruktuurin korjausvelkaa ei ole pystytty kuromaan umpeen, lajien ja luontotyyppitiedoissa on selkeitä puutteita ja ennallistamis- ja luonnonhoitotyötä on tehty pääosin EU:n LIFE-rahaston mukaisissa hankkeissa. Perusrahoituksen taso on jäänyt liian niukaksi tehtävien ja vaatimustason kasvaessa siitä huolimatta, että Luontopalvelut on saanut huomattavasti kärkihankerahoitusta ja myös eduskunnan osoittamia erillismäärärahoja. 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. Rahoituksen lisääntyessä toiminnan tuottavuuteen tulee panostaa.

Luontopalvelut osallistuu keskeisellä tavalla elinympäristöjen parantamiseen tähtäävään Helmi-ohjelman toimeenpanoon muiden luonnonsuojeluhallinnon toimijoiden ohella. Luontopalveluille on asetettu tavoitteet ennen kaikkea soiden ennallistamisen, lintuvesien kunnostuksen, perinnebiotooppien inventoinnin ja hoidon, metsäisten elinympäristöjen hoidon sekä luontotiedon keruun lisäämiseksi. Hyvä yhteistyö ohjelman toimeenpanossa on tärkeää ja sen tulee näkyä erityisesti alueellisella tasolla työn jaossa ELY-keskusten kanssa niin kartoitusten kuin hoitotoimien suunnittelun, kilpailutusten ja toimeenpanon osalta.

Luontopalvelujen strategisten tavoitteiden edistäminen sekä tuloksellisuuden parantaminen edellyttävät edelleen panostamista EU-hankerahoitukseen ja laadukkaisiin hankehakuihin. Jo nyt JHT-yksikön rahoituksesta kolmannes tulee tulorahoituksen tai muiden budjettirahoitukseen nähden ulkoisten rahoituskanavien kautta. EU:n LIFE-rahoituksen määrää on tarkoitus huomattavasti lisätä seuraavalle rahoituskaudelle 2021-27, joten hankkeiden valmisteluun tulee panostaa vahvasti yhteistyössä muun luonnonsuojeluhallinnon kanssa. Varsinkin laaja-alaisissa ns. Integroiduissa LIFE-hankkeissa on mahdollista muodostaa aiempaa isompia ja pidempiaikaisia kokonaisuuksia, mahdollistaen rahoituksen turvaamiseen pitkäaikaisesti priorisoituihin kohteisiin.

Metsähallituksen yhteisten prosessien ja konsernipalvelujen kehittämisessä tulee tunnustaa JHT:lle laissa määritelty riippumaton asema. Se merkitsee muun muassa, että luontopalvelujohtajalla on päätösvalta JHT:n käytössä olevista määrärahoista. Konsernitoimintojen tulee hyödyttää julkisten hallintotehtävien toimintaa rahoitettavalta osin siten, että syntyy peruste budjettirahoituksen käyttämiselle. Ympäristöministeriö painottaa edelleen, että konsernitoimintojen sisällöstä, kustannuksista ja tuottavuudesta tulee olla riittävä selvyys ja läpinäkyvyys.

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

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistäminen perustuu luonnon biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen maailmanlaajuiseen strategiseen suunnitelmaan. Suunnitelman uudistamisesta vuoden 2020 jälkeiselle ajalle päätetään 2020/2021. On tärkeätä, että Metsähallitus edelleen vahvistaa osaltaan luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen tilan sekä kasvavan matkailun kestävyyden seurantaa indikaattoreiden avulla ja hyödyntää systemaattisesti kerättyä tietoa omassa toiminnassaan. Näillä tiedoilla on erityistä merkitystä, kun uudistetaan luonnon monimuotoisuuden strategia kansainvälisellä, EU:n ja kansallisella tasolla.

Kansliapäällikkö Hannele Pokka

Ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita

TIEDOKSI Maa- ja metsätalousministeriö
Valtiovarainministeriö
Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto