

Suomen suojelualueiden hoidon tehokkuuden arviointi 2023

Tiivistelmä arviointiraportista ja suosituksista

Sue Stolton, Petri Ahlroth, Ari-Pekka Auvinen, Naira Dehmel,
Nigel Dudley, Michael Hošek, Kari Lahti, Ben Ross ja
Yu-Fai Leung



Muuttavia kurkia (*Grus grus*) Torrjonsuon kansallispuiston laajan avoimen suon yllä. Kuva: Vesa Nikkanen.

Suomen suojelualueiden hoidon tehokkuuden (PAME) arviointi

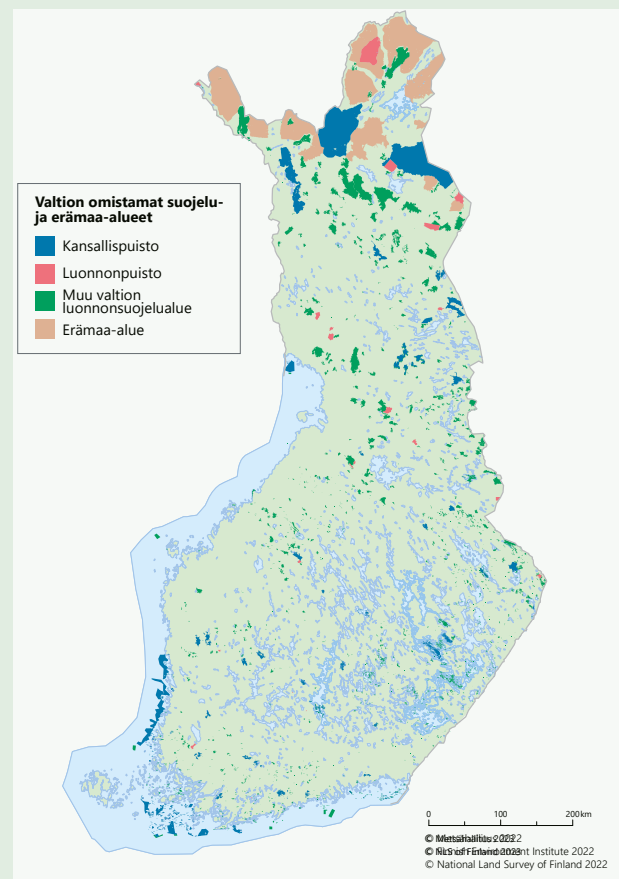
Luonnonsuojeluvirastot ympäri maailmaa tarvitsevat avoimia ja kattavia tietoja kansallispuistojensa ja luonnonsuojelualueidensa hyvään hallintoon ja hoitoon. Tarve arvioida ja parantaa suojelualueiden hoidon tuloksellisuutta tunnustetaan myös Kunming-Montrealin maailmanlaajuisessa biodiversiteetti-kehityksessä. Tällä kehityksellä pyritään varmistamaan, että vuoteen 2030 mennessä vähintään 30 prosenttia maa- ja sisävesialueista sekä rannikko- ja merialueista – erityisesti biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemitointojen kannalta merkittävistä alueista – suojellaan ja hoidetaan tehokkaasti ja vaikuttavasti. Euroopan unionin ja kansallisilla biodiversiteetti-strategioilla on keskeinen rooli tämän kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamisessa.

Suojelualueiden hoidon tehokkuuden (PAME) arvioinnit ovat arvokkaita työkaluja suurten tietomäärien järjestämiseen ja tuoreiden näkemysten saamiseen ulkopuolisilta arvioijilta. Vuonna 2004 Suomi teetti ensimmäisenä maana maailmassa riippumattoman selvityksen koko suojelualueverkostonsa hoidon tehokkuudesta. Tuolloin saadut keskeiset suositukset on pantu huolellisesti täytäntöön kahden viime vuosikymmenen aikana.

Metsähallituksen Luontopalvelut on nyt toistanut tämän prosessin. Luontopalvelut tilasi vuonna 2023 kattavan arvioinnin Suomen suojelualueiden hoidon tehokkuudesta ja sen toteutti riippumaton kansainvälinen asiantuntijaryhmä. Arviointiryhmä koostui tunnetuista asiantuntijoista, jotka edustivat erilaisia taustoja, mukaan lukien kansainvälinen luonnonsuojelukonsultointi, matkailun kestävyden hallinta, Skotlannin luonnonsuojeluhallinto vertaisorganisaationa ja sekä kansallinen ympäristöministeriö ja biologisen monimuotoisuuden tutkimus¹.

Suomen suojelualueiden verkosto

Suomen suojelualuejärjestelmä koostuu pääosin luonnonsuojelulain nojalla valtion maille perustetuista luonnonsuojelualueista ja luonnonsuojeluun osoitetuista alueista, joita ei ole vielä lakisääteisesti perustettu luonnonsuojelualueiksi, sekä erämaalain nojalla perustetuista erämaa-alueista (kuva 1). Näitä täydentävät lukuisat yksityisomistuksessa olevat luonnonsuojelualueet.



Kuva 1. Metsähallituksen Luontopalvelujen hallinnoimat suojelualueet (2023).

¹ Arviointiryhmä: Sue Stolton (ryhmän johtaja) ja Nigel Dudley, Equilibrium Research; Naira Dehmel, Lontoon Kings's College; Michael Hošek, EUROPARC-liitto; Ben Ross, Skotlannin luonnonsuojeluhallinto NatureScot ja Yu-Fai Leung, Pohjois-Carolinan osavaltion yliopisto; Petri Ahlroth, ympäristöministeriö; Ari-Pekka Auvinen ja Kari Lahti, Suomen ympäristökeskus.

Kaikki erämaa-alueet ja suurimmat kansallispuistot sijaitsevat Pohjois-Suomessa. Kansallis- ja luonnonpuistoja sekä muita valtion luonnonsuojelualueita löytyy koko maasta. Etelä-Suomessa alueet ovat pienempiä ja hajallaan. Kansalliset luonnonsuojelualueet muodostavat myös pääosan EU:n Natura 2000 -verkostosta: 80 prosenttia on päällekkäistä kansallisen suojelualueverkoston kanssa.

Luontopalvelut hallinnoi suoraan kokonaispinta-alaltaan yli 90 % kaikista Suomen suojelualueista ja osallistuu monien yksityisten suojelualueiden hoitoon. Luontopalvelut hoitaa myös valtion mailla sijaitsevia kulttuuriperintökohteita, kuten lakisääteisesti suojeltuja rakennuksia ja muinaismuistoja.

PAME-arvioinnin tavoitteet

Toimeksiantona oli toteuttaa kattava, valtakunnallinen virastotason arviointi Luontopalvelujen ylläpitämästä valtion suojelualuejärjestelmästä. PAME-arvioinnin perustavoitteena oli arvioida, miten:

- Luontopalvelut hallinnoi ja hoitaa Suomen suojelualuejärjestelmää.
- järjestelmä täyttää Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoon ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät velvoitteet.
- tehokkaita ja vaikuttavia ovat Luontopalvelujen asettamat suojelutavoitteet.
- tuloksellinen järjestelmä on suomalaisten biologisten ja kulttuuristen arvojen suojelussa.
- sosiaaliset tavoitteet saavutetaan tarjoamalla:
 - matkailua ja virkistysmahdollisuuksia tukevia virkistyspalveluita.
 - puitteet alueelliselle kestäväälle kehitykselle.

Suojelualueverkoston nykyistä hallinnointia ja hoitoa arvioitiin ja verrattiin edellisen, vuonna 2004 tehdyn arvioinnin tuloksiin².

Arviointimenetelmät ja -prosessi

Vuoden 2004 arvioinnissa kehitettiin menetelmä, joka perustuu IUCN:n suojelualueiden maailmankomission (WCPA) suojelualueiden hoidon tehokkuuden (PAME) viitekehukseen (kuva 2) ja joka mukautettiin Suomen erityisolosuhteisiin.

Viitekehyksessä määritellään termi hoidon tehokkuus siten, että se heijastaa kolmea hoidon pääteemaa:

- suunnitteluun liittyvät kysymykset koskien sekä yksittäisiä suojelualueita että suojelualuejärjestelmää;
- hallinnon ja hoidon järjestelmien ja prosessien tarkoituksenmukaisuus; ja
- suojelualueita koskevien tavoitteiden saavuttaminen, mukaan lukien arvojen säilyttäminen.



Kuva 2. IUCN WCPA:n viitekehys suojelualueiden hoidon tehokkuuden (PAME) arviointiin.

Kuvan vaihtoehtoinen teksti. Viitekehystä kuvataan piirakkana, joka on jaettu kolmeen sektoriin, jotka heijastavat hoidon kolmea pääteemaa: 1) suunnitelmallisuus, 2) tarkoituksenmukaisuus ja 3) tuloksellisuus. Arviointi on keskiössä; Siinä on kuusi elementtiä, joihin nuolet osoittavat keskeltä, kaksi kullakin sektorilla. Sektorissa 1 ovat konteksti, jossa suojelualueiden tila ja uhat ja alla: Missä olemme nyt? sekä suunnittelu: Mitä haluamme olla ja miten toteutamme sen?; sektorissa 2 ovat voimavarat: Mitä tarvitsemme? sekä prosessit: Miten johdamme ja toimimme?; sektorissa 3 ovat tuotokset: Mitä teimme ja mitä tuotteita tai palveluita tuotimme? sekä tulokset: Mitä vaikutuksia saavutimme?. Nuolet kiertävät yhdestä elementistä aina seuraavaan.

² Gilligan, B., Dudley, N., Fernandez de Tejada, A. & Toivonen, H. 2005: Management Effectiveness Evaluation of Finland's Protected Areas. – Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja A147. 175 s.

Arvioinnin teemoja ovat toimintaympäristö ja suojelualueiden tila, suunnittelu, voimavarat, prosessit, tuotokset ja tulokset.

Vuonna 2023 arviointimenetelmä noudatti vuonna 2004 käytettyä verkostotason kyselyä, jota päivitettiin vastaamaan arvioinnin toimeksiantoa ja muutoksia suojelualueiden hoidossa sekä maailmanlaajuisissa, eurooppalaisissa ja kansallisissa suojelutavoitteissa, direktiiveissä ja lainsäädännössä. Erityistä huomiota kiinnitettiin muun muassa ennakointikykyyn ja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

Arviointikysely muodosti PAME-arvioinnin perustan. Luontopalvelujen henkilöstö tuotti laajan temaattisen taustamateriaalin ja vastaukset verkostotason kysymyksiin. Lisäksi viidellä suojelualueella toteutettiin METT-työkaluun (Management Effectiveness Tracking Tool) perustuva arviointi. Arviointiin sisältyi myös ryhmän opintomatka Suomeen, vierailut arvioituihin kohteisiin sekä tapaamiset Metsähallituksen, järjestöjen ja sidosryhmien edustajien kanssa. Lopuksi arviointiryhmä laati aineiston pohjalta raportin suosituksineen.

Mikä on muuttunut vuodesta 2004?

Laajeneva suojelualueverkosto:

Vuosina 2004–2023 Suomen suojelualueverkosto on laajentunut lähes 7 000 km². Suojeltu kokonaispinta-ala on kasvanut 14,3 prosenttiin.

Nykyään Luontopalvelut hallinnoi kaikkia valtion omistamia suojelualueita, joihin kuuluvat:

- 41 kansallispuistoa
- 19 luonnonpuistoa
- 1 100 muuta valtion luonnonsuojelualueita
- noin 3 000 luonnonsuojeluohjelmissa suojelualueeksi varattua kohdetta
- 12 erämaa-aluetta
- 1 UNESCO:n luonnonperintökohde.

Myös Suomen Natura 2000 -verkostoa on laajennettu, ja se kattaa tällä hetkellä 12,6 prosenttia maan pinta-alasta. Suuri osa tästä verkoston laajentumisesta on tapahtunut meri- ja makean veden alueilla, joilla suojelu toteutetaan osin muilla keinoilla kuin perustamalla luonnonsuojelualueita.



Vuonna 2022 perustetusta Sallan kansallispuistosta tuli valtakunnallisen verkoston 41. kansallispuisto. Kuva: Harri Tarvainen.

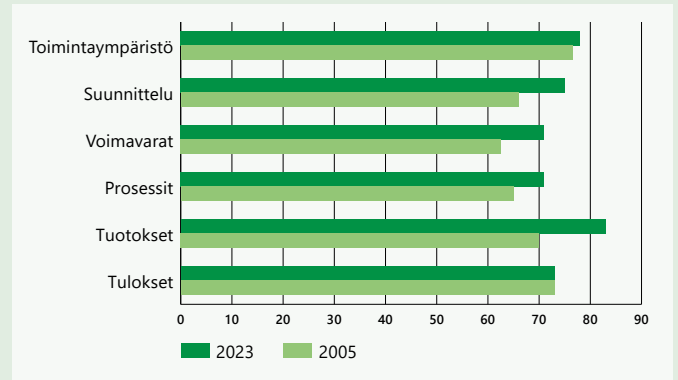
Parantunut kuva alueiden hoidosta:

Arviointiryhmä oli tyytyväinen siihen, että monet vuonna 2004 annetut suositukset on pantu täytäntöön. Yleiskuva on suojelualueverkoston hallinnon ja hoidon parantuminen (kuva 3).

Kansainvälisen ryhmän tekemä suojelualueiden hoidon arvioinnin vertailu käyttäen vuonna 2004 kehitettyä ja vuonna 2023 päivitettyä PAME-arviointia³ osoittaa, että arvioinnin kokonaisprosenttiosuudet nousivat 69 prosentista 75 prosenttiin. Lähes kaikki WCPA:n hoidon arvioinnin kehyksen hyvän hallinnon osatekijät ovat kehittyneet, ja suurimmat parannukset ovat olleet tuotoksissa, esimerkiksi tosiasiallisesti suoritettussa työssä. Tämä on selvä osoitus lisärahoituksesta, jota viime vuosina on käytetty suojelualueverkoston eri puolilla Suomea, ja henkilöstön omistautumisesta suojeluverkoston tehokkaan hoidon toteuttamiseen.

Ainoa muuttumaton pistemäärä liittyy tuloksiin, mikä on huolestuttavaa, koska olisi toivottu, että suojelutoimien vaikuttavuus olisi kasvanut viimeisten 20 vuoden aikana. Tulokset heijastavat

erityisesti sitä, että joidenkin uhanalaisten lajien populaatiot vähenevät ja osa valituista indikaattorilajeista on hyväksyttävien alueiden ulkopuolella, mikä puolestaan tarkoittaa, että vain osa biologisista yhteisöistä pystyy todennäköisesti ylläpitämään alkuperäistä biologista monimuotoisuutta.



Kuva 3. PAME-arvioinnin tulokset vuosina 2005 ja 2023. Pisteteet esitetään prosentteina WCPA-kehiksen kunkin luokan kaikkien kysymysten vastauksista (ks. kuva 2).



Perinneympäristöjen hoitoa vapaaehtoistyönä Tammisaaren ja Hangon saariston ja Pohjanpitäjänlahden Natura 2000 -alueella. Kuva: Katri Lehtola.

³ Equilibriun Research. 2023. System-level evaluation of protected area management effectiveness for Parks & Wildlife Finland (PAME). Equilibrium Research, Bristol, Iso-Britannia.

Suosituksset: yleiskatsaus

PAME-arviointi vahvistaa, että Suomessa on kansainvälisesti verraten hyvin hoidettu suojelualuejärjestelmä. Sillä on kuitenkin merkittäviä haasteita. Monet lajit ovat uhanalaisia, uhat kasvavat, muun muassa ilmastonmuutokseen liittyen, ja hoitoon käytettävissä olevat resurssit ovat vähenevässä. Arviointiryhmä antoi joukon suosituksia siitä, miten Luontopalvelut voisi harkita uudelleen rooliaan luonnonsuojeluorganisaationa ja kehittää suojelualueiden hoitoa muuttuvassa maailmassa. Nämä suositukset tiivistetään tässä aiheittain ja esitetään kysymys kysymykseltä raporttijulkaisussa⁴.

Visio ja toiminnan linjaukset: Vahvistetaan luonnonsuojelullista näkemystä ja luonnon monimuotoisuuden painotusta suojelualueita koskevassa viestinnässä. Laaditaan strategioita vastata hankaliin ongelmiin, kuten ilmastonmuutoksen ja porojen laidunnuksen sekä vieraslajien vaikutuksiin. Kehitetään edelleen priorisoituja luontotyyppien ja lajien suojeluohjelmia ja indikaattoreita suojelualueiden ja luonnon tilan seuraamiseksi. Laajennetaan kansallisella tasolla suojelun keinoja kansainvälisiin aluesuojelun tavoitteisiin pääsemiseksi, painottaen verkoston parantamista eteläisillä alueilla. Jatketaan Luontopalvelujen toimintojen sopeuttavaa kehittämistä, henkilöstöä



Uhanalainen neidonkenkä (*Calypso bulbosa*) Oulangan kansallispuistossa. Kävijöitä houkuttelevat puiston erityiset luontoarvot ja heidän tulisi ymmärtää niiden haavoittuvuus. Kuva: Ismo Pekkarinen.

entistä paremmin osallistaen. Tutkitaan mahdollisuuksia rahoituspohjan laajentamiseksi ja vapaaehtoistyön lisäämiseksi.

Kansainvälinen toiminta ja yhteistyö: Vahvistetaan Luontopalvelujen toiminnan yhteyttä maailmanlaajuisiin ja EU:n tavoitteisiin sekä suojelualueiden roolin raportointia näitä tavoitteita vasten. Osallistutaan aktiivisesti raportointimenetelmien kehittämiseen, esimerkiksi suojelualueiden hoidon tuloksellisuutta koskien.

Tutkimusyhteistyö ja integraatio: Kehitetään yhteyksiä tutkimuslaitoksiin ja varmistetaan järjestelmällisesti uusien tutkimustulosten hyödyntäminen suojelualueiden hoidon parantamiseksi. Vahvistetaan luontoon ja ekosysteemeihin keskittyvää ympäristökasvatusta. Kehitetään yhteistyötä ja osallistamista suojelualueiden läheisyydessä toimivien yhteisöjen kanssa.

Johtaminen ja alueiden hoito: Varmistetaan strateginen toiminnan ohjaus ja henkilöstön tuki muuttuvassa toimintaympäristössä. Tehostetaan suojelualueiden suunnittelun prosesseja, tavoitteena mukautuva toimintatapa. Kehitetään strategioita ilmastokysymysten sisällyttämiseksi suunnitteluun alue- ja verkostotasolla. Painotetaan suunnittelussa ja viestinnässä laajemmin suojelualueiden tarjoamia ekosysteemipalveluita ja yhteiskunnallisia hyötyjä. Kehitetään matkailun yhteistyötä ja virkistyskäytön kestävyden hallintaa.

Tieto ja johtaminen: Kehitetään edelleen sisäistä tiedonhallintaa ja tiedolla johtamista sekä interaktiivisia ulkoisia verkkopohjaisia järjestelmiä, henkilöstöä ja asiakaskuntaa osallistaen. Kehitetään kokonaisvaltainen lähestymistapa suojelualueiden tilaa koskevaan raportointiin. Integroidaan suojelualueiden luonnon monimuotoisuuden seuranta tiiviimmin laajempaan pitkän aikavälin seurannan kehikseen Suomessa.

Sidosryhmätyö ja osallistaminen: Kehitetään toimintatapoja, joiden avulla paikallisten yhteisöjen kuulemista, osallistumista ja omistajuutta suojelualueita koskevissa asioissa voidaan vahvistaa. Tehostetaan suojelualueiden kävijöiden odotuksiin liittyvää seurantaa tyytyväisyyden ylläpitämiseksi ja muuttuvien virkistyskäytön paineiden ennakointimiseksi.

⁴ Stolton, S., Ahlroth, P., Auvinen, A-P., Dehmel, N., Dudley, N., Hošek, M., Lahti, K., Ross, B., Leung, Y-F. 2024. Suomen suojelualueiden hoidon vaikuttavuuden arviointi 2023. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja A 250. 196 s. Ks. myös Suositukset: Yleiskatsaus. <julkaisut.metsa.fi/julkaisu/management-effectiveness-evaluation-of-finlands-protected-areas-2023>.