



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelu



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Valtioneuvoston bionalousstrategian valmistelu

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-434-7 (NID.)
ISBN 978-952-499-435-4 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-435-4
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-435-4](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-435-4)

GRANO OY
HELSINKI 2018

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1–5, IStock
LUKU 6, VALOKUVAAJA EIRA HEINÄMIES, VTV

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 016/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelua koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, valtioneuvoston kanslialle, maa- ja metsätalousministeriölle, ympäristöministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovaraincontroller -toiminnolle, VTT:lle, Sitralle ja biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen ministerityöryhmälle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla, maa- ja metsätalousministeriöllä, ympäristöministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 19. syyskuuta 2018

Marko Männikkö
ylivohtaja

Hanna Virta
johtava tuloksellisuustarkastaja

Biotalouteen on panostettu Suomessa viime vuosina voimakkaasti: pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman painopistealueelle Biotalous ja puhtaat ratkaisut on kohdennettu 323 miljoonaa euroa vuosille 2016–2018. Painopistealueen kärkihankkeet perustuvat osittain valtioneuvoston toukokuussa 2014 hyväksymään strategiaan Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, valmisteltiinko Suomen biotalousstrategia julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen siten, että valmistelulla luotiin edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet toimeenpanon aikana.

Tarkastuksessa muodostuneen kokonaiskäsityksen mukaan valmistelulla luotiin melko hyvät edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet.

Valmistelu organisoitiin tarkoituksenmukaisesti

Biotalousstrategian kaltaisen poliittisen strategian valmistelun yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että strategiasta saavutetaan laaja poliittinen yhteisymmärrys, mikä edesauttaa yli hallituskausien jatkuvaa strategian toimeenpanoa. Poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamista edistää mahdollisimman laaja ministeriöiden ja sidosryhmien osallistuminen valmisteluun. Laajapohjainen valmistelu myös sujuvoittaa toimeenpanoa, koska osapuolten erilaiset näkemykset ja mahdolliset ristiriidat on voitu sovittaa yhteen jo valmistelun aikana.

Suomen biotalousstrategia valmisteltiin laajapohjaisessa, työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa hankkeessa. Valmistelussa olivat lisäksi mukana valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ja niiden hallinnonalat sekä VTT ja Sitra. Tarkastuksen perusteella kaikki strategian kannalta keskeiset ministeriöt olivat mukana valmistelussa.

Sidosryhmät kutsuttiin laajasti mukaan valmisteluun: Biotaloutta edustavia sidosryhmiä kuultiin viidessä työpajassa, kolmessa alueellisessa biotalousfoorumissa ja kahdeksassa toimialatapaamisessa. Lisäksi sidosryhmien ja kansalaisten oli mahdollista esittää näkemyksiään Otakantaa.fi-sivustolla ja Biotalous.fi-sivustolla.

Biotalousstrategian poikkihallinnollinen valmistelu ja laaja sidosryhmien mukaan ottaminen on julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteiden mukainen käytäntö. Tällainen valmistelutapa on erityisen tärkeä, kun valmistellaan laajoja strategioita ja ohjelmia.

Tarkastushavaintojen perusteella valmistelua johdettiin hyvin.

Valmisteluhankkeen dokumentit arkistoitiin puutteellisesti

Keskeisten dokumenttien toimiva arkistointi parantaa valtionhallinnon toimien läpinäkyvyyttä ja mahdollisuuksia strategioiden ja ohjelmien jälkiarviointiin. Keskeisinä dokumentteina voidaan pitää hankehallinnon dokumenttien lisäksi myös valmisteluorganisaation elinten kokouspöytäkirjoja tai -muistioita.

Tarkastuksessa havaittiin puutteita valmisteluhankeen dokumenttien arkistoinnissa tai arkiston käytettävyydessä: hankeorganisaation johto- ja työryhmän kokousmuistioita ei löytynyt arkistosta tarkastuksen aikana.

Lähtötilannetta kartoitettiin hyvin mutta tulevaisuutta puutteellisesti

Biotalousstrategian valmistelussa biotalouden toimintaympäristön lähtötilannetta analysoitiin hyvin ja systemaattisesti. Sen sijaan tulevaisuuden ennakointi jäi lähtötilanteen analysointia vähäisemmäksi eikä sitä tehty systemaattisesti esimerkiksi ennakointimenetelmien avulla. Toisaalta nykytilanteen analyysi sivusi myös tulevaisuutta, mikä paikkasi tulevaisuuden ennakkoinnin puutteita.

Suomen biotalousstrategiaa valmisteltiin aikana, jolloin koko toimiala oli uusi ja käsitteenä melko tuntematon. Biotalousalueen liittyvää tutkimus- ja muuta tietoa oli verrattain vähän saatavilla, mikä rajoitti valmistelun tietopohjan monipuolisuutta. Kokousmuistioiden perusteella johtoryhmän ja työryhmän jäsenet kuitenkin tiedostivat, että valmistelun tueksi tarvitaan monipuolinen tietopohja.

Visio biotaloudesta ilmaistaan strategia-asiakirjassa

Biotalousstrategiassa esitetään valtion visio biotalouden merkityksestä tulevaisuuden Suomessa. Visiossa on mukana määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita. Vision mukaan biotalouden kestävätkä ratkaisut ovat Suomen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perusta vuonna 2025.

Strategiavaihtoehtoja ei kartoitettu systemaattisesti ja dokumentoidusti

Strategiavaihtoehtojen muodostaminen on tärkeää, jotta saadaan esiin erilaisia ratkaisuja tavoitteisiin pääsemiseksi. Vaihtoehtojen arvioinnin ja systemaattisen vertailun avulla voidaan valita taloudellisin ja muin kriteerein tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.

Biotalousstrategian valmistelun aikana ei muodostettu systemaattisesti ja dokumentoidusti strategiavaihtoehtoja vision toteuttamiseksi. Lopullinen strategia muotoutui prosessissa, jossa aluksi mietittiin sellaisia toimenpiteitä, jotka tukisivat haluttua biotalouden kehitystä. Näitä toimenpiteitä muokattiin, ryhmiteltiin ja karsittiin valmistelun aikana.

Vaikka strategian valmistelussa keskityttiin yhteen vaihtoehtoon, pohdittiin strategisten päämäärien määrittelyn yhteydessä epäsuorasti muitakin vaihtoehtoja. Koska varsinaisia strategiavaihtoehtoja ei muodostettu, esimerkiksi vaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia ei voitu arvioida ja vertailla valmistelun aikana.

Toimeenpanoa suunniteltiin jossain määrin

Toimeenpanon suunnittelussa on tärkeää pohjustaa sujuvaa toimeenpanoa muuttuvassa toimintaympäristössä. Esimerkiksi riskien selvittäminen ja niihin varautuminen parantaa todennäköisyyttä, että toimeenpano onnistuu, ja suunniteltu raportointi taas parantaa valtionhallinnon toimien läpinäkyvyyttä sekä hallinnon ja päätöksentekijöiden mahdollisuuksia saada paikkansapitävää tietoa oikea-aikaisesti. Vastaavasti suunnittelemalla strategioiden ja ohjelmien päivittämisprosessi voidaan ennakoida toimintaympäristön muutoksia ja reagoida niihin määrätietoisesti.

Biotalousstrategian toimeenpanoa suunniteltiin joiltain osin hyvin: Biotalousstrategiaan kirjattiin strategian toimenpiteet ja niiden vastuutahot. Myös toimeenpanon aikainen viestintä suunniteltiin hyvin.

Sen sijaan toimeenpanon riskejä ei arvioitu eikä niiden käsittelyä suunniteltu systemaattisesti. Lisäksi raportointia strategian etenemisestä ja tuloksista ei suunniteltu, ei myöskään strategian arviointia tai strategiaa korjavia toimenpiteitä. Joidenkin osa-alueiden puutteita haastatellut perustelivat vakiintuneilla käytänteillä: heidän kokemuksensa mukaan strategioita päivitetäisiin joka tapauksessa tarpeen vaatiessa, ja ministeriöiden toimintakulttuuriin kuuluu strategioiden arvioiminen.

Strategian tavoitteet ja mittarit kuvaavat yleisesti biotalouden kehitystä. Mittareiden avulla ei voi seurata biotalousstrategian vaikutusta tai strategiassa määriteltyjen toimenpiteiden toteutumista ja strategisten päämäärien saavuttamista.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto suosittaa, että biotalousstrategian valmistelussa mukana olleet ministeriöt

1. muodostavat strategioiden valmistelun yhteydessä strategiavaihtoehtoja, arvioivat vaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia ja vertailevat vaihtoehtoja systemaattisesti
2. selvittävät strategioihin ja muihin vastaaviin ohjelmiin liittyvät riskit systemaattisesti sekä varautuvat niihin
3. suunnittelevat, kuinka strategioiden ja ohjelmien etenemisestä ja tuloksista raportoidaan
4. suunnittelevat strategioiden ja ohjelmien päivittämisprosessit jo valmisteluvaiheessa sellaisiksi, että strategiassa tai ohjelmassa pystytään ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia ja reagoimaan niihin määrätietoisesti
5. arkistoiivat strategioiden ja ohjelmien valmisteluun liittyvät keskeiset dokumentit siten, että ne ovat saatavilla ja käytettävissä myös myöhemmin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Oliko strategian valmistelu organisoitu tarkoituksenmukaisesti?	15
2.1 Kaikki strategian kannalta keskeiset ministeriöt olivat mukana valmistelussa	15
2.2 Valmistelua johdettiin hyvin	16
2.3 Sidosryhmät kutsuttiin laajasti mukaan valmisteluun	17
2.4 Valmistelun jälkeen käsitys tarpeellisista sidosryhmistä täydentyi	18
2.5 Toimeenpanosta vastaavat osapuolet sitoutuivat strategiaan varsin hyvin jo valmistelun aikana	18
2.6 Valmistelu dokumentoitiin hallinnon yleisen käytännön mukaisesti	19
3 Kartoitettiin biotalouden toimintaympäristön lähtötilannetta ja tulevaisuutta?	21
3.1 Valmistelun tietopohja oli kapea, sillä uudesta toimialasta ei ollut riittävästi tietoa	21
3.2 Lähtötilannetta analysoitiin hyvin ja systemaattisesti	21
3.3 Tulevaisuutta ennakoitiin jonkin verran, mutta systemaattisuus puuttui	22
3.4 Muiden strategioiden ja ohjelmien kytkentöjä biotalousstrategiaan ei selvitetty systemaattisesti	22
4 Onko visio ilmaistu?	25
4.1 Visio esitetään strategia-asiakirjassa	25
4.2 Visioon liittyy määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita	25
5 Kartoitettiin strategiovaihtoehtoja?	27
5.1 Strategiovaihtoehtoja ei muodostettu systemaattisesti ja dokumentoidusti	27
5.2 Taloudellisia vaikutuksia ei arvioitu	27
5.3 Strategiovaihtoehtoja ei vertailtu systemaattisesti ja dokumentoidusti	28
6 Suunniteltiin strategian toimeenpanoa?	31
6.1 Yksittäiset toimenpiteet ja vastuutahot nimetään strategia-asiakirjassa	31
6.2 Toimenpiteitä ajoitettiin joiltain osin	32
6.3 Toimeenpanon resursseja suunniteltiin, mutta yksityiskohtaista suunnitelmaa ei tehty	32
6.4 Toimeenpanon riskejä pohdittiin, mutta riskejä ei arvioitu eikä niiden käsittelyä suunniteltu systemaattisesti	32
6.5 Toimenpiteiden priorisointia ja seuranta tehtiin alkuvaiheen toimeenpanossa	33
6.6 Strategian tavoitteet ja mittarit kuvaavat yleisesti biotalouden kehitystä	33
6.7 Valmistelussa ei suunniteltu raportointia strategian etenemisestä ja tuloksista, strategiaa korjaavia toimenpiteitä eikä strategian arviointia	34
6.8 Viestintä suunniteltiin hyvin	34
Liite: Miten tarkastettiin	36
Viitteet	44



1 Mitä tarkastettiin

Suomen kansantalouden ajankohtaisena haasteena on vahvistaa vientituotteiden kilpailukykyä ja Suomessa toimivien yritysten asemaa kansainvälisillä markkinoilla. Kasvun potentiaalisia kärkiä Suomessa ovat biotalous, cleantech ja digitalisaation luomat mahdollisuudet. Valtioneuvoston toukokuussa 2014 julkaisema strategia Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia¹ hyväksyttiin osana valtioneuvoston periaatepäätöstä vauhdittaa kasvun uusia kärkiä, cleantechia ja biotaloutta.² Samassa yhteydessä julkaistiin myös cleantech-liiketoiminnan edistämistä koskeva strategia.³

Biotalous on panostettu Suomessa viime vuosina voimakkaasti. Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestäväksi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus ajaa eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella, joista yksi on Biotalous ja puhtaat ratkaisut. Painopistealueelle kohdennetaan 323 miljoonaa euroa vuosille 2016–2018.⁴ Painopistealueen kärkihankkeet perustuvat osittain biotalousstrategiaan.

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, valmisteltiinko Suomen biotalousstrategia julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen siten, että luotiin edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet toimeenpanon aikana. Tarkastuksessa arvioitiin strategian valmistelua strategisen suunnittelun näkökulmasta. Tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnitelman 2016–2020⁵ tarkastusteemaa Valtion toimet kestävien ratkaisujen edistäjänä.

Sipilän hallitus on panostanut voimakkaasti biotalouteen

Tarkastuksessa arvioitiin, luotiinko biotalousstrategian valmistelulla edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet

Mitä on biotalous?

Biotalousstrategian määritelmän mukaan (s. 6) "biotaloudella tarkoitetaan taloutta, joka käyttää uusiutuvia luonnonvaroja ravinnon, energian, tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen. Biotalous pyrkii vähentämään riippuvuutta fossiilisista luonnonvaroista, ehkäisemään ekosysteemien köyhtymistä sekä edistämään talouskehitystä ja luomaan uusia työpaikkoja kestäväksi kehityksen periaatteiden mukaisesti."

Strategian tuloksellisuutta arvioidaan yleensä toimeenpanon vaikutuksilla ja vaikuttavuudella. Joulukuussa 2016 julkaistussa, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa tutkimushankkeessa Biotalous ja puhtaat ratkaisut kestäväksi kasvun perustana (CLEANBIO)⁶ tarkoituksena oli tuottaa kokonaisvaltainen arviointi biotalousstrategian sekä edellä mainitun cleantech-strategian tavoitteiden toteutumisesta ja vaikutuksista sekä suositukset siitä, miten strategioita tulisi päivittää. Jotta vältettäisiin tämän tarkastuksen ja CLEANBIO-hankkeen päällekkäisyys, tarkastus rajattiin biotalousstrategian valmisteluun.

Biotalousstrategian valmistelua arvioitiin viidellä tarkastuskysymyksellä, jotka kohdistuvat strategian valmisteluprosessin eri vaiheisiin:

1. Onko valmistelun organisointi tarkoituksenmukainen?
2. Onko lähtötilannetta ja tulevaisuutta kartoitettu (tietopohjan hyvyys)?
3. Onko visio ilmaistu?
4. Onko strategiavaihtoehtoja kartoitettu?
5. Onko toimeenpanoa suunniteltu?

Jokainen strategian valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin. Kunkin tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Tarkastuskysymykset ja kriteerit on laadittu siten, että ne ottavat huomioon tarkastuksen tavoitteessa määritellyt vaatimukset julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavasta strategian valmistelusta, jolla luodaan edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet toimeenpanon aikana. Mikäli kaikkien viiden tarkastuskysymyksen kriteerit täyttyvät, voidaan todeta, että nämä valmistelulle asetetut vaatimukset toteutuvat hyvin. Kriteerien täyttymistä arvioitiin tarkastusaineistosta tehtyjen havaintojen perusteella. Tarkastuskysymysten muodostumista, kriteereitä ja aineistoa on kuvattu liitteessä.

Monien osatehtävien toteutumisen arvioinnissa edellytettiin, että tehtävä oli suoritettu systemaattisesti. Systemaattisuudella tarkoitetaan tässä tarkastuksessa järjestelmällisyyttä ja suunnitelmallisuutta painottavaa lähestymistapaa, jota voidaan soveltaa esimerkiksi käyttäen analysointimenetelmiä. Esimerkiksi tulevaisuutta voidaan ennakoita systemaattisesti muun muassa skenaariotarkastelujen avulla.

Suomen biotalousstrategia valmisteltiin laajapohjaisessa, työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa hankkeessa. Valmistelussa olivat lisäksi mukana valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ja niiden hallinnonalat sekä VTT ja Sitra.

Biotalousstrategian visiona vuodelle 2025 on, että biotalouden kestävät ratkaisut ovat Suomen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perusta. Strategian tavoitteena on kasvattaa Suomen biotalouden tuotos 100 miljardiin euroon ja luoda 100 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2025 mennessä. Nämä tavoitteet asetettiin suhteessa vuoden 2011 tilanteeseen, jolloin biotalouden tuotos oli 60 miljardia euroa ja ala tarjosi 319 000 työpaikkaa.

Strategian tavoitteena on tuottaa myös muita kansantaloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä: viennin kasvun ohella fossiiliraaka-aineiden korvaaminen kotimaisilla uusiutuvilla luonnonvaroilla parantaa Suomen vaihtotasetta, vahvistaa huoltovarmuutta ja lisää energiaomavaraisuutta. Strategian on ajateltu tukevan myös kestäväen kehityksen tavoitteita, luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä sekä tasapainoista alueellista kehitystä.

Biotalousstrategian tavoitteita toteutetaan neljän strategisen päämäärän avulla:

1. Kilpailukykyinen biotalouden toimintaympäristö
2. Uutta liiketoimintaa biotaloudesta
3. Vahva osaamisperusta biotaloudelle
4. Biomassojen käytettävyys ja kestävyys

Biotalousstrategian visio ja strategiset päämäärät on esitetty kuviossa 1.

Biotalousstrategia valmisteltiin laajapohjaisesti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla

Strategiset päämäärät

1. Kilpailukyinen biotalouden toimintaympäristö
Biotalouden kasvu luodaan kilpailukyinen toimintaympäristö

2. Uutta liiketoimintaa biotaloudesta
Biotalouteen luodaan uutta liiketoimintaa riskirahoituksen, rohkeiden kokeilujen ja toimialarajojen ylittämisen avulla

3. Vahva osaamisperusta biotaloudelle
Biotalouden osaamisperustaa kehitetään koulutusta ja tutkimustoimintaa uudistamalla

4. Biomassojen käytettävyys ja kestävyys
Biomassojen saatavuus, raaka-ainemarkkinoiden toimivuus ja käytön kestävyys turvataan

Visio vuodelle 2025

Biotalouden kestävät ratkaisut ovat Suomen hyvinvoinnin ja kilpailukyyn perusta

- Biotalouden tuotos 100 mrd. € (60 mrd. € vuonna 2011)
- 100 000 uutta työpaikkaa (319 000 vuonna 2011)

Kuvio 1: Suomen biotalousstrategian visioon pyritään strategisten päämäärien avulla



2 Oliko strategian valmistelu organisoitu tarkoituksenmukaisesti?

Biotalousstrategian valmistelu organisoitiin kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaisesti. Kaikki strategian kannalta keskeiset ministeriöt olivat mukana valmistelussa, ja valmistelua johdettiin hyvin. Myös sidosryhmät kutsuttiin laajasti mukaan valmisteluun. Strategian toimeenpanosta vastaavat tahot sitoutuivat strategiaan varsin hyvin jo valmistelun aikana. Strategian valmisteluhanke dokumentoitiin hallinnon yleisen käytännön mukaisesti, mutta dokumenttien arkistoinnissa tai arkiston käytettävyydessä havaittiin tarkastuksessa puutteita.

Biotalousstrategia on luonteeltaan poliittinen strategia, jonka keskeisenä tehtävänä on poliittisen tahtotilan ja sitoumuksen ilmaiseminen. Se voidaan kuitenkin lakkauttaa milloin tahansa poliittisella päätöksellä. Siksi sen valmistelun yhtenä keskeisenä tavoitteena oli laajan poliittisen yhteisymmärryksen saavuttaminen strategiasta. Poliittinen yhteisymmärrys edesauttaa yli hallituskausien jatkuvaa strategian toimeenpanoa. Yhteisymmärryksen saavuttamista edistää se, että ministeriöt ja sidosryhmät osallistuvat valmisteluun mahdollisimman laajasti. Laajapohjainen valmistelu myös sujuvoittaa toimeenpanoa, koska osapuolten erilaiset näkemykset ja mahdolliset ristiriidat on voitu sovittaa yhteen jo valmistelun aikana.

Biotalousstrategia valmisteltiin moniin muihin strategioihin verrattuna poikkeuksellisen laajapohjaisesti, ja valmistelussa onnistuttiin saavuttamaan niin vahva poliittinen yhteisymmärrys, että sen toimeenpano jatkui vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen. Valmistelussa onnistuttiin myös sovittamaan yhteen osapuolten näkemykset.

Biotalousstrategian laajapohjainen valmistelu on edesauttanut sen toimeenpanoa

2.1 Kaikki strategian kannalta keskeiset ministeriöt olivat mukana valmistelussa

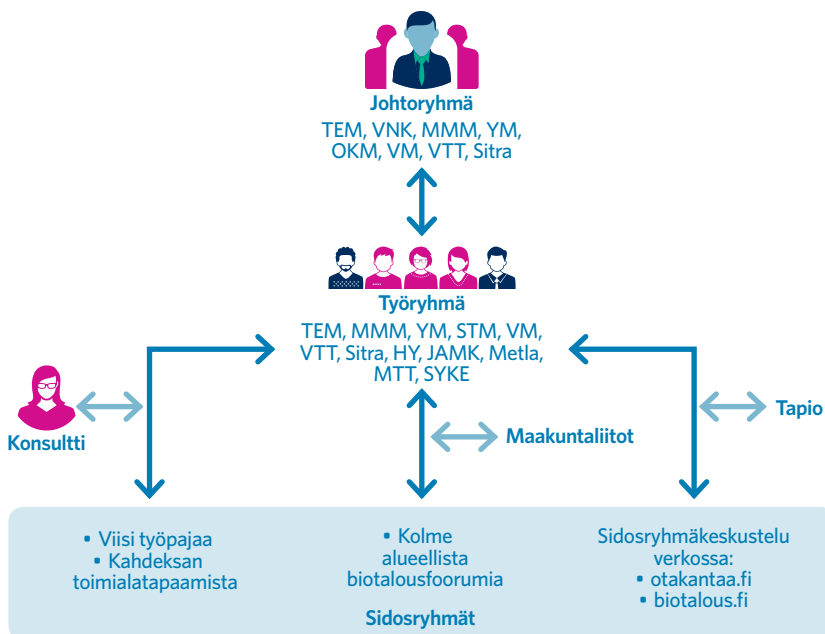
Suomen biotalousstrategia valmisteltiin laajapohjaisessa, työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa hankkeessa. Valmistelussa olivat lisäksi mukana valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ja niiden hallinnonalat sekä VTT ja Sitra.

Tarkastuksen aikana tehtiin seitsemän haastattelua, joissa oli yhteensä 12 haastateltavaa. Haastateltavat olivat joko osallistuneet biotalousstrategian valmisteluun tai olivat muuten asiasta hyvin perillä. Haastateltujen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä ulkoministeriön mukanaolosta strategian valmistelussa olisi saattanut olla hyötyä. Valmistelun aikana näiden ministeriöiden kanssa käytiin kuitenkin keskustelua. Lisäksi haastateluissa tuotiin esiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi mahdollisesti ollut hyvä olla toteutunutta vahvemmin mukana valmistelussa. Tarkastushavaintojen perusteella liikenne- ja viestintäministeriön ja ulkoministeriön puuttumista tai opetus- ja kulttuuriministeriön vähäistä osallistumista ei kuitenkaan voida pitää vakavana puutteena strategian valmistelun kannalta.

Haastateluissa nostettiin esiin, että biotalousstrategian laajapohjainen valmistelu oli tuolloin uudentyypinen lähestymistapa ja niin poikkeuksellista, että se herätti myös kansainvälistä kiinnostusta. Haastatellut pitivät laajapohjaista valmistelua hyödyllisenä muun muassa siksi, että erilaiset näkemykset strategian tavoitteista ja toimeenpanosta voitiin sovittaa yhteen jo valmistelun aikana.

2.2 Valmistelua johdettiin hyvin

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti strategian valmisteluhankkeen johtoryhmän ja työryhmän 21.9.2012. Valmis strategia hyväksyttiin 8.5.2014 noin vuoden alkuperäisestä aikataulusta myöhässä. Gaia Consulting Oy vastasi strategiaproessin fasilitoinnista, mikä tarkoitti käytännössä viiden sidosryhmätyöpajan ja kahdeksan toimialatapaamisen organisointia ja ohjaamista sekä näiden tilaisuuksien tulosten tiivistämistä johto- ja työryhmän käyttöön. Maakuntaliitot vastasivat alueellisten biotalousfoorumien järjestämisestä. Näitä aluetilaisuuksia oli valmistelun aikana kolme. Kuviossa 2 on esitetty strategian valmisteluorganisaatio ja kuviossa 3 valmistelun aikana, joka kuvaa strategian valmisteluprosessin etenemistä.

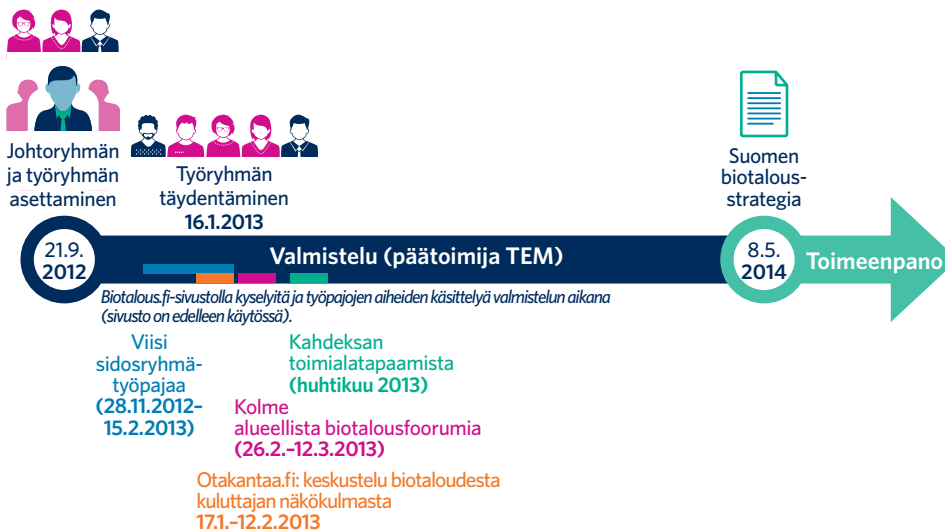


Kuvio 2: Biotalousstrategian valmisteluorganisaatio (TEM = työ- ja elinkeinoministeriö, VNK = valtioneuvoston kanslia, MMM = maa- ja metsätalousministeriö, YM = ympäristöministeriö, OKM = opetus- ja kulttuuriministeriö, STM = sosiaali- ja terveysministeriö, VM = valtiovarainministeriö, HY = Helsingin yliopisto, JAMK = Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Metla = Metsäntutkimuslaitos, MTT = Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, SYKE = Suomen ympäristökeskus. Metla ja MTT ovat nykyään osa Luonnonvarakeskus Lukea.)

Tarkastushavaintojen perusteella valmistelua johdettiin hyvin: johto- ja työryhmän roolit ja vastuut olivat selkeät ja toimivat, ja valmistelussa mukana olleet olivat pääosin erittäin sitoutuneita valmistelutyöhön. Strategian valmistuminen myöhästyi kuitenkin noin vuodella alkuperäisestä aikataulusta. Haastatteluiden mukaan valmistumisen myöhästyminen johtui muun muassa ennakoitua raskaammasta prosessista, johtoryhmän vaativuudesta ja useiden ministeriöiden näkemysten yhteensovittamisesta. Tarkastushavaintojen perusteella strategian valmistumisen lykkääntyminen saattoi kuitenkin edistää strategian toimeenpanoa muun muassa siksi, että strategia valmistui Sipilän hallituksen ohjelman suunnittelun kannalta otolliseen aikaan: strategiaa hyödynnettiin hallitusohjelman valmistelussa, ja biotalous nousi hallituksen yhdeksi painopisteeksi osana Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealuetta.

Haastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella valmistelu nojasi erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön virkamiesten tiiviiseen ja sujuvaan yhteistyöhön. Strategian valmistelun kannalta keskeisimmässä roolissa olivat työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet.

Valmistelun ydinryhmän yhteistyö oli tiivistä ja sujuvaa



Kuvio 3: Biotalousstrategian valmistelun aikajana

2.3 Sidosryhmät kutsuttiin laajasti mukaan valmisteluun

Biotaloutta edustavia sidosryhmiä kuultiin viidessä työpajassa, kolmessa alueellisessa biotalousfoorumissa ja kahdeksassa toimialatapaamisessa. Lisäksi sidosryhmien ja kansalaisten oli mahdollista esittää näkemyksiään Otakantaa.fi-sivustolla ja Biotalous.fi-sivustolla. Alueellisten biotalousfoorumien järjestämisestä vastasivat maakuntaliitot.

Tarkastushavaintojen perusteella sidosryhmiä oli mukana monipuolisesti, ja niitä pyrittiin kutsumaan muun muassa työpajoihin mahdollisimman laajasti. Kutsu työpajoihin oli ollut avoimesti nähtävillä myös Biotalous.fi-sivustolla. Osallistujajoukkoa ei ollut rajattu, vaan kaikki halukkaat olivat päässeet mukaan.

Toimialatapaamisten kattavuus pyrittiin varmistamaan kutsumalla edustajia kaikkien tärkeiden biotalouteen kuuluvien elinkeinojen etujärjestöistä. Koska biotalous oli valmistelun aikana melko uusi käsite, määrittely biotalouteen kuuluvista elinkeinoista tehtiin osana strategian valmistelutyötä.

Kaikissa sidosryhmätilaisuuksissa oli mukana vähintään yksi valmisteluorganisaation edustaja, ja lisäksi tilaisuuksien keskeisiä viestejä käsiteltiin työryhmässä ja johtoryhmässä. Sidosryhmien osallistuminen verkko-keskusteluihin jäi vähäiseksi. Otakantaa.fi-sivuston keskustelusta toimitettiin kuitenkin kooste työryhmän jäsenille.

Vaikka valmistelussa oli mukana sidosryhmiä hyvin laajasti, kaikki sidosryhmät eivät kokeneet tulleen riittävästi kuulluiksi valmistelun aikana.

2.4 Valmistelun jälkeen käsitys tarpeellisista sidosryhmistä täydentyi

Haastatteluissa mainittiin joitain sidosryhmiä, jotka olisivat jälkikäteen ajateltuna voineet olla toteutunutta vahvemmin mukana valmistelussa. Esimerkiksi pk-yrityksiä olisi ollut hyödyllistä kuulla toteutunutta laajemmin koko Suomen alueelta. Se olisi toteutunut esimerkiksi lisäämällä alueellisten biotalousfoorumien määrää.

Myös ei-perinteisiä biotalouden toimijoita olisi ollut hyvä olla mukana valmistelussa, koska biotalouden uudet potentiaaliset menestyjät ovat usein muita kuin perinteisiä biotalouden toimijoita, esimerkiksi digitoimialan yrityksiä. Näiden ei-perinteisten toimijoiden puuttuminen ei kuitenkaan johtunut toimijoiden tarkoituksellisesta rajaamisesta valmistelun ulkopuolelle vaan enemmänkin siitä, että strategian valmistelun aikana valmistelijat tai ei-perinteiset biotalouden toimijat itse eivät mieltäneet biotalouden toimijakenttää yhtä laajasti, kuin mitä se nykyään tulkitaan.

Samoin kansalaisnäkökulma olisi voinut tulla vahvemmin esiin valmistelun aikana, koska kuluttajat valinnoillaan vaikuttavat keskeisesti kysynnän kautta tarjonnan muutoksiin. Lisäksi tuotiin esiin, että valmistelussa olisi ollut hyötyä siitä, että tukena olisi ollut tutkimuslaitosryhmittymä tai tutkijakoalitio samaan tapaan, kuin esimerkiksi Ilmastopaneeli tukee ilmastoasioiden valmistelua.

Tarkastuksessa havaittiin, että strategian valmistelusta puuttuivat biotalouden kyseenalaistajat. Haastatteluiden perusteella strategioiden valmistelussa olisikin hyvä olla mukana tahoja, joiden tehtävänä on kyseenalaistaa samanmielisten kesken syntyneitä näkemyksiä.

Käsitys biotalouden toimijoista oli suppeampi kuin nykyisin

Valmistelussa voisi olla mukana myös kyseenalaistajia

2.5 Toimeenpanosta vastaavat osapuolet sitoutuivat strategiaan varsin hyvin jo valmistelun aikana

Haastateltujen näkemysten mukaan strategian toimeenpanon osapuolet ovat sitoutuneet pääosin hyvin strategiaan. Sitoutumista on edesauttanut sidosryhmien mukaanotto strategian valmisteluun ja poikkihallinnollinen valmistelu, jonka aikana esimerkiksi toimeenpanon yksittäisistä toimenpiteistä ehdittiin päästä yhteisymmärrykseen. Työryhmän ja johtoryhmän hyvä sitoutuminen valmisteluun edesauttoi todennäköisesti myös näiden ryhmien jäsenten edustamien organisaatioiden sitoutumista strategiaan. Kaikki strategiassa toimenpiteiden vastuutahoiksi nimetyt olivat joko suoraan tai ministeriöidensä välityksellä mukana strategian valmistelussa. Sidosryhmien mukaan ottamista strategian valmisteluun voi pitää valmisteluorganisaation pyrkimyksenä saada heidät omalta osaltaan toimimaan strategian hyväksi.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön olisi mahdollisesti ollut hyvä olla toteutunutta vahvemmin mukana valmistelussa (ks. alaluku 2.1).

2.6 Valmistelu dokumentoitiin hallinnon yleisen käytännön mukaisesti

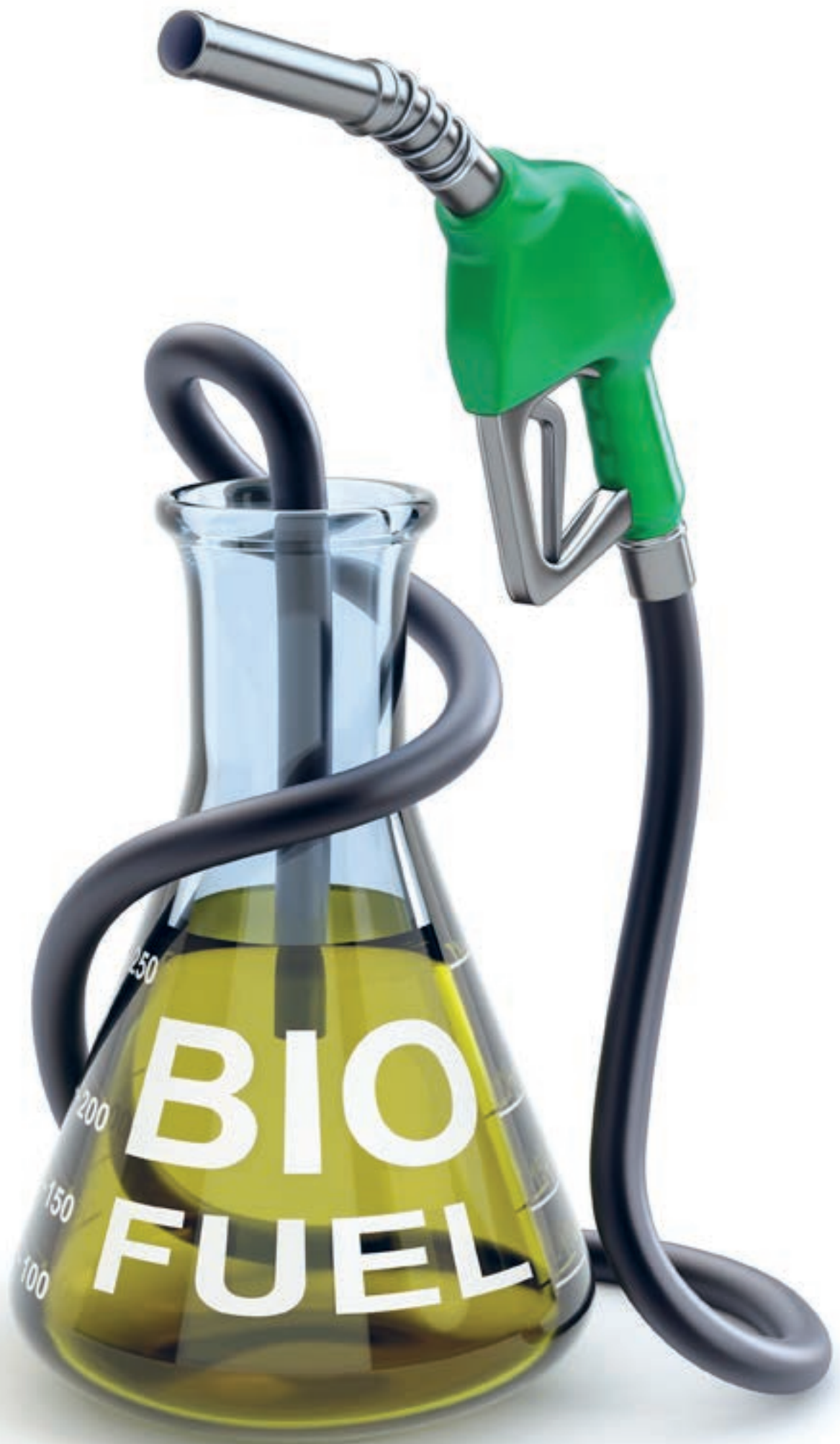
Tarkastushavaintojen perusteella biotalousstrategian valmisteluhankkeen dokumentointia ei erikseen suunniteltu, vaan dokumentointi perustui hallinnon yleisiin käytäntöihin. Tarkastuksessa todettiin puutteita arkistoinnissa tai arkiston käytettävyydessä.

Haastatteluiden perusteella strategian valmisteluhankkeen dokumentointi oli työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla, koska hanke oli ministeriön asettama. Työ- ja elinkeinoministeriön käytäntö on ollut arkistoida valtioneuvoston sähköiseen hankerekisteriin (HARE, nykyisin Hankeikkuna) vain vähän dokumentteja. Hankkeiden dokumentit arkistoidaan projektin päättyessä paperiarkistoon. Valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano-tarkastuksen⁷ mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on antanut cleantech- ja biotalousstrategioiden valmisteluhankkeiden jälkeen, vuonna 2016, ohjeen sähköisten aineistojen arkistoinnista.

Virallinen hankehallinto, muun muassa hankkeen johto- ja työryhmän asettamis päätös, dokumentoitiin ja arkistoitiiin asianmukaisesti. Johtoryhmän ja työryhmän kokoonpanoissa olivat mukana nimetyt sihteerit, jotka laativat kokouksista muistiot. Näiden muistioiden arkistoinnissa tai arkiston käytettävyydessä on kuitenkin puutteita. Tarkastuksen aikana kokousmuistioita saatiin vain valmistelussa mukana olleiden henkilöiden omista, epävirallisista arkistoista. Kaikkia kokousmuistioita ei saatu tarkastuksessa käyttöön.

Työpajojen ja toimialatapaamisten tulokset dokumentoi näiden tilaisuuksien järjestämisestä vastannut konsultti konsultointisopimuksen ja Gaia Consulting Oy:n omien käytänteiden mukaisesti. Aluetilaisuuksien keskusteluista koottiin kirjallisen aineiston ja tietopyyntöjen perusteella yhteenvedot strategian valmistelussa hyödynnettäviksi, mutta tarkastuksessa tästä saatiin dokumentti vain kahden aluetilaisuuden osalta.

Strategian valmistelun aikana aineistoa tallennettiin myös VTT:n sähköiseen työtilaan, joka siten toimi epävirallisena arkistona. Työn edistymisen tallentui myös strategia-asiakirjan eri versioihin.



3 Kartoitettiin biotalouden toimintaympäristön lähtötilannetta ja tulevaisuutta?

Valmistelun tietopohja oli kapea, sillä uudesta toimialasta ei ollut riittävästi tietoa. Lähtötilannetta analysoitiin kuitenkin hyvin ja systemaattisesti. Sen sijaan tulevaisuutta ennakoitiin vain jonkin verran, eikä sitä tehty systemaattisesti.

Valmistelussa mukana olleet eivät selvittäneet systemaattisesti muiden strategioiden ja ohjelmien kytkentöjä biotalousstrategiaan.

3.1 Valmistelun tietopohja oli kapea, sillä uudesta toimialasta ei ollut riittävästi tietoa

Kokousmuistioiden perusteella johtoryhmän ja työryhmän jäsenet tiedostivat, että valmistelun tueksi tarvitaan monipuolinen tietopohja. Strategian valmistelussa ei ollut mahdollista ryhtyä uuden tiedon hankintaan. Siksi tavoitteena oli hyödyntää olemassa oleva tieto valmistelussa. Valmistelussa hyödynnettiin myös valmistelussa mukana olleiden ja heidän organisaatioidensa asiantuntemusta biotaloudesta. Lisäksi sidosryhmätyöpajat olivat osallaan muodostamassa tietopohjaa. Valmistelun tueksi tilattiin Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolta (nykyisin Tapio Oy) selvitys biotaloustoimijoista ja yrityksistä sekä kooste meneillään olleista biotaloushankkeista. Lisäksi työryhmän sihteereitä pyydettiin keräämään biotalouden tilastollinen tilanne- ja tulevaisuuskuksaus.

Tietopohjan merkittäviksi puutteiksi valmistelussa koettiin biotalouden tilastojen puuttuminen, biotalous-käsitteen epämääräisyys sekä riittävän ennakoititiedon puuttuminen. Biotalous tilastointia kehitettiin jonkin verran valmistelun yhteydessä.

Tietopohjan merkittävä vankistaminen esimerkiksi erillisen tutkimusprojektin avulla olisi käytännössä tarkoittanut strategian valmistelun keskeyttämistä ja strategian huomattavaa viivästymistä. Strategian valmistelu uudesta, Suomen kannalta merkittäväksi arvioidusta toimialasta haluttiin kuitenkin toteuttaa tietopohjan heikkouksista huolimatta.

Tarkastuksessa ei saatu kattavaa listaa strategian tietopohjan muodostavista dokumenteista.

Monipuolisen tietopohjan
tarve tiedostettiin

Valmistelun aikana kehitettiin
biotalous tilastointia

3.2 Lähtötilannetta analysoitiin hyvin ja systemaattisesti

Haastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella johto- ja työryhmässä sekä sidosryhmätyöpajoissa analysoitiin lähtötilannetta olemassa olevien tietojen pohjalta. Työryhmä käsitteli ja tarkensi työpajojen tuloksia. Lähtötilannetta kuvattiin myös kehitettyjen tilastojen avulla.

Lähtötilanteen analysoimista hankaloitti se, että biotalous toimialana oli valmistelun käynnistyessä uusi, eikä sitä ollut määritelty yksikäsitteisesti. Strategiassa käytetystä biotalouden määritelmästä sovittiin valmistelun aikana.

Tarkastushavaintojen perusteella lähtötilannetta analysoitiin systemaattisesti: sidosryhmätyöpajassa pohdittiin biotalouden nykytilaa SWOT-analyysiä käyttäen PESTEL-viitekehikon näkökulmista. Näitä näkökulmia ovat poliittinen, taloudellinen, sosiaalinen ja yhteiskunnallinen, teknologinen, ympäristönäkökohdat ja lainsäädännöllinen (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal).⁸

3.3 Tulevaisuutta ennakoitiin jonkin verran, mutta systemaattisuus puuttui

Haastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella tulevaisuuden ennakointia sivuttiin jonkin verran lähtötilanteen analyysin yhteydessä. Tulevaisuuden ennakointia tuki lisäksi alaluvussa 3.1 mainittu työryhmän sihteereiden keräämä biotalouden tilastollinen tilanne- ja tulevaisuuskatsaus. Tulevaisuuden ennakoiminen nojasi tarkastushavaintojen perusteella olemassa olevaan tietoon ja sidosryhmätyöpajojen tuottamiin aineistoihin.

Tulevaisuuden ennakoinnissa ei käytetty systemaattista tarkastelutapaa, esimerkiksi skenaariotarkastelua. Tarkastushavaintojen pohjalta syntyi käsitys, ettei systemaattista tarkastelutapaa käytetty, koska työryhmä koki, ettei sillä ollut käytössä riittävän vankkaa tietopohjaa tällaisen analyysin tueksi. Systemaattisuus on kuitenkin järjestelmällisyyttä ja suunnitelmallisuutta painottava lähestymistapa, joka ei aina edellytä vankkaa tietopohjaa. Systemaattista ennakointia voitaisiin siten tehdä myös esimerkiksi näkemyksellisesti, melko vähällä tietomäärällä. Kaiken kaikkiaan ennakointi jäi vähäisemmäksi kuin nykytilanteen analysointi.

3.4 Muiden strategioiden ja ohjelmien kytkentöjä biotalousstrategiaan ei selvitetty systemaattisesti

Haastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella valmistelussa tiedostettiin biotalousstrategian yhteydet muihin strategioihin ja ohjelmiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin.

Tarkastushavaintojen mukaan muiden strategioiden ja ohjelmien biotalousstrategialle asettamien vaatimusten, reunaehtojen tai vaikutusten arvioiminen pohjautui asiantuntijanäkemykseen eikä systemaattiseen selvitystyöhön: Biotalousstrategiaan kytkeytyvät kansalliset strategiat ja ohjelmat listattiin ja biotalousstrategian synergioista niiden kanssa keskusteltiin yhdessä sidosryhmätyöpajassa ja työryhmässä. Valmistelijat eivät kuitenkaan käyneet systemaattisesti läpi näiden strategioiden ja ohjelmien kytkentöjä biotalousstrategiaan.

Strategiassa käytetystä biotalouden määritelmästä sovittiin valmistelun aikana

Tulevaisuuden systemaattisen ennakoimisen ajateltiin vaativan paljon tietoa

Muiden strategioiden ja ohjelmien kytkentöjen arvioiminen nojasi asiantuntijoiden näkemykseen



4 Onko visio ilmaistu?

Biotalousstrategiassa esitetään Suomen valtion visio biotalouden merkityksestä tulevaisuuden Suomessa. Visioon liittyy määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita.

4.1 Visio esitetään strategia-asiakirjassa

Valmistelun aikana muotoiltiin biotalousstrategian visio vuodelle 2025: biotalouden kestävätkä ratkaisut ovat Suomen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyntä perusta.

Visio aikahorisontti haluttiin haastatteluiden perusteella pitää melko lyhyenä, jotta toimeenpanosta vastaaville tahoille syntyisi riittävä paine aloittaa toimet nopeasti.

Biotalousvisio muodostettiin siten, että sen elementtejä hahmoteltiin aluksi sidosryhmätyöpajassa, minkä jälkeen visiota työstettiin edelleen työryhmässä. Visioon sai ottaa kantaa myös verkkokeskustelussa. Visio pyrkii kuvastamaan sidosryhmien ja valmistelijoiden yhteistä tahtoa siitä, mihin suuntaan biotaloutta kehitetään tulevaisuudessa.

Lyhyt aikahorisontti kannustaa nopeaan toimeenpanoon

4.2 Visioon liittyy määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita

Visioon liittyy määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita: Suomen biotalouden tuotos nostetaan 100 miljardiin euroon ja luodaan 100 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2025 mennessä. Nämä tavoitteet asetettiin suhteessa vuoden 2011 tilanteeseen, jolloin biotalouden tuotos oli 60 miljardia euroa, ja ala tarjosi 319 000 työpaikkaa.

Valmistelijat asettivat erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön toiveesta tavoitteet kunnianhimoisiksi: biotalousstrategia oli määritelty EU:n biotalousstrategian⁹ vanavedessä kasvustrategiaksi, joten sen tavoitteet asetettiin olettamalla, että biotalous kasvaisi nopeammin kuin toimialat keskimäärin. Tavoitteiden määrittely tapahtui kokonaisnäkömyksen pohjalta, eikä se perustunut yksityiskohtaiseen analyysiin biotalouden eri sektoreiden kasvuennusteista. Tavoitteilla haluttiin viestittää, että biotalouden edistämiseen suhtaudutaan kunnianhimoisesti ja että alaan halutaan panostaa. Tavoitteisiin vaikuttivat erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset.

Kasvustrategian tavoitteet haluttiin asettaa korkealle



5 Kartoitettiinko strategiavaihtoehtoja?

Biotalousstrategian valmistelussa ei muodostettu systemaattisesti ja dokumentoidusti vaihtoehtoja vision toteuttamiseksi vaan keskityttiin yhden strategiavaihtoehdon muotoiluun. Toisaalta vaihtoehtoja pohdittiin epäsuorasti strategiaa muotoiltaessa.

Muodostetun strategiavaihtoehdon taloudellisia vaikutuksia ei arvioitu. Taloudellisten vaikutusten välillisenä arvioimisena voidaan kuitenkin pitää toimeenpanon resurssien suunnittelua ja visiossa ilmaistua biotalouden tuotoksen kasvua, jota strategialla tavoitellaan.

Strategiavaihtoehtoja ei vertailtu systemaattisesti ja dokumentoidusti, koska vaihtoehtoja pohdittiin vain epäsuorasti.

5.1 Strategiavaihtoehtoja ei muodostettu systemaattisesti ja dokumentoidusti

Tarkastushavaintojen perusteella valmistelun aikana ei muodostettu vaihtoehtoja vision toteuttamiseksi. Strategia muotoutui prosessissa, jossa aluksi mietittiin sellaisia strategisia valintoja, jotka tukisivat haluttua biotalouden kehitystä. Näitä valintoja työstettiin eteenpäin, ryhmiteltiin ja karsittiin valmistelun aikana.

Yksi sidosryhmätyöpaja keskittyi vision toteutumista tukeviin strategiaan valintoihin. Työpajassa tuotettiin ehdotuksia strategisiksi valinnoiksi eli toimenpiteiden painopisteiksi sekä priorisoitiin ja arvioitiin niitä. Työryhmä jatkoi valintojen työstämistä ja esitteli niitä johtoryhmälle. Lopullisessa strategiassa on esitetty näiden strategisten valintojen pohjalta muodostetut neljä strategista päämäärää (kuvio 1), joiden avulla visio pyritään toteuttamaan.

Strategian valmistelussa keskityttiin siis vain yhden strategiavaihtoehdon muotoiluun. Toisaalta strategisten päämäärien muotoilun yhteydessä pohdittiin epäsuorasti myös muita strategiavaihtoehtoja samalla, kun tuotettiin ja arvioitiin erilaisia strategisia valintoja: strategiset valinnat olivat toimenpiteiden painopistealueita, ja erilaisista strategisten valintojen yhdistelmistä olisi voitu muodostaa vaihtoehtoisia strategioita. Varsinaisia dokumentoidusti esitettyjä strategiavaihtoehtoja ei kuitenkaan muodostettu.

Strategiavaihtoehtoja
pohdittiin epäsuorasti

5.2 Taloudellisia vaikutuksia ei arvioitu

Strategian valmistelun yhteydessä on hyödyllistä arvioida muodostettujen strategiavaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia. Tämä arviointi auttaa vaihtoehtojen keskinäisessä vertailussa ja parhaan vaihtoehdon valinnassa.

Koska biotalousstrategian valmistelussa ei muodostettu varsinaisia strategiavaihtoehtoja, taloudellisten vaikutusten arvioiminen olisi ollut mahdollista vain yhdelle laaditulle strategialle. Haastatteluiden ja kirjallisen aineiston perusteella valmistelussa ei arvioitu taloudellisia vaikutuksia. Tätä perusteltiin esimerkiksi sellaisella näkemyksellä, että taloudellisten vaikutusten arvioiminen ei sovellu uuteen toimialaan liittyvään strategiaan, koska tietoa ei näkemyksen mukaan ole riittävästi laskelmien pohjaksi.

Vaikka taloudellisia vaikutuksia ei arvioitu, niiden välillisenä arvioimisenä voi pitää toimeenpanon resurssien suunnittelua (ks. alaluku 6.3) ja strategialla tavoiteltua biotalouden tuotoksen kasvua 40 miljardilla eurola vuodesta 2011 vuoteen 2025.

5.3 Strategiavaihtoehtoja ei vertailtu systemaattisesti ja dokumentoidusti

Tarkastushavaintojen perusteella valmistelun aikana ei muodostettu strategiavaihtoehtoja (ks. alaluku 5.1). Koska strategiavaihtoehtoja ei ollut olemassa, niitä ei voitu vertailla. Strategisia valintoja eli visiota tukevia toimenpiteiden painopisteitä kuitenkin priorisoitiin ja arvioitiin yhdessä sidosryhmätyöpajassa, ja niitä työstettiin edelleen pääasiassa työryhmässä.

Haastateltavat kokivat, että strategiavaihtoehtojen systemaattinen vertailu ei olisi ollut mahdollista siinäkään tapauksessa, että vaihtoehtoja olisi muodostettu: biotalouden kehityksen arvioiminen oli valmistelun aikaan hyvin epävarmaa, eikä vertailuun olisi ollut valmistelun puitteissa aikaa tai rahoitusta.



CRICKET
TASTING

6 Suunniteltiinko strategian toimeenpanoa?

Biotalousstrategian toimeenpanoa suunniteltiin valmistelun aikana kokonaisuudessaan jonkin verran. Esimerkiksi yksittäiset toimenpiteet ja vastuutahot nimetään strategia-asiakirjassa. Myös toimeenpanon resursseja suunniteltiin, mutta yksityiskohtaista resurssisuunnitelmaa ei tehty. Toimenpiteiden ajoitus esitettiin joiltain osin.

Toimeenpanon riskejä pohdittiin valmistelun aikana, mutta riskejä ei arvioitu eikä niiden käsittelyä suunniteltu systemaattisesti. Strategian toimenpiteitä priorisoitiin alkuvaiheen toimeenpanon aikana, jolloin myös käytännössä seurattiin toimeenpanon edistymistä.

Strategian tavoitteet ja mittarit kuvaavat yleisesti biotalouden kehitystä. Valmistelun aikana ei suunniteltu raportointia strategian etenemisestä ja tuloksista eikä strategiaa korjaavia toimenpiteitä. Strategian arviointia ei erikseen suunniteltu. Toimeenpanon aikainen viestintä suunniteltiin hyvin.

6.1 Yksittäiset toimenpiteet ja vastuutahot nimetään strategia-asiakirjassa

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kasvun uusien kärkien, cleantechin ja biotalouden, vauhdittamisesta ja sen liitteenä julkaistussa biotalousstrategiassa on esitetty toimenpiteitä ja niille nimettyjä vastuutahoja. Toimenpiteet eivät ole kovin yksityiskohtaisia, mutta haastatteluissa tarkkuustasoa pidettiin riittävänä.

Biotalousstrategiassa (s. 30) viitataan yksityiskohtaiseen toimeenpanosuunnitelmaan, joka oli tarkoitus laatia toteutusta organisoitaessa. Haastatteluiden perusteella tällaista yksityiskohtaista toimeenpanosuunnitelmaa ei kuitenkaan laadittu, mutta heti strategian hyväksymisen jälkeen alkaneessa alkuvaiheen toimeenpanossa strategian toimenpiteet listattiin taulukoksi, jonka avulla niiden etenemistä seurattiin. Alkuvaiheessa, ennen Sipilän hallituksen ohjelmaa, strategiaa toteutettiin metsäalan strategisen ohjelman¹⁰ puitteissa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaisesti.

Varsinainen toimeenpanosuunnittelu on tapahtunut vasta Sipilän hallituksen ohjelman painopistealueeseen Biotalous ja puhtaat ratkaisut kuuluvien kärkihankkeiden toteutussuunnittelussa. Nämä kärkihankkeet perustuvat osittain biotalousstrategiaan.

Koska biotalousstrategia on luonteeltaan poliittinen strategia, valmisteluvaiheessa jouduttiin ottamaan huomioon, että strategian toimeenpano riippuu oleellisesti seuraavan hallituksen ohjelmasta. Tästä näkökulmasta yksityiskohtaisen toimeenpanosuunnitelman tekeminen ei olisi ollut strategian valmisteluvaiheessa mielekästä.

Alkuvaiheen toimeenpanoa toteutettiin metsäalan strategisen ohjelman puitteissa

Toimeenpanon tarkka suunnittelu siirtyi Sipilän hallituksen ohjelmaan

6.2 Toimenpiteitä ajoitettiin joiltain osin

Suomen biotalousstrategiassa todetaan seuraavasti (s. 30): ”Toimenpiteiden ajoituksesta laaditaan yksityiskohtainen toimeenpanosuunnitelma toteutuksen organisoinnin yhteydessä. Lähtökohtana kuitenkin on, että pääosa toimenpiteistä käynnistyy vuoden 2014 loppuun mennessä.”

Heti strategian hyväksymisen jälkeen käynnistyneen alkuvaiheen toimeenpanon aikana toimenpiteistä laadittiin taulukko, jossa oli mukana myös tavoiteaikataulu joidenkin toimenpiteiden toteuttamiselle. Käytännössä strategian toimeenpano on ajoitettu Sipilän hallituksen ohjelmassa.

Toimeenpano on ajoitettu pääosin Sipilän hallituksen ohjelmassa

6.3 Toimeenpanon resursseja suunniteltiin, mutta yksityiskohtaista suunnitelmaa ei tehty

Biotalousstrategiassa arvioidaan resursseja seuraavasti (s. 25): ”Biotalouskasvutavoitteiden saavuttamiseksi on arvioitu tarvittavan 10 vuoden ajanjaksolla kaiken kaikkiaan 2,1 miljardia euroa julkisia panostuksia, jakautuen riskirahoitukseen yrityksille (1,0 mrd.), tutkimus- ja innovaatorahoitukseen (0,5 mrd.) sekä pilotointeihin ja demonstrointeihin tarvittaviin panostuksiin (0,6 mrd.).” Haastatteluiden mukaan nämä luvut pohjautuivat kokemusperäiseen tietoon strategiassa esitettyjen toimenpiteiden kustannuksista.

Haastatteluissa todettiin, että uusia resursseja strategian toteuttamiseksi ei ollut tiedossa, joten strategiaa ajateltiin toteuttaa suuntaamalla olemassa olevia resursseja uudelleen. Siksi yksityiskohtaista resurssisuunnitelmaa ei tehty.

Strategia varauduttiin toteuttamaan olemassa olevin resurssein

6.4 Toimeenpanon riskejä pohdittiin, mutta riskejä ei arvioitu eikä niiden käsittelyä suunniteltu systemaattisesti

Tarkastusaineiston perusteella riskianalyysiä ei tehty systemaattisesti, mutta riskeistä kuitenkin keskusteltiin työryhmässä ja niistä oltiin tietoisia. Aiemmin valmistuneessa Biotalous Suomessa – arvio kansallisen strategian tarpeesta -raportissa¹¹ oli kartoitettu biotalouteen liittyviä sitoumuksia ja reunaehdoja. Raportin katsottiin vähentäneen tarvetta kartoittaa riskejä strategian valmistelun yhteydessä.

Tarkastushavainnoista muodostuneen käsityksen perusteella riskien vähäiseen käsittelyyn vaikutti mahdollisesti riittämättömäksi koettu tietopohja ja siitä johtunut tulevaisuuden heikko ennakointi sekä se, että riskien systemaattista käsittelyä ei nähty valmistelussa tarpeellisenä.

Haastatteluiden perusteella biotalousstrategia muotoiltiin siten, että sen avulla voitaisiin välttää toimeenpanon riskejä. Esimerkiksi kestävyyyteen ja puunkäytön hyväksyttävyyteen liittyviä riskejä pyrittiin minimoimaan korostamalla strategiassa kestävää kasvua ja panostamalla toimenpiteissä EU-vaikuttamiseen. Riskien käsittelyä ei kuitenkaan suunniteltu systemaattisesti.

EU-vaikuttaminen vähentää toimeenpanon riskejä

6.5 Toimenpiteiden priorisointia ja seurantaan tehtiin alkuvaiheen toimeenpanossa

Tarkastushavaintojen perusteella biotalousstrategiassa mainittuja toimenpiteitä ei priorisoitu strategian valmistelun aikana. Niiden priorisoinnista keskusteltiin jonkin verran työryhmässä, mutta keskustelu ilmeisesti tähtäsi lopullisten toimenpiteiden valintaan eikä lopullisten toimenpiteiden keskinäisen tärkeysjärjestyksen määrittämiseen.

Haastatteluiden mukaan toimenpiteiden priorisoinnista päätettiin heti strategian hyväksymisen jälkeen alkaneen alkuvaiheen toimeenpanon aikana: toimenpiteistä priorisoitiin ne, jotka voitiin toteuttaa helposti, ja ne, jotka liittyivät investointien tai viennin edistämiseen, EU-vaikuttamiseen ja viestintään.

Strategian toimeenpanon seuranta suunniteltiin ja siitä keskusteltiin johtoryhmässä ja työryhmässä toimeenpanoa suunniteltaessa. Strategian sivulla 30 on luku 4 Toimeenpano ja seuranta, joka kuvaa kuitenkin lähinnä toimeenpanon organisointia. Suoraan seurantaan liittyy sivun 30 taulukko 2, jossa on esitelty mittarit, joilla strategian edistymistä on tarkoitus seurata.

Biotalousstrategian seuranta oli tarkoitus toteuttaa usean ministeriön yhteistyönä samaan tapaan kuin valmistelukin, ja seurannan tuloksista olisi raportoitu ministereille. Käytännössä seurantaan alettiin toteuttaa alkuvaiheen toimeenpanossa toimenpiteistä laaditun taulukon (ks. alaluku 6.2) avulla.

6.6 Strategian tavoitteet ja mittarit kuvaavat yleisesti biotalouden kehitystä

Strategian tavoitteista ja strategian seurantaan soveltuvista mittareista keskusteltiin työryhmässä, jossa niiden tarve ymmärrettiin. Strategiassa esitettiin selkeät, mitattavat tavoitteet vain biotalouden tuotoksen kasvulle ja työpaikkojen määrän kasvulle (ks. alaluku 4.2). Strategiassa määritellyt strategiset päämäärät (kuvio 1) ovat myös luonteeltaan tavoitteita, mutta näitä laadullisia päämääriä ei konkretisoitu mitattaviksi tavoitteiksi.

Strategian sivulla 30 esitetyt mittarit tarkastelemalla havaitaan, että ne kuvaavat yleisesti biotalouden kehitystä. Mittareiden avulla ei voi seurata biotalousstrategian vaikutusta tai strategiassa määriteltyjen toimenpiteiden toteutumista ja strategisten päämäärien saavuttamista. Yksityiskohtaisten mittareiden määrittelyä hankaloittivat biotalouden tilastoinnin puutteet ja valmistelussa käytössä olleet vähäiset resurssit.

Haastateltujen näkemykset toteutunutta yksityiskohtaisempien tavoitteiden ja mittareiden tarpeesta olivat keskenään erilaisia.

Strategian toimeenpanon etenemistä on hankala seurata strategiassa esitetyin mittarein

6.7 Valmistelussa ei suunniteltu raportointia strategian etenemisestä ja tuloksista, strategiaa korjaavia toimenpiteitä eikä strategian arviointia

Raportointia strategian etenemisestä ja tuloksista ei suunniteltu valmistelun aikana. Haastatteluiden perusteella toimeenpanon alkuvaiheessa strategiasta raportointi metsäalan strategisen ohjelman kautta. Sipilän hallituksen ohjelman osana siitä raportoidaan biotalouden ja puhtaiden ratkaisujen ministerityöryhmälle. Myös keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköille on raportoitu strategian etenemisestä ja tuloksista.

Usein pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia strategioita on tarpeen muokata niiden voimassaolon aikana. Tarkastushavaintojen perusteella biotalousstrategian valmistelun puitteissa ei suunniteltu strategiaa korjaavia toimenpiteitä. Haastatteluiden mukaan ajateltiin, että strategiaa tullaan muokkaamaan tarpeen mukaan, ja siksi korjaavien toimenpiteiden suunnittelua ei nähty tarpeelliseksi. Strategian päivittäminen edellyttää poliittista päätöstä.

Tarkastusaineistossa ei ole viitteitä siitä, että strategian arviointia olisi suunniteltu valmistelun aikana. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin, että valmistelussa mukana olleet pitivät strategian arvioimista itsestään selvänä, koska strategioiden arvioiminen kuuluu ministeriöiden toimintakulttuuriin.

Cleantech- ja biotalousstrategiat on arvioitu vuonna 2016 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa tutkimushankkeessa Biotalous ja puhtaat ratkaisut kestävä kasvun perustana (CLEANBIO).¹² Strategioiden onnistumisen arviointi jäi hankkeessa kuitenkin melko kapeaksi: onnistumista ei ollut mahdollista arvioida esimerkiksi tilastollisesti vähäisen tilastoaineiston takia.

Biotalousstrategian päivittäminen edellyttää poliittista päätöstä

Strategioiden arvioiminen kuuluu ministeriöiden toimintakulttuuriin

6.8 Viestintä suunniteltiin hyvin

Strategian toimeenpanon aikainen viestintäsuunnitelma tehtiin strategian hyväksymisen jälkeen ennen kevään 2015 eduskuntavaaleja. Viestintä suunniteltiin työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön viestinnästä vastaavien yhteistyönä, ja suunnitelman tekemisessä käytettiin apuna ulkopuolista viestintäkonsulttia.

Jo strategian valmistelun aikana perustettiin Biotalous.fi-sivusto, joka on edelleen aktiivisessa käytössä. Sivusto ei ole pelkästään biotalousstrategian viestintäkanava, vaan se pyrkii esittelemään suomalaista biotaloutta ja tarjoamaan siitä tietoa. Sivustoa käytettiin myös valmistelun aikaisessa viestinnässä: tavoite oli kertoa sidosryhmille ja kansalaisille strategian valmistelun etenemisestä ja tarjota kanava strategian valmisteluun osallistumiseksi. Strategian valmistelun aikana tapahtunut viestinnän suunnittelu keskittyi ensisijaisesti valmistelun aikaiseen viestintään.

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja min-käläisiä rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, valmisteltiinko biotalousstrategia julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen siten, että valmistelulla luotiin edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet toimeenpanon aikana. Tarkastuksessa arvioitiin strategian valmistelua strategisen suunnittelun näkökulmasta.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää konkreettisesti strategian toimeenpanossa ja yleisemmin valtionhallinnon strategiatyössä. Tarkastuksen tulosten tärkeimmät hyödyntäjät ovat ministeriöt. Tulosten hyödyntämisen näkökulma on kehittävä ja varmistava.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksessa arvioitiin valtioneuvoston toukokuussa 2014 hyväksymän strategian Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia valmistelua. Tarkastuksessa oli tarkoitus ottaa huomioon myös mahdolliset strategiaan Sipilän hallituksen puolivälitarkastelun yhteydessä keväällä 2017 tehdyt päivitykset. Strategiaa ei tuolloin kuitenkaan päivitetty. Tarkastus keskittyi strategian valmistelun arviointiin, koska strategian vaikuttavuutta on arvioitu valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa Biotalous ja puhtaat ratkaisut kestävän kasvun perustana (CLEANBIO)¹³ vuonna 2016.

Suomen biotalousstrategia valmisteltiin laajapohjaisessa, työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa hankkeessa. Valmistelussa olivat lisäksi mukana valtioneuvoston kanslia, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ja niiden hallinnonalat sekä VTT ja Sitra.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, maa- ja metsätalousministeriöltä, ympäristöministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta pyydettiin kommentteja työ- ja elinkeinoministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä ja ympäristöministeriöltä. Saadut kommentit eivät olleet sellaisia, että ne olisivat vaikuttaneet tarkastusasetelmaan.

Tarkastuksessa strategian valmisteluprosessiin luettiin kuuluvaksi seuraavat vaiheet:

1. Valmistelun organisointi
2. Lähtötilanteen ja tulevaisuuden kartoittaminen
3. Vision määrittäminen
4. Strategiavaihtoehtojen kartoittaminen
5. Toimeenpanon suunnittelu

Strategian valmisteluprosessin katsottiin alkavan valmistelun organisoinnista, koska valmista organisaatiota tällaisen strategian laatimiseksi ei ole olemassa.

Strategian valmisteluprosessiin kuuluu yleensä seuraavia vaiheita: nykytilan analyysi, vision, mission ja arvojen selkiyttäminen, päämäärien ja tavoitteiden asettelu ja strategisen toimintaohjelman määrittäminen.¹⁴ Tässä tarkastuksessa nykytilan analyysiin määriteltiin kuuluvan paitsi lähtötilanteen myös tulevaisuuden kartoittamista, koska käsitys tulevaisuudesta vaikuttaa sekä strategian tavoitteisiin että strategiavaihtoehtoihin. Sen sijaan mission ja arvojen selkiyttäminen rajattiin pois biotalousstrategian laadintaprosessiin kuulumattomina, koska näistä oli päätetty ennen strategian valmisteluprosessin alkamista: biotalousstrategia toteuttaa osaltaan missiota ja arvoja, jotka olivat muotoutuneet kansallisessa luonnonvarastrategiassa¹⁵ ja pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa.¹⁶

Strategian toimeenpanon suunnittelu määriteltiin tässä osaksi strategian valmisteluprosessia. Esimerkiksi Bryson (1995, s. 33–34)¹⁷ korostaa toimeenpanosuunnittelun tärkeyttä osana strategian laatimista. Hyvässä, strategian toimeenpanoa helpottavassa toteutussuunnittelussa on sovittu tarkasti tehtävänjaosta ja vastuista, tavoitteista ja mittareista, toimintavaiheista, aikatauluista, resursseista, viestinnästä, arvioinnista, valvonnasta sekä korjaavista toimenpiteistä.¹⁸

Tässä tarkastuksessa kriteerien ensisijaisina lähteinä ovat strategian valmisteluprosessi (ml. toteutussuunnittelu), julkisuusperiaate, hyvän hallinnon periaatteet, rationaalisesti toteutettu suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi sekä organisaatiopsykologia. Tarkastuskriteerit muodostettiin näiden kriteerilähteiden perusteella.

Perustuslain julkisuusperiaate¹⁹ edellyttää, että viranomaisen toiminta on avointa ja läpinäkyvää. Hyvän hallinnon periaatteiden²⁰ mukaisesti viranomaisen on toimittava tasapuolisesti, puolueettomasti ja johdonmukaisesti. Sidosryhmien kuuleminen ja valmistelun eri vaiheiden dokumentoiminen edistävät merkittäväällä tavalla julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Julkisen hallinnon toimissa voidaan ihanteena pitää rationaalisesti toteutettua suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia: hallinnon toiminnan tu-

lisi olla rationaalista ja perustua riittävään tietoon. Rationaalisuus edistää osaltaan hyvän hallinnon toteutumista.

Strategian onnistumisen kannalta tärkeä kriteeri on, että erityisesti sen toteuttamisesta vastaavat osapuolet ovat sitoutuneita strategiaan.²¹ Tässä tarkastuksessa sitoutuminen on osa tarkoituksenmukaista valmistelun organisointia. Strategian onnistumisen ja sitoutumisen välistä yhteyttä on selvitetty organisaatiopsykologian alaan kuuluvissa tutkimuksissa.²²

Sivulla 38 mainitut strategian valmisteluprosessin vaiheet muodostavat tarkastuksen osa-alueet. Strategian valmistelua arvioitiin viidellä tarkastuskysymyksellä, joista jokainen kohdistuu valmisteluprosessin yhteen vaiheeseen (ks. sivut 40–42). Jokainen valmisteluprosessin vaihe on jaettu osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymysten osakysymysten avulla. Kunkin tarkastuskysymyksen kriteereinä on näiden osatehtävien suorittaminen. Kriteerien täyttymistä arvioitiin laadullisesta aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella. Tarkastuskysymykset ja kriteerit on laadittu siten, että ne ottavat huomioon tarkastuksen tavoitteessa määritellyt vaatimukset julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavasta strategian valmistelusta, jolla luodaan edellytykset saavuttaa strategian tavoitteet toimeenpanon aikana. Mikäli kaikkien viiden tarkastuskysymyksen kriteerit täyttyvät, voidaan todeta, että nämä valmistelulle asetetut vaatimukset toteutuvat hyvin.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät on kuvattu tiivistetysti sivuilla 40–42. Tarkastusaineisto koostui seuraavista materiaaleista:

- strategian valmisteluhankkeen virallinen dokumentaatio
- johtoryhmän ja työryhmän kokousmateriaali
- sidosryhmätyöpajojen, toimialatapaamisten ja alueellisten biotalousfoorumien materiaali
- muut strategian valmistelijoilta saadut taustamateriaalit
- asiantuntijahaastattelut (työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Luonnonvarakeskus, VTT, Gaia Consulting Oy, biotalousstrategian viestintätiimi)
- sähköpostitse tehdyt täydentävät kyselyt
- pienhiukkasia käsittelevässä tarkastuksessa²³ saatu materiaali (kyselyyn vastaukset)
- Valtioneuvoston periaatepäätös kasvun uusien kärkien cleantechin ja biotalouden vauhdittamisesta²⁴
- Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia²⁵
- Valtioneuvoston strategia cleantech-liiketoiminnan edistämisestä²⁶
- CLEANBIO-hankkeen loppuraportti.²⁷

Haastatteluja tehtiin seitsemän kappaletta, ja näissä oli yhteensä 12 haastateltavaa. Haastattelut olivat luonteeltaan puolistrukturoituja haastatteluja: haastateltaville annettiin teemoittain luokitellut yksityiskohtaiset kysymykset nähtäväksi, mutta heitä myös kannustettiin ottamaan esille itse tärkeinä pitämiään asioita valmiiden kysymysten ulkopuolelta. Kaikkia kysymyksiä ei käyty yksityiskohtaisesti läpi.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valmistelun organisointi tarkoituksenmukainen?
 - Ovatko olennaiset asiaankuuluvat ministeriöt edustettuina valmistelussa?
 - Onko valmistelu johdettu?
 - Ovatko sidosryhmät mukana valmistelussa?
 - Ovatko eri osapuolet sitoutuneet strategiaan?
 - Onko strategian valmistelun dokumentointi suunniteltu ja toteutettu suunnitelman mukaisesti?

2. Onko lähtötilannetta ja tulevaisuutta kartoitettu (tietopohjan hyvyys)?
 - Onko lähtötilannetta analysoitu?
 - Onko tulevaisuutta ennakoitu?
 - Onko analysoinnissa ja ennakoinnissa käytetty systemaattista tarkastelutapaa?
 - Onko tietopohja monipuolinen ja riittävä?
 - Onko selvitetty muiden strategioiden, ohjelmien, tavoitteiden tms. asettamat vaatimukset ja reunaehdot tälle strategialle?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymyksen osakysymysten avulla. Tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Siten vastaus tarkastuskysymykseen ”Onko valmistelun organisointi tarkoituksenmukainen?” on kyllä, jos

- olennaiset asiaankuuluvat ministeriöt ovat edustettuina valmistelussa
- valmistelu on johdettu
- sidosryhmät ovat mukana valmistelussa
- eri osapuolet ovat sitoutuneet strategiaan
- strategian valmistelun dokumentointi on suunniteltu ja toteutettu suunnitelman mukaan.

Aineistot: Strategian vastuutahoilta ja muilta valmistelussa mukana olleilta hankitut strategian valmisteluun liittyvät asiakirjat, avainhenkilöiden litteroidut haastattelut ja sähköpostitse tehdyt täydentävät kyselyt.

Analyysimenetelmät: Analyysissä sovellettiin pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jota täydennettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokiteltiin osakysymyksittäin sen mukaan, toteutuiko osakysymystä vastaava kriteeri, eli oliko aineiston perusteella vastaus osakysymykseen kyllä vai ei. Pääosa laadullisesta aineistosta käsiteltiin NVivo-ohjelmalla.

Kriteerit: Valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymyksen osakysymysten avulla. Tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Siten vastaus tarkastuskysymykseen ”Onko lähtötilannetta ja tulevaisuutta kartoitettu?” on kyllä, jos

- lähtötilannetta on analysoitu
- tulevaisuutta on ennakoitu
- analysoinnissa ja ennakoinnissa on käytetty systemaattista tarkastelutapaa
- tietopohja on monipuolinen ja riittävä
- on selvitetty muiden strategioiden, ohjelmien, tavoitteiden ynnä muiden asettamat vaatimukset ja reunaehdot biotalousstrategialle.

3. Onko visio ilmaistu?
- Onko visio esitetty?
 - Onko visiossa mukana määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita?

Aineistot: Strategian vastuutahoilta hankitut strategian valmisteluun liittyvät asiakirjat ja avainhenkilöiden litteroidut haastattelut.

Analyysimenetelmät: Analyysissä sovellettiin pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jota täydennettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokiteltiin osakysymyksittäin sen mukaan, toteutuiko osakysymystä vastaava kriteeri, eli oliko aineiston perusteella vastaus osakysymykseen kyllä vai ei. Pääosa laadullisesta aineistosta käsiteltiin NVivo-ohjelmalla.

Kriteerit: Valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymyksen osakysymysten avulla. Tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Siten vastaus tarkastuskysymykseen "Onko visio ilmaistu?" on kyllä, jos

- visio on esitetty
- visiossa on mukana määrällisiä ja aikaan sidottuja tavoitteita.

Aineistot: Strategian vastuutahoilta hankitut strategian valmisteluun liittyvät asiakirjat ja avainhenkilöiden litteroidut haastattelut.

Analyysimenetelmät: Analyysissä sovellettiin pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jota täydennettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokiteltiin osakysymyksittäin sen mukaan, toteutuiko osakysymystä vastaava kriteeri, eli oliko aineiston perusteella vastaus osakysymykseen kyllä vai ei. Pääosa laadullisesta aineistosta käsiteltiin NVivo-ohjelmalla.

4. Onko strategiavaihtoehtoja kartoitettu?
- Onko strategiavaihtoehtoja muodostettu?
 - Onko taloudellisia vaikutuksia arvioitu?
 - Onko strategiavaihtoehtoja vertailtu systemaattisesti?

Kriteerit: Valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymyksen osakysymysten avulla. Tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Siten vastaus tarkastuskysymykseen "Onko strategiavaihtoehtoja kartoitettu?" on kyllä, jos

- strategiavaihtoehtoja on muodostettu
- taloudellisia vaikutuksia on arvioitu
- strategiavaihtoehtoja on vertailtu systemaattisesti.

5. Onko toimeenpanoa suunniteltu?
- Onko toimeenpanon toimenpiteet esitetty ja vastuutahot nimetty?
 - Onko toimeenpanon resursseja suunniteltu?
 - Onko toimenpiteiden ajoitus esitetty?
 - Onko toimeenpanon riskejä kartoitettu (= tunnistettu ja arvioitu)?
 - Onko toimeenpanon riskien karttaminen suunniteltu?
 - Onko toimenpiteiden priorisointi suunniteltu?
 - Onko seuranta suunniteltu?
 - Onko yksityiskohtaiset tavoitteet ja mittarit sovittu?
 - Onko raportointi strategian etenemisestä ja tuloksista suunniteltu?
 - Onko strategiaa korjaavat toimenpiteet suunniteltu?
 - Onko viestintä suunniteltu?
 - Onko strategian arviointi suunniteltu?

Aineistot: Strategian vastuutahoilta hankitut strategian valmisteluun liittyvät asiakirjat ja avainhenkilöiden litteroidut haastattelut.

Analyysimenetelmät: Analyysissä sovellettiin pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jota täydennettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokiteltiin osakysymyksittäin sen mukaan, toteutuiko osakysymystä vastaava kriteeri, eli oliko aineiston perusteella vastaus osakysymykseen kyllä vai ei. Pääosa laadullisesta aineistosta käsiteltiin NVivo-ohjelmalla.

- Kriteerit: Valmisteluprosessin vaihe jaettiin osatehtäviin, joiden toteutumista selvitettiin tarkastuskysymyksen osakysymysten avulla. Tarkastuskysymyksen kriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen. Siten vastaus tarkastuskysymykseen "Onko toimeenpanoa suunniteltu?" on kyllä, jos
- toimeenpanon toimenpiteet on esitetty ja vastuutahot nimetty
 - toimeenpanon resursseja on suunniteltu
 - toimenpiteiden ajoitus on esitetty
 - toimeenpanon riskejä on kartoitettu
 - toimeenpanon riskien karttaminen on suunniteltu
 - toimenpiteiden priorisointi on suunniteltu
 - seuranta on suunniteltu
 - yksityiskohtaiset tavoitteet ja mittarit on sovittu
 - raportointi strategian etenemisestä ja tuloksista on suunniteltu
 - strategiaa korjaavat toimenpiteet on suunniteltu
 - viestintä on suunniteltu
 - strategian arviointi on suunniteltu.

Aineistot: Strategian vastuutahoilta hankitut strategian valmisteluun liittyvät asiakirjat ja avainhenkilöiden litteroidut haastattelut.

Analyysimenetelmät: Analyysissä sovellettiin pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jota täydennettiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineisto luokiteltiin osakysymyksittäin sen mukaan, toteutuiko osakysymystä vastaava kriteeri, eli oliko aineiston perusteella vastaus osakysymykseen kyllä vai ei. Pääosa laadullisesta aineistosta käsiteltiin NVivo-ohjelmalla.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus aloitettiin 4.5.2017. Tarkastuskertomus julkaistiin 24.9.2018. Tarkastuksen aineistoja kerättiin jo tarkastuksen esiselvitysvaiheessa 16.2.2017 alkaen. Viimeiset aineistot saatiin 6.2.2018. Tarkastukseen liittyneet asiantuntijahaastattelut toteutettiin 18.9.2017, 25.9.2017, 26.9.2017, 27.9.2017, 29.9.2017, 5.10.2017 ja 1.2.2018. Tarkastukseen liittyviä tieto- ja aineistopyyntöjä tehtiin sähköpostitse tarkastuksen aikana. Viimeisin tieto- ja aineistopyyntö lähetettiin 3.5.2018.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Hanna Virta ja teemavastaava, tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksen aikana tehtiin yhteensä vain seitsemän haastattelua, joissa oli yhteensä 12 haastateltavaa. Yksi haastattelu keskittyi strategian viestintään. Haastateltaviksi pyydettiin ensisijaisesti strategian valmistelussa keskeisesti mukana olleita henkilöitä.

Koska eri tahojen haastattelut antoivat varsin yhtenäisen kuvan valmisteluprosessista, arvioitiin, että pienehkö haastateltujen määrä on riittävä. On kuitenkin mahdollista, että lisähaastattelut olisivat tuoneet hyödyllistä uutta tietoa valmistelusta.

Kaikkia strategian valmisteluun liittyviä kirjallisia aineistoja ei saatu tarkastuksen käyttöön. Koska suurin osa esimerkiksi kokousmuistioista on kuitenkin ollut käytössä, on perusteltua olettaa, että käytössä ollut aineisto on kokonaisuudessaan antanut riittävän pohjan tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi.

Toimeenpanon viestintäsuunnitelmaa ei saatu tarkastuksen käyttöön, mutta suunnitelma nähtiin viestintätiimin haastattelun yhteydessä. Biotalous.fi-sivusto uudistettiin strategian valmistuttua, eikä sivustolla aiemmin olleita materiaaleja tai keskusteluita ollut enää saatavilla.

- 1 Työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö 2014. Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia.
- 2 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a. Valtioneuvoston periaatepäätös kasvun uusien kärkien cleantechin ja biotalouden vauhdittamisesta.
- 3 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b. Valtioneuvoston strategia cleantech-liiketoiminnan edistämisestä.
- 4 Valtioneuvoston kanslia 2017. Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus – Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017.
- 5 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015. Tarkastussuunnitelma 2016–2020. https://www.vtv.fi/files/4982/Tarkastussuunnitelma_2016_2020.pdf. Viitattu 21.5.2018.
- 6 Antikainen, R., Lehtoranta S., Luoma P., Berghäll E., Valve H., Miller T., Larvus L., Pohjola J., Laturi J., Lintunen J., Tamminen S., Seppälä J. ja Uusivuori J. 2016. Biotalous ja cleantech Suomessa – strategioiden arviointi ja toimenpidesuosituksat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2016. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15503>. Viitattu 27.3.2018.
- 7 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. Valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano. Tarkastuskertomus 5/2018. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-412-5>.
- 8 Esimerkiksi PESTEL Analysis. Research Methodology -verkkosivusto. <https://research-methodology.net/theory/strategy/7137-2/>. Viitattu 5.6.2018.
- 9 Euroopan komissio 2012. Innovointistrategia kestävää kasvua varten: biotalousstrategia Euroopalle. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. COM/2012/060 final.
- 10 Työ- ja elinkeinoministeriö 2015. Metsästä kohti biotalouden edelläkävijyyttä. Metsäalan strategisen ohjelman (MSO) loppuraportti. TEM oppaat ja muut julkaisut 16/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-991-0>.
- 11 Valtioneuvoston kanslia 2010. Biotalous Suomessa – arvio kansallisen strategian tarpeesta. Biotalousyöryhmän loppuraportti 30.9.2010. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2010. <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=3713>. Viitattu 28.5.2018.
- 12 Antikainen, R. ym. 2016.
- 13 Antikainen, R. ym. 2016.
- 14 Soveltaen: Näsi, J. ja Aunola, M. 2005. Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. MET-julkaisuja 12/2002. Metalliteollisuuden Keskusliitto, MET. Toinen, uudistettu painos, 2005.
- 15 Sitra 2009. Kansallinen luonnonvarastrategia: Älykkäästi luonnon voimin. <https://media.sitra.fi/2017/02/27172552/Kansallinen20luonnonvarastrategia-2.pdf>. Viitattu 1.6.2018.
- 16 Valtioneuvoston kanslia 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 1/2011.
- 17 Bryson, J. M. 1995. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Revised Edition. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- 18 Esimerkiksi Bryson, J. M. 1995, s. 36–37.
- 19 Suomen perustuslaki 731/1999 12 § 2 mom.
- 20 Hallintolaki 434/2003.
- 21 Esimerkiksi Lindroos, J.-E. ja Lohivesi, K. 2010. Onnistu strategiassa. Talentum Media Oy 2010. 3. uudistettu painos.
- 22 Esimerkiksi Lämsä, A.-M. ja Hautala, T. 2005. Organisaatiokäyttämisen perusteet. Edita Prima Oy, Helsinki.
- 23 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015. Pienhiukkasten terveys- ja kustannusvaikutusten huomioiminen strategioiden valmistelussa. Tarkastuskertomus 17/2015. <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-313-5>.
- 24 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a.
- 25 Työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö 2014.
- 26 Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b.
- 27 Antikainen, R. ym. 2016.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-435-4 (PDF)