

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Beredningen av statsrådets bioekonomistrategi

De senaste åren har Finland satsat kraftigt på bioekonomin, som är ett fokusområde i programmet för statsminister Sipiläs regering: projekt inom *Bioekonomi och ren energi* har tilldelats 323 miljoner euro för åren 2016–2018. Dessa spetsprojekt bygger delvis på *Hållbar tillväxt genom bioekonomi – Finlands bioekonomiska strategi*, som statsrådet godkände i maj 2014.

Målet för granskningen var att bedöma om strategin har beretts enligt offentlighetsprincipen och principerna om god förvaltning så att beredningen skapade förutsättningar för att uppnå de strategiska målen under genomförandet.

Vår samlade uppfattning efter granskningen är att beredningen skapade rätt goda förutsättningar för att uppnå de strategiska målen.

## Beredningen var ändamålsenligt organiserad

Ett centralt mål i beredningen av en politisk strategi som bioekonomistrategin är att man når ett brett politiskt samförstånd, vilket underlättar ett genomförande av strategin över flera regeringsperioder. Samförståndssträvandena kan främjas genom bredast möjliga deltagande från ministerier och intressenter i beredningen. En brett förankrad beredning leder också till ett smidigare genomförande eftersom parternas olika uppfattningar och eventuella motstridigheter kan jämkas samman redan under beredningen.

Finlands bioekonomiska strategi bereddades i ett brett förankrat projekt som tillsattes av arbets- och näringsministeriet. I beredningen deltog även statsrådets kansli, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och deras förvaltningsområden samt VTT och Sitra. Vår granskning indikerar att alla ministerier som är centrala för strategin deltog i beredningen.

Intressenterna var brett representerade i beredningen: intressenter inom bioekonomi bjöds in till fem workshoppar, tre regionala bioekonomiforum och åtta branschsamråd. Därtill kunde intressenter och medborgare ge sina synpunkter via webbplatserna Dinåsikt.fi och Bioekonomi.fi.

Den tväradministrativa beredningen och breda involveringen av intressenter följer offentlighetsprincipen och principerna om god förvaltning. Detta beredningssätt är särskilt viktigt när man bereder breda strategier och program.

Enligt våra iakttagelser leddes beredningsarbetet på ett bra sätt.

## Bristfällig arkivering av beredningsprojektets dokument

En fungerande arkivering av centrala dokument förbättrar insynen i statsförvaltningens verksamhet och möjligheterna att utvärdera strategier och program i efterhand. Projektledningsdokument samt beredningsorganens mötesprotokoll eller -promemorior kan anses som centrala dokument.

Vi fann brister i arkiveringen av beredningsprojektets dokument och arkivets användbarhet: mötespromemorior från projektorganisationens lednings- och arbetsgrupper hittades inte i arkivet under granskningen.

## Bra analys av utgångsläget men bristfällig framtidsanalys

I beredningen av bioekonomistrategin gjordes en bra och systematisk nulägesanalys av bioekonomins omvärld. Däremot blev framtidsanalysen mindre omfattande än analysen av utgångsläget och gjordes inte systematiskt, t.ex. med hjälp av prognostiserande metoder. Å andra sidan berördes framtiden i samband med nulägesanalysen, vilket kompenserar framtidsanalysens brister.

Finlands bioekonomiska strategi bereddes under en tid då hela branschen var ny och ett ganska okänt begrepp. Det fanns förhållandevis lite forskning och annan tillgänglig kunskap om bioekonomi, vilket begränsade kunskapsbasens mångsidighet. Mötespromemoriorna indikerar dock att medlemmarna i lednings- och arbetsgruppen var medvetna om behovet av en mångsidig kunskapsbas som stöd för beredningen.

## Visionen om bioekonomin uttrycks i strategidokumentet

Statens vision om bioekonomins betydelse i framtidens Finland läggs fram i bioekonomistrategin. Visionen inkluderar kvantitativa och tidsbundna mål. Enligt den utgör hållbara lösningar inom bioekonomi grunden för Finlands välfärd och konkurrenskraft år 2025.

## Ingen systematisk eller dokumenterad kartläggning av alternativ till strategin

Det är viktigt att ta fram alternativ till en strategi för att synliggöra olika lösningar på hur målen kan uppnås. Genom bedömning och systematisk jämförelse av de olika alternativen kan man välja det som är mest ändamålsenligt utifrån ekonomiska och andra kriterier.

Alternativa sätt att förverkliga visionen togs inte fram systematiskt eller dokumenterat under beredningen av bioekonomistrategin. Den slutgiltiga strategin utformades i en process där man först funderade på åtgärder som skulle stödja den önskade utvecklingen av bioekonomin. Dessa åtgärder bearbetades, grupperades och gallrades under beredningens gång.

Trots att beredningen av strategin fokuserade på ett alternativ begrundades andra alternativ indirekt i samband med att de strategiska målen formulerades. Eftersom inga egentliga alternativ till strategin togs fram kunde t.ex. alternativens ekonomiska konsekvenser inte bedömas eller jämföras.

## Genomförandet planerades i viss mån

När genomförandet planeras är det viktigt att lägga grunden för ett smidigt genomförande i den föränderliga omvärlden. Om man t.ex. kartlägger riskerna och skapar beredskap för dem ökar sannolikheten för ett lyckat genomförande, och en planmässig rapportering förbättrar i sin tur insynen i statsförvaltningens verksamhet samt förvaltningens och beslutsfattarnas möjligheter att få korrekt information i realtid. Likaså kan man genom en planerad uppdateringsprocess för strategier och program förutse och målmedvetet reagera på omvärldsförändringar.

Vissa delar i genomförandet av bioekonomistrategin planerades väl: Åtgärderna och vilka som är ansvariga för dem skrevs in i strategin. Även kommunikationen under genomförandet planerades väl.

Däremot värderades inte riskerna under genomförandet och behandlingen av dem planerades inte systematiskt. Vidare planerades inte rapportering om strategins framskridande och resultat, inte heller

utvärdering av strategin eller korrigerande åtgärder. På vissa delområden motiverades bristerna med etablerad praxis: enligt de intervjuades erfarenheter uppdateras strategier ändå vid behov och det hör till ministeriernas verksamhetskultur att utvärdera strategier.

Strategins mål och indikatorer beskriver bioekonomins utveckling generellt. Med dessa indikatorer kan man dock inte följa upp strategins effekter eller genomförandet av de strategiska åtgärderna och uppfyllelsen av de strategiska målen.

### Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att ministerier som deltog i beredningen av bioekonomistrategin

1. i samband med beredning av strategier tar fram alternativ till strategin, bedömer alternativens ekonomiska konsekvenser och systematiskt jämför alternativen
2. systematiskt kartlägger riskerna i strategier och andra motsvarande program samt skapar beredskap för dem
3. planerar hur strategiernas och programmets framskridande och resultat ska rapporteras
4. redan i beredningsfasen planerar en uppdateringsprocess för strategier och program så att man i strategin eller programmet kan förutse och målmedvetet reagera på omvärldsförändringar
5. arkiverar de centrala dokumenten i beredningen av strategier och program så att de är tillgängliga och användbara även efteråt.