



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Biotalous hallituksen kärkihankkeena

Kärkihankerahoituksen kokonaisuus



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Biotalous hallituksen kärkihankkeena

Kärkihankerahoituksen kokonaisuus

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-471-2 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-471-2
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-471-2](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-471-2)

HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1, 2 JA 4 ISTOCK
LUKU 3 LAPPEENRANNAN SEUDUN YMPÄRISTÖTOIMI

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 271/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen biotalouden kärkihankerahoituksen kokonaisuutta koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, valtioneuvoston kanslialle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista maa- ja metsätalousministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, valtioneuvoston kanslialla ja ympäristöministeriöllä 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 1. lokakuuta 2019

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Auri Pakarinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman yksi painopistealue oli *Biotalous ja puhtaat ratkaisut*, jolle asetettiin neljä hallituskauden tavoitetta. Painopistealueella oli oma ministerityöryhmänsä. Hallitus kohdensi painopistealueelle yhteensä 323 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa arvioidaan, miten hyvät edellytykset painopistealueen toiminnan valmistelu ja toimeenpano antoivat hallituskauden tavoitteiden saavuttamiselle. Lisäksi arvioidaan, miten hyvin painopistealueelle asetetut hallituskauden tavoitteet saavutettiin.

Tarkastushavaintojen perusteella painopistealueen toiminnan valmistelu ja toimeenpano antoivat sinänsä hyvät edellytykset hallituskauden tavoitteiden saavuttamiselle. Tavoitteet saavutettiin kuitenkin vain osittain. Energia- ja ilmastotavoitteet tullaan saavuttamaan ja norminpurkutavoite saavutettiin hyvin. Työpaikkoja syntyi biotalouteen ja cleantechiin vain vähän. Elintarvikkeiden kauppataase ja maatalouden kannattavuus eivät parantuneet.

Kärkihankkeet valittiin perustellusti ja määrärahat jaettiin heti toiminnan alussa

Painopistealueelle asetettiin hallituskaudeksi neljä tavoitetta. Alue koostui viidestä kärkihankkeesta. Kärkihankkeet valittiin ne, jotka virkamiesten asiantuntija-arvioissa arvioitiin tehokkaimmiksi suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin. Valtioneuvoston kanslia käytti hallituksen strategiakokouksissa indikaattoreita tavoitteiden seurannassa.

Painopistealueen määrärahat kohdennettiin kolmelle ministeriölle: maa- ja metsätalousministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja ympäristöministeriölle. Määrärahojen jaon suorittivat ministerit, ja ne jaettiin kokonaan heti toiminnan alussa. Näin hallituskauden aikana ei ollut taloudellista liikkumavaraa uusiin, resursseja vaativiin toimenpiteisiin.

Ministerityöryhmän toiminta organisoitiin tehokkaasti

Koko kärkihankejärjestelmän organisointi oli kaksijakoinen. Hallituksen strategiaistuntojen tarkoitus oli ohjata painopistealueita ja kaikkia toimintasuunnitelman kärkihankkeita strategisesti. Ministerityöryhmä oli painopistealueen operatiivinen toimija.

Hallituksen strategiamalli oli organisointi- ja johtamistapana uusi. Ohjetta siitä, miten ministerityöryhmän toiminta olisi tullut organisoida ei ollut. Työryhmällä oli sihteeristö, joka koostui maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön kolmesta virkamiehestä. Sihteeristö valmisti ministerityöryhmän kokousten asiakohdat ministeriöiden kansliapäälliköiden kanssa kansliapäällikkökokouksissa. Tuleva työryhmän kokouksen puheenjohtajaministeri perehdytettiin ennakolta kokouksen asialistan aiheisiin. Työryhmällä oli kolmen ministerin kiertävä puheenjohtajuus. Toiminnan poliittinen ohjaus oli vahvaa: kokouksiin osallistui jokaisesta hallituspuolueesta vähintään ministerin erityisavustaja. Virkamiehistöstä kokouksiin osallistui sihteeristön ja kansliapäälliköiden lisäksi ministeriöiden osastopäälliköitä ja asioita esittelevät virkamiehet. Myös valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristön edustaja osallistui kokouksiin, mikä takasi koordinaation ja tiedon välittymisen hallituksen strategiaistuntoihin. Ministerityöryhmä kokoontui säännöllisesti noin kerran kuukaudessa.

Ministerityöryhmän toimintaa luonnehdittiin innostavaksi, sitoutuneeksi sekä poikkihallinnollisuutta ja yhteistyötä lisääväksi. Kokoukset olivat keskustelevia. Työryhmän kokouksista ja kansliapäällikkökokouksista pidettiin pöytäkirjoja. Näistä saa hyvän käsityksen kokousten kulusta ja päätöksistä. Ministerityöryhmän puheenjohtaja teki pöytäkirjaan keskustelun perusteella kustakin asiakohdasta yhteenvedon ja tämän mukaisen päätöksen. Työryhmän organisointi mahdollisti tehokkaan tiedonvälityksen ryhmän, hallituksen strategiaistuntojen sekä ministeriöiden välillä.

Riskienhallintaa ja viestintää ei suunniteltu etukäteen

Ilman toimivaa riskienhallintaa vaarana on, että organisaatio ei tunnista tavoitteidensa saavuttamista uhkaavia tai toimintaan liittyviä merkittäviä uhkia ja ettei se saa niitä hallintaan. Ministerityöryhmässä ei tehty riskien hallinnan suunnittelua etukäteen. Työryhmässä seurattiin kuitenkin toimintaympäristöön liittyviä riippuvuuksia, erityisesti EU:n toimenpiteitä painopistealueella. Lisäksi keskusteltiin pitkän aikavälin, vuoteen 2050 ulottuvien, päästötavoitteiden saavuttamisen riskeistä.

Viestinnässä tarkoituksena oli luoda valtioneuvoston kanslian johdolla strategisen hallitusmallin yhtenäinen viestintäryhmä, joka koskisi koko kärkihankejärjestelmää. Näin ei kuitenkaan tapahtunut: viestintää ei kokonaisuutena suunniteltu tai koordinoitu, eikä hallituksen viestintästrategiaa laadittu.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella ei tehty yhteistä viestintäsuunnitelmaa. Viestinnällä ei ollut edes edustajaa ministerityöryhmässä. Ministeriöt toteuttivat viestintää kuitenkin monipuolisesti muun muassa laatimalla ja toteuttamalla toimenpidekohtaisia viestintäsuunnitelmia. Lisäksi viestittiin jatkuvasti valtioneuvoston verkkosivustolla ja biotalous.fi-sivustolla.

Toimeenpano onnistui hyvin

Painopistealueen toimintasuunnitelmaan kuuluneet toimenpiteet toteutettiin hyvin. Valtioneuvoston kanslia seurasi painopistealueen tavoitteita hallituksen strategiaistunnoissa. Seuranan välineinä olivat suunnitellut indikaattorit sekä toimenpiteiden saavuttamisen ja aikataulujen aikajajat.

Tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arviointia ei painopistealueella suunniteltu edeltä käsin. Ministerityöryhmä teetti kuitenkin vaikuttavuusarvioinnit biotalous- ja cleantech-strategioista, jotka olivat painopistealueen toiminnan perusta. Työryhmän kokouksessa lokakuun lopussa 2018 ministeriöt esittivät erikseen itsearviointinsa tavoitteiden saavuttamisesta ja kärkihankejärjestelmän toimivuudesta. Ministerit esittelivät arviointeja hallituksen strategiaistunnossa joulukuussa.

Toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen raportointia ei suunniteltu ennakoon. Raportointi oli kuitenkin monipuolista: vuotuisissa toimintasuunnitelmien päivityksissä, hallituksen vuosikertomuksissa ja myös valtioneuvoston kanslian verkkosivustolla. Hallituksen vuosikertomuksissa heikkoutena oli se, että painopistealueella biotalouden ja cleantechin työpaikkatavoitteen kehitys jää epäselväksi.

Koko kärkihankejärjestelmän toimivuutta arvioitiin jo toiminnan kuluessa. Tämä Pakuri-hanke eli Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke julkaisi raporttinsa tammikuussa 2019. Siinä esitetään kaksikymmentä suositusta strategiamallin kehittämiseksi.

Hallituskauden tavoitteet saavutettiin osittain

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueelle asetettiin hallituskaudelle neljä tavoitetta.

Energia- ja ilmastotavoitteet tullaan saavuttamaan varsin hyvin. Myös normien purussa ja hallinnollisen taakan keventämisessä onnistuttiin. Biotalous ja cleantechin työpaikkojen määrä lisääntyi kuitenkin vain vähän. Ruuantuotannon kannattavuustavoitteet eivät toteutuneet. Maatalousyrittäjien tulotaso on heikentynyt entisestään viimeisten vuosien aikana. Ruuantuotannon (elintarvikkeiden) kauppataase ei ole parantunut.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastusvirasto katsoo, että kun hallituksen uutta strategiamallia ja kärkihankejärjestelmän toimivuutta kehitetään jatkossa, kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että painopistealueiden ministerityöryhmien toimintaa ohjeistetaan systemaattisesti:

1. Valtioneuvoston kanslian tulisi laatia ohjeistus niistä asioista, toimista, suunnitelmista ja menettelytavoista, joista tulisi sopia kirjallisesti ministerityöryhmissä heti painopistealueen toiminnan alkaessa toiminnan sujuvuuden, systemaattisuuden ja tehokkuuden varmentamiseksi. Kirjaaminen muodostaisi ministerityöryhmän yhteisesti hyväksytyyn toimintakäsikirjan. Ohjeistuksessa voidaan hyödyntää tässä tarkastuksessa käytettyjä arviointikriteerejä ja tarkastushavaintoja sekä Pakuri-hankkeessa esitettyjä hyviä käytänteitä ja suosituksia.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Miten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toimintaa valmisteltiin?	13
2.1 Kärkihankkeille oli virkamiesarvion mukainen yhteys tavoitteisiin	13
2.2 Ministerit jakoivat määrärahat virkamiesvalmistelun perusteella	14
2.3 Ministerityöryhmän toiminta oli organisoitu tehokkaasti	15
2.4 Toiminta dokumentoitiin hyvin	17
2.5 Riskienhallintaa ei suunniteltu etukäteen	18
2.6 Seurannan indikaattorit suunniteltiin asianmukaisesti	18
3 Miten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toimeenpano toteutettiin?	21
3.1 Suunnitellut ja rahoitetut toimenpiteet toteutettiin	21
3.2 Viestintää ei suunniteltu ennakkoon, mutta toiminnan aikainen viestintä oli monipuolista	21
3.3 Toimenpiteiden etenemistä ja tavoitteiden saavuttamista seurattiin toimeenpanon aikana	22
3.4 Toiminnan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitiin	23
3.5 Raportointi oli monipuolista, mutta vuosikertomuksissa työllisyystavoitteen saavuttaminen esitettiin epäselvästi	23
3.6 Kärkihankejärjestelmän toimivuutta arvioitiin jo toiminnan aikana	25
4 Saavutettiin Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen hallituskauden tavoitteet?	27
4.1 Energia- ja ilmastotavoitteet saavutetaan varsin hyvin	27
4.2 Normeja purettiin ja hallinnollista taakkaa kevennettiin tuntuvasti	30
4.3 Biotalous ja cleantechin työpaikat lisääntyivät vain vähän	32
4.4 Ruuantuotannon kannattavuus ja kauppatase eivät parantuneet	33
Liite: Miten tarkastettiin	35
Viitteet	41



1 Mitä tarkastettiin

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona (VNT 1/2015 vp) eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallituksen tavoitteena oli nostaa Suomen talous kestäväan kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus vei eteenpäin uudistuksia viidellä painopistealueella. Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26:ssa kärkihankkeessa.

Hallituksen toimintasuunnitelma hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015.¹ Suunnitelma täsmensi hallituksen kärkihankkeiden ja tärkeimpien rakenteellisten uudistusten (reformien) aikataulut, toimenpiteet ja rahoituksen. Toimintasuunnitelma päivitettiin vuosittain. Viimeisin tarkistettu toimintasuunnitelma julkistettiin toukokuussa 2018.² Hallitus arvioi säännöllisesti kärkihankkeiden ja reformien toteutumista strategiaistunnoissaan ja päätti tarvittaessa uusista toimista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yksi hallitusohjelman strategista painopistealueista oli *Biotalous ja puhtaat ratkaisut*. Painopistealueella oli oma ministerityöryhmänsä. Alue muodostui viidestä kärkihankkeesta. Näille oli asetettu neljä tavoitetta hallituskaudeksi. Kymmenen vuoden tavoitteena oli, että vuonna 2025 Suomi on bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijä.

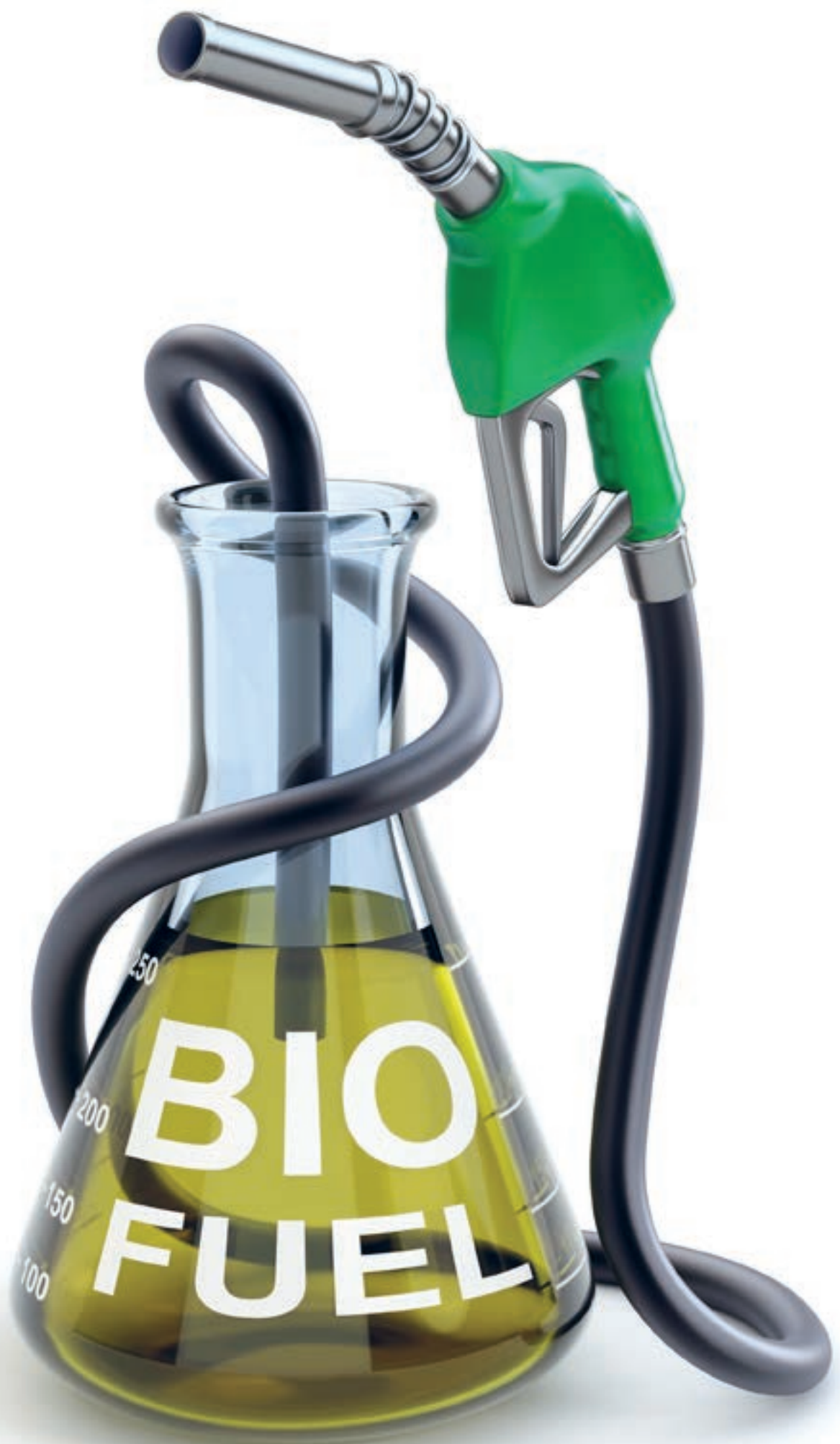
Hallitus kohdensi painopistealueelle 300 miljoonaa euroa. Lisäksi painopistealueelle siirrettiin hallituksen toisessa toimintasuunnitelmassa *Työllisyys ja kilpailukyky* -painopistealueelta 23 miljoonaa euroa vuodelle 2016 lähinnä kiertotalouden toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa arvioidaan, miten hyvät edellytykset Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toiminnan valmistelu ja toimeenpano antoivat hallituskauden tavoitteiden saavuttamiselle. Lisäksi arvioidaan, miten hyvin painopistealueelle asetetut hallituskauden tavoitteet saavutettiin.

Painopistealueen toiminnan valmistelua ja toimeenpanoa arvioitiin strategisen suunnittelun näkökulmasta. Valmisteluun ja toimeenpanoon katsottiin kuuluvan tiettyjä vaiheita ja tehtäviä. Tarkastuskriteereinä olivat näiden tehtävien suorittaminen ja laatu. Vaikuttavuutta arvioitiin tavoitteiden saavuttamisella määrällisesti ja laadullisesti.

Tarkastus on osa *Valtio kestävien ratkaisujen edistäjänä* -teemaa.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut
-painopistealueelle kohdennettiin
323 miljoonaa euroa



2 Miten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toimintaa valmisteltiin?

Biotalous ja kestävät ratkaisut -painopistealueen kärkihankkeiksi valittiin perustellusti ne, jotka arvioitiin tehokkaimmiksi suhteessa hallitusohjelmassa painopistealueelle asetettuihin tavoitteisiin. Painopistealueen määrärahat jaettiin kokonaan heti toiminnan alussa kolmen ministeriön kesken. Näin hallituskauden aikana taloudellista liikkumavaraa resursseja vaativiin uusiin toimenpiteisiin ei ollut.

Hallituksen strateginen malli oli uusi. Ministerityöryhmien toiminta aloitettiin nopeasti. Ohjeistusta toiminnan järjestelyistä tai tehtävistä ja toimintatavoista ei ollut, eikä toiminnan suunnitteluun juuri ollut aikaa.

Painopistealueen ministerityöryhmän organisointi oli tarkoituksenmukainen ja tehokas, ja se mahdollisti tehokkaan tiedonvälityksen ministerityöryhmän ja hallituksen strategiaistuntojen sekä ministeriöiden välillä. Tehtävät, vastuut ja aikataulut oli määritetty. Johtaminen ministerityöryhmässä oli keskustelevaa ja perustelevaa. Poliittinen ohjaus oli vahvaa.

Painopistealueen tavoitteet, toimenpiteet, aikataulut, vastuutahot sekä seurannan indikaattorit suunniteltiin ja määriteltiin hyvin. Toiminta dokumentointiin ja arkistointiin. Riskienhallintaa ei suunniteltu ennakoon. Ministerityöryhmässä seurattiin kuitenkin jatkuvasti toimintaympäristön muutoksiin liittyviä riippuvuuksia, erityisesti EU:n painopistealaan kohdentamia toimenpiteitä.

2.1 Kärkihankkeille oli virkamiesarvion mukainen yhteys tavoitteisiin

Hallitusohjelma ja sen painopisteet syntyivät hallitusneuvotteluissa ja valmistuivat kesäkuussa 2015. Hallituksen ensimmäistä toimintasuunnitelmaa valmisteltiin valtioneuvoston kanslian johdolla tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Ministeriöiden virkamiesjohto, kansliapäälliköt, ylijohdajat, talousjohto sekä asianomaiset virkamiehet valmistelivat hallituksen toimintasuunnitelmaa ja ministeriöiden talousarvioesitykset kärkihankkeiden toimeenpanemiseksi kesän 2015 aikana.

Hallituksen ensimmäinen strategiaistunto oli heinäkuun 2015 alussa. Tällöin päätettiin ministerityöryhmät, kuten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmä. Tässä vaiheessa kärkihankkeiden nimet ja vetovastuut olivat jo pääpiirteissään muotoutuneet.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän ensimmäinen kokous pidettiin 5.8.2015. Kokouksessa valmisteltiin painopistealueen toimintasuunnitelmaluonnosta hallituksen seuraavaan strategiaistuntoon. Hallituksen toinen strategiaistunto pidettiin 10.8.2015 ja valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristö (nykyään strategiaosasto) kokosi sitä varten yhteen kaikkien painopistealueiden kärkihankeluonnokset. Ministerityöryhmä käsitteli painopistealueensa lopullista toimintasuunnitelmaluonnosta vielä kolmannessa kokouksessaan 18.8.2015. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopisteen toimintasuunnitelma vastuineen ja resursseineen valmistui elokuun aikana. Hallituksen koko toimintasuunnitelma julkaistiin 28.9.2015.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän ensimmäinen kokous pidettiin elokuun alussa 2015

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealue koostui viidestä kärkihankkeesta:

- Hiilettömään, puhtaaseen, uudistuvaan energiaan kustannus-
tehokkaasti
- Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä
- Kiertotalouden läpimurto, vesistöt kuntoon
- Suomalainen ruokatuotanto kannattavaksi, kauppatase ja sininen
biotalous nousuun ja
- Luontopolitiikkaa luottamuksella ja reiluin keinoin.

Painopistealueelle asetettiin tavoitteet hallituskaudeksi ja kymmeneksi vuodeksi. Hallituskauden tavoitteita olivat:

- Suomi on saavuttanut 2020 ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana. Fossiilista tuontienergiaa on korvattu puhtaalla ja uusiutuvalla kotimaisella energialla.
- Uusia työpaikkoja on syntynyt cleantech-yritysten kasvun, kestävä luonnonvarojen käytön lisäämisen, maaseudun monialaisen yrittäjyyden ja tehokkaan kiertotalouden myötä ympäristön suojelusta tinkimättä.
- Uudistumista hidastavaa hallinnollista taakkaa on kevennetty tuntuvasti.
- Ruoantuotannon kannattavuus on noussut ja kauppatase parantunut 500 miljoonalla eurolla.

Painopistealueelle asetettiin neljä tavoitetta hallituskaudeksi

Tavoitteiden asettamiseen vaikuttivat muun muassa (politiisten ratkaisujen lisäksi) ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset ja kansliapäälliköiden laatima selvitys *Suomen tilannekuva hallitusohjelmaneuvoittelujen tueksi keväällä 2015*.³ Myös sidosryhmät, esimerkiksi Sitra, toimittivat materiaalia valmisteluun. Toimintaan vaikuttava strateginen ohjelma oli vuonna 2014 hyväksytty *Biotalousstrategia*.⁴

Haastattelujen ja tietopyyntöjen mukaan painopistealueen kärkihankkeiksi valittiin virkamiesten asiantuntija-arviointien perusteella ne, jotka arvioitiin tehokkaimmiksi suhteessa hallitusohjelmassa painopistealueelle asetettuihin tavoitteisiin. Kärkihankkeiden välillä tehtiin myös keskinäisiä, joskaan ei dokumentoituja, arviointeja ja vertailuja. Laajoja yksityiskohtaisia taloudellisia selvityksiä tai vertailuja ei valmisteluvaiheessa tehty, vaan melko nopeasti ryhdyttiin toteuttamaan kärkihankkeiden toimenpiteitä.

2.2 Ministerit jakoivat määrärahat virkamiesvalmistelun perusteella

Kärkihankerahoituksen jakaantuminen eri painopistealueiden välillä valmisteltiin hallituksen käymissä neuvotteluissa. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen ministeriöt valmistelivat sisältöjä hallituksen toimeenpanosuunnitelmaan omalta alaltaan. Useimmista kärkihankkeista laadittiin taustamuistio, jossa on esitetty määrärahatarve. Näiden sisältöjen perusteella hallitus sopi kärkihankerahoituksen jakaantumisesta eri kärkihankkeiden kesken. Samalla toimenpiteitä myös sovitettiin käytettävissä oleviin määrärahoihin.

Määrärahojen jako perustui lähtökohtaisesti valtioneuvoston ohjesäännössä määrättyihin ministeriöiden toimialoihin ja siihen, miten hallitusohjelman kärkihankkeet sijoittuvat ministeriöiden toimialoille ja kunkin ministeriön asetuksessa määrättyihin tehtäviin.

Hallitus päätti 90 miljoonan euron talousarviosiirrosta Maatilatalouden kehittämisrahastoon (Makera) maatalouden investointeihin. Tätä aihetta on käsitelty omassa tarkastuksessa *Biotalous hallituksen kärkihankkeena – Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus (1/2019)*.

Hallituksen toimintasuunnitelmaan kirjattuihin kärkihankekokonaisuuksiin kohdennettiin käytettävissä olevat määrärahat ja ne momentit, jolle määrärahat sisällytettiin. Painopistealueen määrärahat kohdennettiin kolmelle ministeriölle: maa- ja metsätalousministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja ympäristöministeriölle. Ministerit jakoivat määrärahat eri kärkihankkeille ja momenteille, ja määrärahat sisällytettiin toimintasuunnitelmaan ja talousarvioesitykseen sellaisenaan.

Momenttikohtaista rahoitusta voidaan pitää perusteltuna siksi, että se on menettelytapana tuttu, tehokas ja siihen on rutiinit. Lisäksi momenttikohtainen määrärahojen seuranta on helppoa.

Määrärahat jaettiin kokonaan heti toiminnan alussa. Näin taloudellista liikkumavaraa hallituskauden aikana resursseja vaativiin uusiin toimenpiteisiin ei ollut. Tämän takia hallituksen puoliväliriihessä jouduttiin kohdentamaan määrärahoja uusiin kiertotalouden ja matkailun toimenpiteisiin.

Painopistealueen määrärahat kohdennettiin kolmelle ministeriölle

2.3 Ministerityöryhmän toiminta oli organisoitu tehokkaasti

Hallituksen strategiamalli oli organisointi- ja johtamistapana uusi. Sen taustalla olivat *Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishankkeen* (OHRA-hankkeen) työryhmän⁵ ja myös Sitran⁶ näkemykset toiminnan kehittämisestä. Mitään ohjetta siitä, miten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen ministerityöryhmän toiminta olisi tullut organisoida ei ollut. Haastattelujen perusteella virkamiehistössä vallitsi epätietoisuutta siitä, miten organisointi painopistealueella tulisi tehdä. Myöskään hallituksen uuden strategiamallin termistö ei ollut tuttua. Lisäksi toiminnan aloittamisella oli kiire, joten organisatorisia ratkaisuja jouduttiin tekemään nopeasti toiminnan kuluessa.

Kärkihankejärjestelmän organisointi oli kaksijakoinen. Hallituksen strategiaistuntojen tarkoitus oli ohjata painopistealueita ja kaikkien toimintasuunnitelman kärkihankkeiden kokonaisuutta strategisesti. Strategiaistunnoissa päivitettiin tilannekuvaa ja tuettiin hallituksen päätavoitteiden toteutumista: hallituksen strategiaistunnoissa ratkaistiin strategiset kysymykset. Ministerityöryhmät olivat painopistealueen operatiivisia toimijoita. Haastattelujen ja pöytäkirjojen perusteella molemmissa ”ryhmissä” toimintaa johdettiin selvästi kokonaisuuden näkökulmasta. Tarkastuksessa ei noussut esiin ongelmia Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän ja strategiaistuntojen rooliensa.

Biotalous- ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmällä oli sihteeristö, joka koostui kolmesta maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön virkamiehestä. Sihteeristöä oli jo käytetty aiemmin biotalousstrategian valmistelussa, joten henkilöt olivat tuttuja toisilleen. Sihteeristö valmisti ministerityöryhmän kokousten asiakohdat

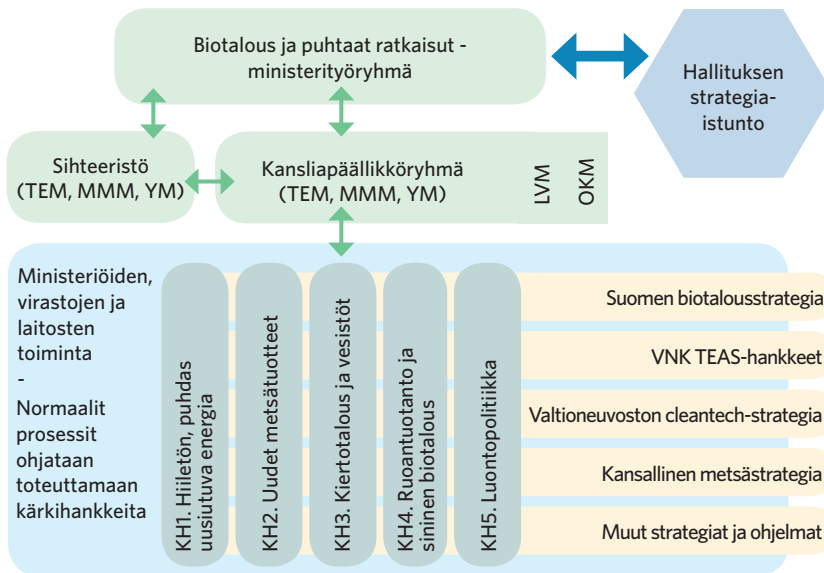
kolmen kansliapäällikön kanssa kansliapäällikkökokouksissa, joista pidettiin pöytäkirjaa. Tuleva ministerityöryhmän kokouksen puheenjohtajaministeri perehdytettiin ennakolta kokouksen asialistan aiheisiin. Työryhmällä oli kolmen ministerin kiertävä puheenjohtajaus. Poliittinen ohjaus oli vahvaa: kokouksiin osallistui jokaisesta hallituspuolueesta vähintään ministerin erityisavustaja. Virkamiehistöstä kokouksiin osallistui kansliapäälliköiden ja sihteeristön lisäksi ministeriön osastopäälliköjä ja asioita esittelevät virkamiehet. Valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristön edustaja takasi koordinaation ja tiedon välittymisen hallituksen strategiaistuntoihin.

Ministerityöryhmän toiminnan luonnetta kuvattiin kaikissa haastatteluisissa innostavaksi, sitoutuneeksi sekä poikkihallinnollisuutta ja yhteistyötä lisääväksi. Tarkastushavaintojen perusteella toiminnan vastuut ja rooli olivat selviä ja hyvin määriteltyjä. Kaikissa haastatteluisissa ilmaistiin, että kokoukset olivat keskustelevia. Kaikilla osanottajilla oli puheoikeus. Puheenjohtaja teki pöytäkirjaan keskustelun perusteella asiakohdan osalta yhteenvetöä ja tämän mukaisen päätöksen. Ministerityöryhmän pöytäkirjoissa koko toiminta-ajalta ei ole tullut esiin kuin yksi erimielisyys. Se koski kalanjalostusteollisuuden tukemista.

Ministerityöryhmän toiminnan perustana oli hallituksen toimintasuunnitelma, jossa oli määritetty kärkihankkeet, niiden toimenpiteet ja alatoimenpiteet, vastuuministeriöt ja aikataulut. Lisäksi ministeriöittäin oli laadittu tarkemmat taulukot näiden toimenpiteiden, myös momentti-kohtaisista, vastuuvirkamiehistä. Jokaiselle kärkihankkeelle oli määritelty vastuuministeri. Uusista toimenpiteistä tai alatoimenpiteistä päätettiin ministerityöryhmässä, joskin ne alistettiin tarvittaessa hallituksen strategiaistuntojen hyväksyttäväksi. Hallituksen toimintasuunnitelma päivitettiin vuosittain huhti-toukokuussa.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että painopistealueen organisointi oli tarkoituksenmukainen ja tehokas, mahdollisesti tehokkaan tiedonvälityksen ministerityöryhmän ja hallituksen strategiaistuntojen sekä ministeriöiden välillä. Tehtävät, vastuut ja aikataulut oli määritetty. Johtaminen oli keskustelevaa ja perustelevaa. Poliittinen ohjaus oli vahvaa. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että tällainen organisointitapa on perusedellytys sellaisilla painopistealueilla, joilla valmistelu on poikkihallinnollista.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmässä vallitsi sitoutumista ja poikkihallinnollista yhteistyötä korostava ilmapiiri



Kuvio 1: Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen organisointi

2.4 Toiminta dokumentoitii hyvin

Toiminnan dokumentointia ei ennakkoon suunniteltu. Haastattelujen perusteella ajateltiin, että tämä sujuisi hallinnon vanhojen käytäntöjen mukaisesti.

Ministerityöryhmän kokouksista pidettiin asianmukaisia pöytäkirjoja, joista saa hyvän käsityksen kokousten kulusta ja päätöksistä. Kokouksia oli keskimäärin kerran kuukaudessa. Pöytäkirjat arkistoitiiin maa- ja metsätalousministeriön arkistoon. Ne eivät ole olleet julkisia. Kaikki pöytäkirjat saatiin tarkastuksen käyttöön.

Kansliapäällikkökokouksista pidettiin myös asianmukaisia pöytäkirjoja, joista saa hyvän käsityksen kokousten kulusta. Kansliapäällikkökokouksissa valmisteltiin ministerityöryhmän tulevia kokouksia. Kokousten pöytäkirjat on arkistoitu työ- ja elinkeinoministeriön arkistoon. Aivan kaikkia pöytäkirjoja ei saatu tarkastuksen käyttöön: pöytäkirjat saatiin tarkastuksen käyttöön kokouksesta 12.6.2017 lähtien.

Hallituksen strategiaistunnoista ei pidetty pöytäkirjoja, mutta tarkastuksen käyttöön saatiin kokouksista laaditut muistiinpanot. Muistiinpanoihin ei ole kirjattu puheenvuoroja vaan ne ovat asioiden yleisempiä kuvauksia. Strategiaistuntoja oli varsinkin hallituskauden alussa noin kerran kahdessa kuukaudessa, myöhemmin epäsäännöllisemmin. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän asioita käsiteltiin jokaisessa strategiaistunnossa.

2.5 Riskienhallintaa ei suunniteltu etukäteen

Riskienhallinnan tehtävänä on varmistaa, että organisaatio saavuttaa strategiset tavoitteensa. Niin ikään sen tehtävä on johtaa ja ohjata riskejä niin, että niiden kielteinen vaikutus saadaan minimoitua suunnitellulla tavalla ja että niiden mahdollinen myönteinen vaikutus saadaan hyödynnettyä.⁷ Ilman toimivaa riskienhallintaa vaarana on, että organisaatio ei tunnista tavoitteidensa saavuttamista uhkaavia tai toimintaan liittyviä merkittäviä uhkia ja ettei se saa niitä hallintaan. Hyvällä riskienhallinnalla varmistetaan myös hankkeiden ja projektien onnistuminen.⁸

Hallituksen strateginen malli oli uusi. Ohjeistusta toiminnan järjestelyistä tai tehtävistä ja toimintatavoista ei ollut. Toiminnan suunnitteluun ei ollut paljoakaan aikaa. Ei siten ole ihme, ettei toimeenpanon riskien hallinnan suunnittelua tehty. Riskien hallintaa tai arviointia ei ole esitetty myöskään hallitusohjelmassa eikä hallituksen toimintasuunnitelmissa.

Yksi riskienhallinnan osatekijä on toimintaympäristöön liittyvien riippuvuuksien tunnistaminen. Toimintaympäristön määrittelyn yhteydessä riskien arvioinnin kohde tarkentuu. Ministerityöryhmässä esiteltiin tilannekatsauksia EU:n aikomuksista ja toimenpiteistä ja pohdittiin näiden merkitystä painopistealueen toiminnassa. EU:ssa oli käynnissä muun muassa oman biotalousstrategian arviointi ja päivittäminen, päästövähennysten taakanjako, LULUCF ja vähähiilinen liikenne. Riskien arviointiprosessi (tunnistaminen, analysointi ja merkityksen arviointi) ei kuitenkaan ollut systemaattista.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän viimeisessä kokouksessa 1.3.2019 Teknologian tutkimuskeskus VTT, Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus esittelivät vuoteen 2050 ulottuvia TEAS-selvityksiä *Pitkän aikavälin kokonaispäästökehitys ja Maatalous- ja LULUCF-sektorien päästö- ja nielukehitys*. Työryhmässä keskusteltiin niiden pohjalta siitä, mitä riskejä pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen liittyy ja minkälaisia epävarmuustekijöitä nielujen kasvun vahvuudessa on.

Ministerityöryhmässä esitettiin katsauksia EU:n aikomuksista ja toimenpiteistä painopistealueella

2.6 Seurannan indikaattorit suunniteltiin asianmukaisesti

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus asettaa alkusyksyyn (2015) mennessä yksityiskohtaiset mittarit, joilla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Ministerityöryhmässä pohdittiin 5.10.2015 tavoitteiden seurannan indikaattoreita ensimmäisen kerran. Seuraavassa kokouksessa (18.11.2015) 30:stä valtioneuvoston kanslian esittelemästä indikaattorista työryhmä puolsi kuuden käyttöä. Valtioneuvoston kanslia käytti näitä indikaattoreita sekä lisäksi kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumus-indikaattoria hallituksen strategiakokouksissa painopistealueen tavoitteiden seurannassa.



3 Miten Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toimeenpano toteutettiin?

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen suunnitellut ja rahoitetut toimenpiteet toteutettiin. Viestintää ei suunniteltu ennakkoon, mutta toimeenpanon aikana viestitettiin silti monipuolisesti. Tavoitteiden seuranta oli jatkuva. Painopistealueen perustana olevien strategioiden vaikuttavuusarvioinnit toteutettiin. Raportointivälineet olivat moninaiset, joskin hallituksen vuosikertomuksissa työpaikkavaikuttavuuden esittäminen oli epäselvää. Uuden strategiamallin toimivuuden arviointi oli järjestetty jo toiminnan aikana.

3.1 Suunnitellut ja rahoitetut toimenpiteet toteutettiin

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen ministeriöt eivät ole pitäneet yhteistä luetteloa toteutetuista toimenpiteistä. Perusteluna valtioneuvoston kanslia ilmoitti, että hallituksen strategiaistunnot seuraavat vain nimenomaisia strategiisten toimenpiteiden saavuttamisia. Painopistealueen ministeriöt puolestaan listauksen suhteen viittasivat tarkastuksessa valtioneuvoston kanslian näkemykseen, miksi yhteistä listausta ei ylläpidetty. Ministeriöt ovat kuitenkin pitäneet kirjaa oman hallinnonalansa toimenpiteiden toteuttamisesta, koska valtioneuvoston kanslia kuitenkin pyysi omassa yhteenvedossaan strategiaistunnolle toimenpiteiden toteuttamisesta tietoja painopistealueen ministeriöiltä.

Tarkastuksessa on voitu todeta, että toimintasuunnitelmiin sisältyvät toimenpiteet, alatoimenpiteet ja hankkeet toteutettiin asianmukaisesti. Asia on todennettu tarkastuksessa julkisen informaation perusteella: on selvitetty, onko esimerkiksi lakiesitys, hallituksen esitys esitetty tai toimenpide pantu kärkihankkeessa täytäntöön tai onko fyysinen hanke toteutettu. Lisäksi tehtiin yhteensä kahdeksan tietopyyntöä lähinnä tutkimus- ja kehittämisprojekteista, joita ei voitu yksiselitteisesti varmentaa julkisista tietolähteistä.

Strategiaistunnoissa seurattiin strategiisten toimenpiteiden saavuttamista

3.2 Viestintää ei suunniteltu ennakkoon, mutta toiminnan aikainen viestintä oli monipuolista

Kaikkien hallitusohjelman kärkihankkeiden viestinnästä valtioneuvoston kanslia laati ministeriöiden yhteiset linjaukset, esimerkiksi logon. Tarkoituksena oli luoda hallitusmallin yhtenäinen viestintäryhmä, jonka puheenjohtajana olisi valtioneuvoston kanslia.

Näin ei kuitenkaan tapahtunut, eikä viestintää siten suunniteltu tai koordinoitu kokonaisuutena. Hallituksen viestintästrategiaa ei myöskään laadittu. Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella ei tehty yhteistä viestintäsuunnitelmaa, eikä viestinnällä ollut edes edustajaa ministerityöryhmässä.

Viestinnällä ei ollut edustajaa ministerityöryhmässä

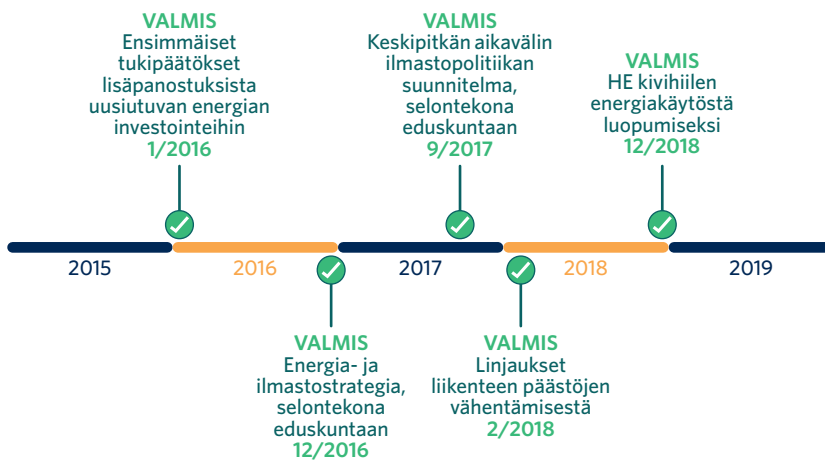
Yksittäisten toimenpiteiden ja hankkeiden viestintä hoidettiin ministeriökohtaisesti. Tarkastuksessa voitiin todeta, että merkittävistä toimenpiteistä ja hankkeista laadittiin asianmukaiset viestintäsuunnitelmat sekä toimenpiteiden etenemisestä ja tuloksista viestittiin. Lisäksi viestittiin jatkuvasti valtioneuvoston verkkosivustolla ja biotalous.fi-sivustolla. Viestintään oli painopistealueella lisätty resursseja ainoastaan maa- ja metsätalousministeriössä.

3.3 Toimenpiteiden etenemistä ja tavoitteiden saavuttamista seurattiin toimeenpanon aikana

Valtioneuvoston kanslia on seurannut Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen tavoitteiden saavuttamista suunniteltujen indikaattorien avulla hallituksen strategiaistunnoissa. Indikaattoreiden käytössä ongelmalliseksi osoittautui niiden suuri määrä ja hidas tilastotekninen päivityminen. Indikaattorit alkoivat osoittaa hallituksen toimien vaikuttavuutta vasta vuonna 2018. Indikaattoriseuranta ei ollut julkista.

Hallituksen strategiaistunnoissa johtamisen ja samalla seurannan välineenä olivat myös toimenpiteiden etenemistä kuvaavat etapit eli toimenpiteiden saavuttamisen ja aikataulujen aikajajat. Nämä on julkaistu valtioneuvoston kanslian verkkosivustolla.

Tavoitteiden saavuttamista seurattiin indikaattorein



Kuvio 2: Esimerkki kärkihanke yhden toimenpiteiden etenemisen seurannasta aikajajalla (Lähde: <https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/biotalous>)

Ministeriöt seurasivat momenttikohtaista määrärahojen käyttöä. Ministerityöryhmän kokouksessa 11.4.2017 esitettiin tarve saada tilannekuva siitä, kuinka paljon kärkihankerahaa on jo käytetty tai sidottu käynnissä oleviin toimenpiteisiin. Kokouksessa 24.4.2018 kärkihankkeiden budjettikatsauksessa todettiin, että määrärahat on pääosin käytetty.

3.4 Toiminnan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitiin

Tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arviointia ei painopistealueella suunniteltu edeltä käsin. Toiminnan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitiin kuitenkin eri tavoin.

Ministerityöryhmän kokouksessa 11.5.2016 päätettiin teettää arvio biotalous- ja cleantech-strategioista, jotka olivat painopistealueen toiminnan perusta. Nämä arvioinnit myös toteutettiin.

Työryhmän kokouksessa 14.12.2016 esitettiin kolmen ministeriön arvio siitä, kuinka hyvin hallituskauden tavoitteita oli sillä hetkellä saavutettu painopistealueella. Ongelmaksi todettiin se, että uusia työpaikkoja ei synny cleantech-alalle.

Hallituksen puoliväliriihiä varten 19.12.2016 arvioitiin vaikuttavuutta, mutta tulosten arvioiminen oli vaikeaa, koska ajankohta oli sille liian aikainen. Ministerityöryhmän kokouksessa 15.9.2017 esiteltiin painopistealueen työpaikkaselvitys, jossa todettiin uusia työpaikkoja syntyneen biotalouteen vuonna 2016 yllättävän vaisusti. Hallituksen strategiaistunnossa 12.2.2018 pääministeri tiivisti, että kuluvaan syksyyn ajoittuu kärkihankkeiden vaikutus- ja loppuarviointi hallituksessa.

Ministerityöryhmän kokouksessa 28.11.2018 kansliapäälliköt esittivät erikseen ministeriöiden itsearvioinnit tavoitteiden saavuttamisesta ja kärkihankejärjestelmän toimivuudesta. Ministerit esittelivät näitä näkemyksiä myös hallituksen strategiaistunnossa 10.12.2018.

Työryhmän kokouksessa 14.12.2018 käsiteltiin konsultin tekemää selvitystä kierrätyksen kärkihankkeen tuloksista. Tällöin todettiin, että vaikuttavuutta on vielä vaikea arvioida, koska hankkeet ovat kesken.

Vaikuttavuutta on arvioitu itsearviointina hallituksen vuosikertomuksissa. Haastattelujen mukaan suunnitteilla ei kuitenkaan ole ulkopuolista arviointia painopistealueen tavoitteiden saavuttamisesta.

Painopistealueen tavoitteiden saavuttamista esiteltiin hallituksen strategiaistunnossa

3.5 Raportointi oli monipuolista, mutta vuosikertomuksissa työllisyystavoitteen saavuttaminen esitettiin epäselvästi

Painopistealueella vaikuttavuuden eli tavoitteiden saavuttamisen raportointia ei suunniteltu ennakoon. Siitä on kuitenkin raportoitu monipuolisesti vuotuisissa toimintasuunnitelmissa ja niiden päivityksissä,⁹ hallituksen vuosikertomuksissa,¹⁰ hallituksen puoliväliriihen raportissa eli toimintasuunnitelmassa vuosille 2017–2019¹¹ ja myös jatkuvasti valtioneuvoston kanslian verkkosivustolla (toimenpiteiden toteutumisen aikajanoina).

Hallituksen vuosikertomus on tärkein hallituksen toiminnan raportoinnin muoto. Eduskunnan yhtenä tehtävänä on valvoa hallituksen toimia. Tätä varten hallitus antaa jokaisille varsinaisille valtiopäiville hallituksen vuosikertomuksen. Seuraavassa arvioidaan hallituksen vuosikertomusten informatiivisuutta Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen osalta. Tarkastusvaliokunta on hallituksen vuosikertomuksia arvioivissa mietinnöissään¹² kiinnittänyt huomiota siihen, että vuosikertomukset eivät olisi

Tarkastusvaliokunnan mukaan hallituksen vuosikertomuksissa tulisi arvioida vaikuttavuutta

vain toiminnan kuvasta, vaan ne tulisi kirjoittaa vaikuttavuuden eli tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta ja siten, että lukija saa selvän kuvan toiminnan muutoksista.

Kokonaisuutena arvioiden hallituksen vuosikertomuksista 2015–2018 on vaikea saada kuvaa joidenkin painopistealueen tavoitteiden vaikuttavuudesta. Tekstissä on paljon pelkkiä kuvauksia kärkihankkeiden toimenpiteistä. Biotalous ja cleantechin työpaikkatavoitteen vaikuttavuuden arviointi ja kehitys jäävät epäselväksi.

Biotalous ja cleantechin työpaikkojen kehitys ei selviä hallituksen vuosikertomuksista

Vuosien 2015–2016 vuosikertomukset

Vuoden 2015 vuosikertomuksessa kuvataan painopistealueen kärkihankkeet ja niiden aloitetut ja suunnitellut toimenpiteet. Vaikuttavuutta ei ymmärrettävästi ollut tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

Vuoden 2016 vuosikertomusteksti on jäsenelty tavoitteiden saavuttamisen (vaikuttavuuden) näkökulmasta. Ilmasto- ja energiatavoitteiden osalta tarkastellaan uusiutuvan energian osuuden tavoitteen saavuttamista, energian loppukulutusta ja päästökaupan ulkopuolisia kasvihuonekaasupäästöjä. Samalla tehdään myös arvioita EU:n velvoitejakson 2013–2020 päästöjen vähentämisestä. Lisäksi tuodaan esiin uusi kansallinen energia- ja ilmastostrategia, jonka avulla on tarkoitus saavuttaa hallitusohjelmassa ja EU:ssa sovitut energia- ja ilmastotavoitteet vuoteen 2030 mennessä.

Vuoden 2016 vuosikertomuksen tekstistä on vaikea tietää, onko biotalous ja cleantech-sektorin työpaikkojen määrä kasvanut vai vähentynyt. Biotalous työpaikkojen osalta todetaan ensin, että cleantech-yritysten kasvu on ollut odotettua hitaampaa ja että ollaan ”jäljessä tavoitellulta kasvu-uralta sekä liikevaihdossa että työpaikoissa.” Alkutuotannon työpaikkojen todetaan vähenevän, mutta samalla oletetaan, että ne korvaantuvat uusilla työpaikoilla, kun kiertotalousratkaisut ja -palvelut kehittyvät. Mitään varsinaisia perusteluja tai lukuarvoja ei anneta oletuksen taustaksi. Ravinteiden kierrätysohjelman oletetaan myös lisäävän työpaikkojen määrää, mutta määrällistä arviota niistä ei tehdä. Metsätalouden työllisten määrän todetaan pieneneen 2000 henkilöllä energiapuun heikon kysynnän takia.

Ruuantuotannon osalta vuosikertomuksessa todetaan selvästi, että maataloustuotannon kannattavuus pysyi edelleen heikkona. Elintarvikkeiden viennistä tuodaan esille sianlihan ja kauran viennin mahdollistaminen Kiinaan. Venäjän kauppaa lukuun ottamatta elintarvikkeiden viennin todetaan kasvaneen, mutta kauppataseen muutosta, jonka parantaminen on yksi painopistealueen tavoite, ei ole ilmaistu. Itseasiassa Elintarvikeliiton tilastojen mukaan elintarvikkeiden kokonaiskauppatase heikkeni vuonna 2016.

Vuosien 2017–2018 vuosikertomukset

Vuoden 2017 vuosikertomusteksti on jaoteltu siten, että se on yhdistelmä tavoitenäkökulmaa ja tiettyjen kärkihankkeiden kuvausta. Lisäksi merkittävimpien toimenpiteiden etapit esitetään aikajanalla. Nämä oli aiemmin esitetty vain valtioneuvoston kanslian verkkosivustolla.

Energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista on arvioitu uusiutuvien energialähteiden käytön tavoiteosuuden suhteen. Lisäksi on kuvattu energian kokonaiskulutuksen, fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käytön määrää ja niiden muutosta edelliseen vuoteen nähden, samoin kuin Suomen kasvihuonekaasupäästöjen kehitystä.

”Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä” sekä ”Kiertotalouden läpimurto, vesistöt kuntoon” -kärkihankkeista kuvataan tehtyjä toimenpiteitä. Biotalous ja cleantechin työpaikkakehitystä ei esitetä. Ruuantuotannossa esitetään elintarvikkeiden viennin kasvu mutta ei kauppataseen kehitystä. Maatalouden kannattavuuden todetaan pysyneen heikkona.

Vuoden 2018 vuosikertomusteksti on jäsennelty samalla tavoin kuin edellisen vuoden teksti. Erityisenä ongelmana tässäkin tekstissä on se, ettei siitä saa selkeätä kuvaa biotalous- ja cleantech -sektoreiden työllisyyden muutoksista. Kertomuksessa esitetään kyllä metsäteollisuuden työllisten määrän kehitys mutta ei koko biotalousalan työllisten määrää ja sen muutosta. Luonnonvarakeskuksen tilastotietojen mukaan koko biotalousalan työllisten määrä laski vuosina 2014–2016. Työllisten määrän kasvu vuodesta 2016 vuoteen 2017 oli noin 4000 työllistä.

Cleantech-sektorin työpaikkakehitystä ei ole kuvattu tai arvioitu vuosikertomuksessa ollenkaan, vaan ainoastaan kiertotalouden kärkihankkeen toimenpiteitä. Tilastokeskuksen ympäristöliiketoiminnan tilastojen mukaan olisi kyllä voitu todeta cleantech-sektorin työllisyyden kehitys: vuonna 2015 se oli 131 618 henkilötyövuotta ja vuonna 2017 136 393 henkilötyövuotta eli kasvanut hieman.

Vuosikertomuksessa ei ole ilmaistu maatalouden kannattavuuden kehitystä. Luonnonvarakeskuksen ennusteen mukaan maatalouden kannattavuus painuu vuonna 2018 vielä vuotta 2017 heikommaksi. Kannattavuustavoitteesta saavutetaan vain 17 prosenttia, mikä on heikoin tulos koko 2000-luvulla.

Vuosikertomuksessa tehdään selkoa elintarvikkeiden kokonaisviennin arvosta mutta ei sen muutosta edelliseen vuoteen nähden. Sen sijaan selkeästi esitetään se, että hallituksen tavoitetta kauppataseen parantamista 500 miljoonalla eurolla ei ole saavutettu.

3.6 Kärkihankejärjestelmän toimivuutta arvioitiin jo toiminnan aikana

Valtioneuvoston kanslia asetti 20.12.2017 hankkeen, jonka tarkoituksena oli arvioida hallituksen uuden strategiamallin toimivuutta ja kehittämistarpeita sekä valmistella suositukset seuraavan hallitusvaihdoksen yhteydessä toteutettavista toimista. Tämä Pakuri-hanke (*Hallituksen strategiasten johtamisvälineiden kehittämishanke*) julkaisi raporttinsa 31.1.2019. Raportissa esitetään kaksikymmentä suositusta strategiamallin kehittämiseksi.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministeriöryhmän kokouksessa 28.11.2018 kansliapäälliköt esittivät erikseen ministeriöiden itsearvioinnit kärkihankejärjestelmän toimivuudesta. Ministerit esittelivät näitä näkemyksiä myös hallituksen strategiaistunnossa 10.12.2018.

Pakuri-hanke arvioi strategiamallin toimivuutta



4 Saavutettiin Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen hallituskauden tavoitteet?

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen energia- ja ilmastotavoitteet saavutetaan varsin hyvin. Varsinkin uusiutuvan energian osuus energian kokonaiskulutuksesta on lisääntynyt. Normeja purettiin ja uudistumista hidastavaa hallinnollista taakkaa kevennettiin tuntuvasti. Biotalous ja cleantechin työpaikkojen määrä on lisääntynyt vain vähän. Ruuantuotannon kannattavuustavoitteet eivät toteutuneet. Maatalousyrittäjien tulotaso on heikentynyt entisestään viimeisten vuosien aikana. Elintarvikkeiden kauppataase ei ole parantunut.

4.1 Energia- ja ilmastotavoitteet saavutetaan varsin hyvin

Hallituskauden energia- ja ilmastopoliittiset tavoitteet saavutetaan varsin hyvin Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella. Tavoitteet olivat:

- fossiilista tuontienergiaa on korvattu puhtaalla ja uusiutuvalla kotimaisella energialla
- Suomi on saavuttanut vuoden 2020 ilmastotavoitteet.

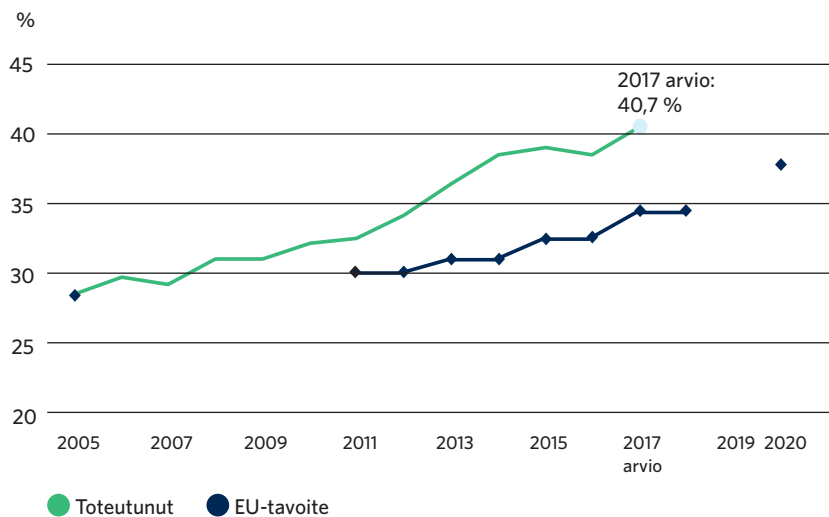
Uusiutuvan energian käyttö on lisääntynyt

Uusiutuvan energian käytössä Suomi kuuluu EU-maiden kärkijoukkoon yhdessä Ruotsin, Latvian ja Itävallan kanssa. Suomessa uusiutuvan energian painopiste on selkeästi puussa ja bioperäisissä kierrätyspolttoaineissa. EU on asettanut tavoitteeksi uusiutuvan energian lisäämisen niin, että sen osuus on energiantuotannosta 20 % vuonna 2020. Tavoite on jyvitetty eri jäsenmaille eri tavoin. Suomelle on asetettu velvoite kasvattaa uusiutuvan energian osuus *energian loppukulutuksesta* 28,5 prosentista 38 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.¹³ Suomi saavutti tämän tavoitteen jo vuonna 2014.

Uusiutuvien energianlähteiden osuus loppukulutuksesta Suomessa nousi 40,7 prosenttiin vuonna 2017. Vuonna 2017 uusiutuvien energianlähteiden kulutus loppukulutuksesta kasvoi noin 6 prosenttia, ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta oli ennätykselliset 36 prosenttia. Vuonna 2018 uusiutuvien energialähteiden käyttö lisääntyi 3 prosenttia, ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta kasvoi prosenttiyksiköllä 37 prosenttiin (Tilastokeskus ennakkotieto).¹⁴

Vuonna 2017 fossiilisten polttoaineiden käyttö väheni 6 prosenttia edellisvuodesta ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta oli 36 prosenttia. Fossiilisista polttoaineista hiilen sekä että maakaasun kummankin kulutus väheni 8 prosenttia. Öljyn kulutus laski 3 prosenttia. Turpeen kulutus pysyi lähes samana edellisvuoteen verrattuna.

Vuonna 2018 uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta nousi 40,7 prosenttiin



Kuvio 3: Uusiutuvan energian osuuden kehittyminen suhteessa loppukulutukseen (Lähde: Kansliapäällikkö Gustafssonin esitys 6.11.2018 Biotalous ja puhtaat ratkaisut -ministerityöryhmän kokouksessa)

Vuonna 2018 fossiilisten polttoaineiden ja turpeen käyttö kuitenkin kasvoi 2 prosenttia edellisvuodesta, ja niiden osuus energian kokonaiskulutuksesta oli 40 prosenttia. Öljyn ja hiilen kohdalla kulutus laski 1–2 prosenttia mutta maakaasun kulutus puolestaan lisääntyi 12 prosenttia. Alkuvuoden kylmällä jaksolla kiinteiden puupolttoaineiden hankintavaikeudet lisäsivät merkittävästi turpeen kulutusta. Koko vuonna turvetta kului 24 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Öljy oli puupolttoaineiden jälkeen Suomen toiseksi merkittävin energialähde: sen osuus energian kokonaiskulutuksesta Suomessa oli 22 prosenttia. Tilastokeskuksen mukaan energian kokonaiskulutus Suomessa oli 1,36 miljoonaa terajoulea vuonna 2017, mikä oli prosentin vähemmän kuin edellisvuonna. Vuonna 2018 kokonaiskulutus kasvoi hieman edellisestä vuodesta, 1,38 terajouleen (Tilastokeskuksen ennakkotieto).

Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019) tuli voimaan 29.3.2019. Lain mukaan hiilen käyttö sähkön- tai lämmöntuotannon polttoaineena on kielletty 1.5.2029 alkaen. Kiellon vastaisesta hiilen käytöstä määrätään seuraamusmaksu.

Hiilen käyttö sähkön ja lämmön tuotannon polttoaineena kiellettiin

Kasvihuonekaasupäästöt vähenevät

Tilastokeskuksen mukaan kasvihuonekaasujen kokonaismäärä metsä- ja maankäyttösektori (LULUCF) pois lukien oli 55,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonniä vuonna 2015. Seuraavana vuonna kasvihuonekaasupäästöt kasvoivat 58,8 miljoonaan hiilidioksidiekvivalenttitonniin. Vuonna 2017 päästöt jälleen kasvoivat, tuolloin viisi prosenttia 56,1 miljoonaan tonniin.¹⁵

EU:n ilmasto- ja energiapaketti on laaja lainsäädäntökokonaisuus, jonka avulla EU pyrkii vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 20 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Osana ilmasto- ja energiapakettia hyväksyttiin vuonna 2009 uudistettu Euroopan päästökauppadirektiivi (2009/29/EC) ja niin kutsuttu taakanjakopäätös (406/2009/EC), jolla säädetään päästökaupan ulkopuolisten toimien päästövähennyksiä. Uusittu päästökauppadirektiivi ja taakanjakopäätös koskevat kautta 2013–2020.

Päästökaupan ulkopuolisille päästöille on määritetty jäsenmaakohtaiset vähennystavoitteet, kun taas päästökauppasektorille on EU-tasolla yhteinen päästövähennystavoite. EU:n taakanjakopäätöksen tavoite on vähentää jäsenmaiden päästökaupan ulkopuolisia päästöjä yhteisesti 10 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Jäsenmaakohtaiset tavoitteet vaihtelevat. Taakanjakopäätöksessä Suomen maakohtainen päästövähennystavoite määriteltiin 16 prosentiksi. Vähennystavoitetta on myöhemmin mukautettu ottamalla huomioon vaikutukset, jotka aiheutuivat päästökaupan laajenemisesta vuoden 2013 alussa ja inventaariolaskennassa vuonna 2015 käyttöön otettujen uusien menetelmä- ja raportointiohjeiden käytöstä.

Mikäli päästökaupan ulkopuoliset päästöt ylittävät tavoitepolun, voi taakanjakopäätökseen sisältyviä joustoja käyttää veloitteen toteuttamiseen. Joustomekanismit sallivat muun muassa päästokiintiöiden lainaamisen seuraavalta vuodelta ja ylijäävien kiintiöiden siirron seuraavalle vuodelle. Lisäksi mekanismit sallivat kiintiöiden siirtämisen jäsenmaiden välillä ja hankemekanismeista saatujen päästöyksiköiden käytön tiettyihin rajoihin ja tietyin edellytyksin. Rajat ja edellytykset on määritelty tarkemmin taakanjakopäätöksessä.

Vuosien 2013–2015 tarkastettujen päästötietojen mukaan Suomen päästökaupan ulkopuoliset päästöt alittivat tavoitepolun, ja Suomi on täyttänyt näitä vuosia koskevat EU:n taakanjakopäätöksen mukaiset veloitteensa. Vuoden 2016 tarkastetut päästöt ylittivät tavoitepolun 1,0 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Vuoden 2017 ennakon mukaiset päästöt ylittivät tavoitepolun 0,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Vuosien 2013–2015 alituksilla (yhteensä 2,2 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia) voidaan kuitenkin kompensoida vuosien 2016 ja 2017 tavoitepolun ylitykset (1,6 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia), joten Suomi on täyttämässä myös vuosia 2016 ja 2017 koskevat veloitteensa. Asia varmistuu vuonna 2019 tehtävän inventaariotietojen tarkastuksen jälkeen.¹⁶

Vaikka ajoneuvojen energiatehokkuus on parantunut, liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä ei ole onnistuttu laskemaan samassa mitta-kaavassa, sillä liikennesuorite eli ajettujen kilometrien määrä on kasvanut. Uusiutuvien energialähteiden käyttöä koskevassa niin sanotussa RES-direktiivissä¹⁷ asetetaan kaikille EU-jäsenmaille yhteinen, sitova tavoite, jonka mukaan uusiutuvan energian osuus liikenteen koko energiankulutuksesta EU:n alueella tulee nostaa 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Suomessa on tieliikenteessä käytettäville biopolttoaineille kansallinen jakeluelvoite. Jakeluelvoite asetettiin asteittain nousevaksi vuodesta 2011. Jakeluelvoite oli 6 prosenttia vuosina 2011–2014, 8 prosenttia vuonna 2015, 10 prosenttia vuonna 2016, 12 prosenttia vuonna 2017 ja 15 prosenttia vuonna 2018. Vuonna 2019 jakeluelvoite on 18 prosenttia ja vuodesta 2020 alkaen 20 prosenttia. Biopolttoaineiden osuus lasketaan kulutukseen toimitettujen moottoribensiinin, dieselöljyn ja biopolttoaineiden energiasisällön kokonaismäärästä.

Vuosina 2014 ja 2015 veloitetta täytettiin lainsäädännön antaman mahdollisuuden mukaan etupainotteisesti. Biopolttoaineiden kestävyyskriteeriselvitysten mukaan näinä vuosina jaeltiin laskennallisesti yli 24 prosenttia biopolttoaineita.¹⁸ Vuonna 2016 biopolttoaineiden kulutus putosi vuosien 2014 ja 2015 ennätystasosta alle 8 prosenttiin. Tämä on alle jakeluelvoitteen raja-arvon, mutta veloitteen täyttämiseksi voitiin hyödyntää edellisvuoden ylijäämää. Jakeluelvoitteen ylijäämään tuli rajoitteita ILUC-direktiivin¹⁹

Liikenteen uusiutuvan energian 10 prosentin osuus saavutetaan vuoteen 2020 mennessä

myötä uudistetussa lainsäädännössä. Vuodelta 2019 vuodelle 2020 ei voi siirtää enää kuin puolet mahdollisesta ylijäämästä. Tällä turvataan se, että Suomessa vuonna 2020 tosiasiallisesti jaellaan vähintään EU:n asettaman 10 prosentin suuruinen määrä biopolttoaineita liikenteen energian loppukulutuksesta.

Energiatehokkuustavoite saavutetaan

Energiatehokkuusdirektiivi (2012/27/EU) tuli voimaan joulukuussa 2012. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita asettamaan ohjeelliset kansalliset energiatehokkuustavoitteet, joilla varmistetaan, että EU saavuttaa yleistavoitteensa, eli energiankulutus vähenee 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää vähimmäistasoa tiukempia vaatimuksia pyrkiessään energiansäästöihin. Ohjeellinen kansallinen energiatehokkuustavoite perustuu joko primääri- tai loppuenergian kulutukseen, primääri- tai loppuenergian säästöihin taikka energiantensiteettiin. Muita energiatehokkuusvaatimuksia tuotteille ja rakennuksille on vahvistettu ekologista suunnittelua koskevassa direktiivissä (2009/125/EY), energiatehokkuusmerkintää koskevassa direktiivissä (2010/30/EU) ja rakennusten energiatehokkuutta koskevassa direktiivissä (2010/31/EU).

Suomen ohjeellinen kansallinen energiatehokkuustavoite vuodelle 2020 on energian loppukulutuksen²⁰ taso 26,6 megaöljykvivalenttitonnia.²¹ Tätä vastaava primäärienergian kulutuksen taso on 35,86 megaöljykvivalenttitonnia. Suomen kansallinen jaksoa 2014–2020 koskeva kumulatiivinen energiansäästötaavoite on 49 terawattituntia. Arvio jaksolla 2014–2020 toteutuvien toimenpiteiden kumulatiivisesta energiasäästövaikutuksesta vuoden 2020 lopussa on 92,14 terawattituntia.²² Energian loppukulutus Suomessa vuonna 2017 oli 26,6 megaöljykvivalenttitonnia.²³ Euroopan komission raportin mukaan Suomi vähensi primääri- ja loppuenergian kulutustaan vuosina 2005–2017 nopeammalla tahdilla, kuin mitä tarvittaisiin vuosina 2005–2020, jotta Suomen primääri- ja loppuenergian kulutusta koskevat tavoitteet voitaisiin saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Näin siis Suomi oli ”hypoteettisen lineaarisen tavoitekurssinsa yläpuolella”, eli se olisi saavuttamassa vuoden 2020 tavoitteet.²⁴

4.2 Normeja purettiin ja hallinnollista taakkaa kevennettiin tuntuvasti

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella pyrittiin siihen, että normeja puretaan ja uudistumista hidastavaa hallinnollista taakkaa kevennetään tuntuvasti. Tässä on onnistuttu hyvin.

Normien purkamisella tarkoitetaan sitä, että sujuvoitetaan sääntelyä, uudistetaan ja puretaan vanhentuneita normeja ja muutetaan viranomais-ten toimintatapoja mahdollistavammiksi. Näin pyritään helpottamaan kansalaisten arkea, parantamaan kilpailukykyä, edistämään digitalisaatiota, edistämään yritysten pääsyä markkinoille sekä keventämään yritysten hallinnollista taakkaa.

Hallitusohjelman puiteissa ministeriöt ovat listanneet yli 200 norminpurkuhanketta tai säädösten uudistushanketta. Tarkemmat tiedot toteutetuista tai käynnissä olevista hankkeista ovat olleet jatkuvasti nähtävillä norminpurku.fi -verkkosivustolla.

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella normien purku ja sääntelyn sujuvoittaminen on ollut ympäristöministeriön hallinnonalalla keskeisenä tavoitteena neljässä merkittävässä säädöshankkeessa:

- ympäristönsuojelulain ja jätelainsäädännön uudistamisissa,
- ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lainsäädännön uudistamisessa,
- kaavoituksen ja rakentamisen menettelyjen kehittämisessä.

Hallituksen esityksessä (HE 269/2018) ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin sovittamalla samanaikaisesti vireillä olevien lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti yhteen ja yhdistämällä eräitä niihin liittyviä tehtäviä. Tavoitteena olisi lupien haku yhdeltä luukulta.²⁵ Ympäristönsuojelulain muutoksella taas luotiin uusi kevyempi ja yksinkertaisempi ilmoitusmenettely, joka korvaa osittain ympäristölupamenettelyä. Myös vesilain mukaista lupamenettelyä kevennettiin tietyiltä osin. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevan lainsäädännön uudistaminen (252/2017) puolestaan mahdollistaa YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämisen. Lisäksi ympäristön- ja vesiensuojelulakeja muutettiin siten, että näitä koskevia asioita voidaan hoitaa sähköisesti.

Jätelainsäädäntöä muutettiin siten, että jätteiden hyötykäytön mahdollisuudet lisääntyivät. Vuonna 2019 otettiin käyttöön jätteiden ja sivuvirtojen sähköinen tietoaalusta, jossa eri toimijat voivat tarjota ja etsiä hyödyntämättömiä jätteitä ja tuotannon sivuvirtoja sekä niihin liittyviä palveluita. Yksi keskeinen tavoite tällaisella markkinapaikalla on lisätä kunnan toissijaiseen vastuuseen perustuvan TSV-palvelun läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.²⁶

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksilla (230/2017) sujuvoitettiin menettelyjä siten, että luovuttiin maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen saattamisesta ympäristöministeriön vahvistettavaksi ja siirrettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kuuluva poikkeamistoimivalta kuntiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n kumoaminen antaa puolestaan kuluttajille mahdollisuuden valita itselleen sopiva lämmitystapa.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla Ruokaviraston perustamisen tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää hallinnon rakenteita, vahvistaa toimialan kokonaisohjausta ja poistaa ohjauksen päällekkäisyyksiä. Ympäristönsuojelulain (881/2018) ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain (882/2018) muutoksilla puolestaan mahdollistetaan tuotantoeläinten lannan käyttäminen polttoaineena aikaisempaa lievemmillä ympäristönsuojeluvaatimuksilla.²⁷

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kaivoslain uudistuksella (307/2017) kevennettiin kaivosyritysten hallinnollista taakkaa purkamalla vanhentuneita velvoitteita ja muuttamalla lupamenettelyä. Kaivosyritysten ei erää tarvitse toimittaa kaivoskarttoja ja viranomaiset voivat käyttää tarveharkintaa kaivosturvallisuusluvan myöntämisessä. Lisäksi siirryttiin ilmoitusmenettelyyn malminetsintälupien raukeamisessa. Uusi maakaasumarkkinalaki (587/2017) avaa Suomen maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinat kilpailulle vuoden 2020 alussa. Kilpailun lisääntyminen maakaasun ja uusiutuvan kaasun toimituksessa luo maakaasualan yrityksille ja kaasun käyttäjille mahdollisuuksia monipuolistaa kaasun hankintaan. Tavoitteena on myös maakaasun kilpailukyvyyn parantaminen. Tukku- ja vähittäismyyntin sekä jakelun sääntely kevenee ja maakaasun hinnoittelun erityissääntelystä luovutaan suurelta osalta.

Ympäristölainsäädännön normien purku ja sääntösten sujuvoittaminen on ollut monipuolista

TEM:n hallinnonalalla kevennettiin kaivosyritysten hallinnollista taakkaa

4.3 Biotalous ja cleantechin työpaikat lisääntyivät vain vähän

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella yhdeksi tavoitteeksi asetettiin, että cleantech-yritysten kasvu, luonnonvarojen kestävä käytön lisääminen, maaseudun monialainen yrittäjyys ja tehokas kiertotalous ovat synnyttäneet uusia työpaikkoja ilman, että ympäristön suojelusta on tingitty. Suomen biotalousstrategiassa (2014), jota osittain pantiin painopistealueella toimeen, biotalouden kasvulle on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet. Niiden mukaan biotalouden tuotos nousee sataan miljardiin euroon ja työpaikkojen määrä lisääntyy 100 000:lla vuoteen 2025 mennessä.

Biotalous osuu Suomen kansantalouden tuotoksesta oli 16 prosenttia ja arvonlisäyksestä 12 prosenttia vuonna 2017 (uudempiä tietoja ei ole saatavilla). Nämä osuudet ovat pysyneet muuttumattomina tällä vuosikymmenellä. Vuosikymmenen alkupuolella biotalous vielä supistui, mutta vuosina 2015–2016 reaalkasvu oli viiden prosentin luokkaa. Vuoden 2017 ennakkotietojen mukaan biotalous ei reaalisesti enää kasvanut edellisvuodesta. Biotalous toimialat edustivat vuonna 2017 yhteensä 11 prosenttia kansantalouden kaikista investoinneista. Viennissä biotaloustuotteiden osuus on lähes kolmannes tavaraviennistä. Metsäsektori on säilyttänyt asemansa Suomen biotalouden selkärankana.²⁸

Koko 2010-luvun jatkunut biotalouden työllisyyden lasku pysähtyi vuonna 2017. Biotalous toimialat työllistivät maassamme yhteensä 315 000 henkilöä, eli 12 prosenttia työllisten kokonaismäärästä. Hyvästä suhdanteesta huolimatta biotalouden työllisyys parani vuonna 2017 varsin vähän: lisäys oli vain noin 4000 työllistä vuoteen 2016 verrattuna.²⁹

Tilastokeskus ei arvioi varsinaisesti cleantechin työllisyyttä vaan ympäristöliiketoimintaa. Keskukselta saatujen tietojen mukaan cleantechiä ja ympäristöliiketoimintaa voidaan käytännössä pitää synonyymeinä. Tähän Tilastokeskus on päätenyt määritelmien perusteella. Lisäksi esimerkiksi Kanadassa tilastoidaan cleantechiä. Kanadan tilasto vastaa suuresti EU:n Environmental goods and services sector -tilastoa, joka tunnetaan meillä juuri ympäristöliiketoimintatilastona.³⁰

Suomen ympäristöliiketoiminnan liikevaihto oli lähes 41 miljardia euroa vuonna 2017. Vienti oli noin yhdeksän miljardia euroa. Ympäristöliiketoiminnan arvonlisäys oli yli 13 miljardia euroa, joka oli noin seitsemän prosenttia koko kansantalouden arvonlisäyksestä. Ympäristöliiketoiminnan arvonlisäyksen osuus koko kansantaloudesta on kasvanut noin prosenttiyksikön vuodesta 2012 vuoteen 2017. Tiedot ilmenevät Tilastokeskuksen ympäristöliiketoimintatilastosta.³¹

Ympäristöliiketoiminnan työllisyys³² oli 131 618 henkilötyövuotta vuonna 2015 ja 136 393 henkilötyövuotta vuonna 2017 eli kasvua oli vajaa 5000 henkilötyövuotta.³³ Ympäristöliiketoiminnan kasvusta suurin osa selittyy matalaenergiarakentamisen, metalliteollisuuden kierrätysmetallien käytön ja biopohjaisten kemikaalien valmistuksen kasvuilla.

Biotalous työllisyys ei ole kasvanut toivotulla tavalla

4.4 Ruuantuotannon kannattavuus ja kauppatase eivät parantuneet

Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueella yhtenä tavoitteena oli se, että ruuantuotannon kannattavuus on nousut ja kauppatase parantunut 500 miljoonalla eurolla. Tavoite ei ole toteutunut.

Maatalouden yleinen kannattavuus ei ole parantunut lukuisista toimista huolimatta. Maatalousyrittäjien tulotaso on alentunut entisestään viimeisten vuosien aikana. Luonnonvarakeskuksen mukaan maatalouden kannattavuus jäi yrittäjätulolla mitattuna vuonna 2017 heikoimmaksi koko 2010-luvulla. Keskuksen ennusteen mukaan vuonna 2018 maatalouden kannattavuus painuu vielä vuotta 2017 heikommaksi. Kannattavuustavoitteesta saavutetaan vain 17 prosenttia, mikä olisi heikoin tulos koko 2000-luvulla.³⁴

Hallituskauden tavoitteeksi asetettiin myös ruuantuotannon kauppataseen parantaminen 500 miljoonalla eurolla. Ruuantuotannon eli elintarvikkeiden kauppatase ei Elintarviketeollisuuden ulkomaankauppatilastojen mukaan ole parantunut. Alijäämä oli 2 952 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 3 032 miljoonaa vuonna 2018. Viennin arvo oli kasvanut vuosina 2015–2018 vain 77 miljoonaa euroa.³⁵

Maatalouden kannattavuus vuonna 2018 oli heikoin koko 2000-luvulla

Elintarvikkeiden kauppataseen alijäämä on kasvanut

Ruuantuotannon kannattavuus- ja kauppatasetavoitetta on käsitelty tarkemmin Valtio kestävien ratkaisujen edistäjänä -teemaan kuuluvassa Maatilarahaston lisärahoitusta koskevassa tarkastuksessa *Biotalous hallituksen kärkihankkeena - Maatilatalouden kehittämisrahaston Makeran lisärahoitus (1/2019)*. Biotalous ja puhtaiden ratkaisujen -painopistealueella osoitettiin 90 miljoonaan lisärahoitus suomalaisen ruuantuotannon kannattavuuden lisäämisen toimenpiteeksi maatalousinvestointien rahoitukseen. Lisäksi rahoitusta oli mahdollista käyttää myös muihin hallitusohjelman ruuantuotannon kannattavuustavoitteita tuleviin toimenpiteisiin.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko *Biotalous ja puhtaat ratkaisut* -painopistealueen toiminnan valmistelu ja toimeenpano järjestetty siten, että on luotu edellytykset saavuttaa asetetut hallituskauden tavoitteet. Lisäksi arvioitiin, onko hallituskauden tavoitteet saavutettu.

Valtioneuvoston kanslia voi hyödyntää tarkastusta painopistealueiden toiminnan kehittämisessä ja ohjeistamisessa. Ministeriöt voivat puolestaan hyödyntää tarkastusta painopistealueiden toteuttajina.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealue ja sen ministeriöryhmän toiminta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta ja ympäristöministeriöltä, joista valtioneuvoston kanslia ei antanut lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toiminta valmisteltu siten, että on luotu edellytykset saavuttaa painopistealueelle asetetut hallituskauden tavoitteet?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

Painopistealueen valmisteluvaihe jaettiin osatehtäviin. Tarkastuskriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen.

- Resurssien jako kärkihankkeiden kesken on perusteltu.
- Ministeriö- ja momenttikohtainen resurssien jako on perusteltu.
- Rahoitettavalle kärkihankekokonaisuudelle on asetettu strategiset tavoitteet.
- Rahoitetuilla kärkihankkeilla on perustelu yhteys tavoitteisiin.
- Rahoitettujen kärkihankkeiden edullisuutta on arvioitu tavoitteiden suhteen systemaattisesti.
- Rahoitetut kärkihankkeet on asetettu tärkeysjärjestykseen edullisuusvertailun perusteella.
- Kärkihankekokonaisuuden (painopistealueen) hallinta on organisoitu tarkoituksenmukaisesti: tehtävät, roolit ja vastuut on määritetty.
- Kärkihankekokonaisuutta (painopistealuetta ja ministeriryhmää) on johdettu asianmukaisesti.
- Toimintaa ohjataan tavoitteiden ja kärkihankekokonaisuuden näkökulmasta, ei yksittäisinä hankkeina.
- Toimeenpanon riskejä on arvioitu etukäteen systemaattisesti.
- Toimeenpanon tavoitteet, toimenpiteet/hankkeet, aikataulut ja vastuutahot on suunniteltu.
- Painopistealueen viestintä on suunniteltu.
- Valmistelun ja toteutuksen dokumentointi ja arkistointi on suunniteltu.
- Painopistealueen kärkihankekokonaisuuden etenemisen ja tulosten raportointi on suunniteltu.
- Kärkihankekokonaisuuden tavoitteiden seuranta on suunniteltu.
- Kärkihankkeiden ja niihin liittyvien toimenpiteiden toteutumisen seuranta on suunniteltu.
- Kärkihankekokonaisuuden ja tärkeiden toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on suunniteltu.
- Toiminnasta oppimisen arviointi ja kehittäminen on suunniteltu.

Aineistot:

Politiikka-asiakirjat, selvitys- ja tutkimusraportit, pöytäkirjat, haastattelumateriaali, erilaiset kirjalliset tietopyyntövastaukset.

Analyysimenetelmät:

Aineiston määrällinen ja laadullinen analyysi.

2. Onko Biotalous ja puhtaat ratkaisut -painopistealueen toiminnan toimeenpano toteutettu siten, että on luotu edellytykset saavuttaa painopistealueelle asetetut hallituskauden tavoitteet?

Kriteerit:

Painopistealueen toimeenpanovaihe jaettiin osatehtäviin. Tarkastuskriteereinä ovat näiden osatehtävien suorittaminen.

- Toiminta on dokumentoitu ja arkistoitu.
- Viestintä on toteutettu suunnitelman mukaisesti.
- Viestintä on toteutettu asianmukaisesti.
- Suunnitellut ja rahoitettavat toimenpiteet/osa-toimenpiteet/hankkeet on toteutettu.
- Kärkihankkeiden tavoitteiden saavuttamista on seurattu.
- Kärkihankkeiden ja toimenpiteiden etenemisen toteutumista on seurattu.
- Kärkihankkeiden kokonaisuuden ja toimenpiteiden/osa-toimenpiteiden/hankkeiden tuloksellisuutta ja/tai vaikuttavuutta on arvioitu.
- Kärkihankkeista, toimenpiteistä ja tuloksista on raportoitu suunnitelman mukaisesti.
- Kärkihankkeista, toimenpiteistä ja tuloksista on raportoitu riittävästi ja vaikuttavuuden näkökulmasta.
- Toiminnasta oppimisen arviointi ja kehittäminen on toteutettu suunnitelman mukaisesti.
- Toiminnan oppimisen arviointia on muuten suoritettu.

Aineistot:

Politiikka-asiakirjat, selvitys- ja tutkimusraportit, pöytäkirjat, haastattelumateriaali, erilaiset kirjalliset tietopyyntövastaukset.

Analyysimenetelmät:

Aineiston määrällinen ja laadullinen analyysi.

3. Onko painopistealueen toiminta ollut vaikuttavaa (so. onko hallituskauden painopistealueen tavoitteet saavutettu)?

Kriteerit:

Kriteereinä ovat asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

- Suomi on saavuttanut 2020-ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana ja fossiilista tuontienergiaa on korvattu puhtaalla ja uusiutuvalla kotimaisella energialla.
- Uusia työpaikkoja on syntynyt cleantech-yritysten kasvun, kestävän luonnonvarojen käytön lisäämisen, maaseudun monialaisen yrittäjyyden ja tehokkaan kiertotalouden myötä ympäristön suojelusta tinkimättä.
- Ruoantuotannon kannattavuus on noussut ja kauppataase on parantunut 500 miljoonalla eurolla.
- Uudistumista hidastavaa hallinnollista taakkaa on kevennetty tuntuvasti.

Aineistot:

Politiikka-asiakirjat, selvitys- ja tutkimusraportit, pöytäkirjat, haastattelumateriaali, erilaiset kirjalliset tietopyyntövastaukset.

Analyysimenetelmät:

Aineiston määrällinen ja laadullinen analyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.2.2018 ja päättyi 1.10.2019. Haastattelut tehtiin 20.9–13.11.2018. Lisäksi tehtiin useita tietopyyntöjä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki tuloksellisuustarkastusneuvos Markku Turtiainen ja viimeisteli johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Leena Juvonen.

Viitteet

- Hallituksen toimintasuunnitelma 2015. VNK, Hallituksen julkaisuja 13/2015, 28.9.2015.
- Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2018–2019. VNK, Hallituksen julkaisusarja 27/2018, 15.5.2018.
- Suomen tilannekuva hallitusohjelmanevottelujen tueksi keväällä 2015. Ministeriöiden kansliapäälliköt 16.3.2015.
- Kestävää kasvua biotaloudesta – Suomen biotalousstrategia, toukokuu 2014.
- Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen raportti ja toimenpidesuosukset. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014 VM142:00/2013.
- Mykkänen, J. (2015). Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainsituaution muutos. Eduskuntavaalivaalitutkimus 2015.
- VTV (2018). Valtionhallinnon riskien hallinta ja toimintojen jatkuvuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 20/2018.
- Valtiovarainministeriö (2017). Ohje riskien hallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017.
- Hallituksen toimintasuunnitelma 2015. VNK, Hallituksen julkaisuja 13/2015, 28.9.2015; Hallituksen toimintasuunnitelman päivitys 2016. VNK, Hallituksen julkaisuja 2/2016, 14.4.2016; Hallituksen toimintasuunnitelman päivitys 2017, VNK, Hallituksen julkaisusarja 5/2017, 28.4.2017; Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2018–2019. VNK, Hallituksen julkaisusarja 27/2018, 15.5.2018.
- Hallituksen vuosikertomus 2015. VNK, Hallituksen julkaisusarja 3/2016; Hallituksen vuosikertomus 2016. VNK, Hallituksen julkaisusarja 1a/2017; Hallituksen vuosikertomus 2017. VNK, Hallituksen julkaisusarja 1/2018; Hallituksen vuosikertomus 2018, VNK, Hallituksen julkaisusarja 2019:10.
- Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkastus. Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 5/2017, 28.4.2017.
- Esimerkiksi TrVM 11/2018 vp.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).
- http://www.stat.fi/til/ehk/2018/04/ehk_2018_04_2019-03-28_kuv_013_fi.html, katsottu 20.5.2019.
- https://tilastokeskus.fi/til/khki/2017/khki_2017_2018-05-24_kat_001_fi.html, katsottu 20.5.2019.
- https://tilastokeskus.fi/til/khki/2017/khki_2017_2018-05-24_kat_001_fi.html, luettu 20.5.2019.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).
- Energiavirasto: Reilua energiaa 3/2017.
- Euroopan ja parlamentin direktiivi (EU) 2015/1513.
- Energian loppukäytöllä tarkoitetaan energiaa, joka jää energian siirto- ja muuntohäviöiden jälkeen yritysten kotitalouksien ja muiden kuluttajien käyttöön. Loppukäyttö sisältää siis energian lopputuotteiden eli sähkön ja kaukolämmön sekä rakennusten lämmitykseen käytettyjen polttoaineiden, liikennepolttoaineiden sekä teollisuuden prosessipolttoaineiden kulutuksen.
- Öljykvivalentitonni (toe, engl. tonnes of oil equivalent), on energian mittayksikkö, jolla tarkoitetaan energiamäärää, joka vapautuu poltettaessa tonni raakaöljyä. Mtoe on megaöljykvivalentitonni.
- Suomen kansallinen energiatehokkuuden toimintasuunnitelma NEEAP-4, 28.4.2017. Energiatehokkuusdirektiivi velvoittaa laatimaan kolmen vuoden välein kansallisen energiatehokkuuden toimintasuunnitelman (NEEAP, National Energy Efficiency Action Plan). Lisäksi esitetään myös vuosiraportit.
- https://www.motiva.fi/ratkaisut/energiankaytto-suomessa/energian_loppukaytto, katsottu 20.5.2019.
- Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle COM(2019) 224 final, Bryssel 9.4.2019.
- Yhden luukun mallia koskevat lait vahvistettiin 19.6.2019 tasavallan presidentin esittelystä. Yhden luukun menettely pohjautuu sähköiseen asiointiin. Hakija toimittaa lupahakemuksen viranomaiselle sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Asiointijärjestelmää valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön johdolla Luvat ja valvonta -hankkeessa. Lain voimaantulon yhteydessä sähköisten asiointijärjestelmien on oltava käytössä kokonaisvaltaisesti, koska uusi laki perustuu täysin sähköiseen asiointiin. Uuden lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2020. Ympäristöministeriö on asettanut yhden luukun hankkeen seurantar ryhmän. Se muun muassa edistää yhden luukun edellyttämää sähköistä asiointia ja lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten yhteistyötä.
- Vuoden 2019 alusta kunta vastaa yhdyskuntajätehuollon osalta asumisessa sekä kunnan hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvästä jätteestä. Kunnalla on myös velvollisuus järjestää toissijaisesti muun kuin vastuulleen kuuluvan jätteen jätehuolto (ns. TSV-palvelu), jos jätteen haltija tätä pyytää yksityisen palvelun tarjoajan puuttuessa ja jos jäte soveltuu kunnan jätehuoltojärjestelmään. Tietoalustan avulla voidaan osoittaa avoimesti ja läpinäkyvästi, onko kunnan TSV-palvelulle vaihtoehtoja.
- Elintarvikelain muutoksella (HE 262/2018) pyrittiin elintarvikevalvontaohjelmia ja -suunnitelmia koskevista säännöksistä poistamaan ohjelmien ja suunnitelmien sisältöön liittyviä vaatimuksia. Tämä olisi vähentänyt elintarvikealan toimijoiden hallinnollista taakkaa. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 29.11.2018 ja esitys eteni eduskunnassa valiokuntakäsittelyyn. Uuden elintarvikelain eteneminen ja voimaantulo oli kytketty maakuntaudistukseen ja uusi elintarvikelaki ja siihen liittyvät muut lainmuutokset oli tarkoitus saattaa voimaan samaan aikaan uuden maakuntalain kanssa. Maakuntaudistuksen valmistelu keskeytettiin vaalikaudella 2015–2018 eikä elintarvikelain uudistustakaan ehditty saattaa vaalikauden aikana loppuun. Lakiehdotusta raukesi vaalikauden päättyessä.
- <https://www.luke.fi/wp-content/uploads/2019/03/Tausta-artikkeli.pdf>, luettu 20.5.2019.
- <https://www.luke.fi/uutiset/metsasektorin-osuus-lahes-40-prosenttia-suomen-biotalous-vaonna-2017/>, katsottu 13.5.2019.
- Yliaktuaari Sami Hautakangas, Tilastokeskus: sähköposti 24.4.2019.
- https://www.stat.fi/til/ylyt/2017/ylyt_2017_2018-12-13_tie_001_fi.html, luettu 13.5.2019.
- Valtioneuvoston strategia cleantech-liiketoiminnan edistämiseksi julkaistiin 2014. Yhtenä tavoitteena oli luoda vähintään 40 000 uutta puhtaan teknologian työpaikkaa Suomeen. Strategia lakkautettiin kuitenkin jo 31.12.2015.
- https://www.stat.fi/til/ylyt/2017/ylyt_2017_2018-12-13_tau_004_fi.html, katsottu 13.5.2019.
- <https://www.luke.fi/uutiset/maatalouden-kannattavuus-kuivuu-kokoon/>, katsottu 13.5.2019.
- <http://www.etl.fi/etl-tilastopalvelu.html>, katsottu 13.5.2019.



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

ISBN 978-952-499-471-2 (PDF)