

Revisionsverkets ställningstaganden

Bioekonomi som regeringens spetsprojekt – finansieringen för spetsprojekten som helhet

I regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering var ett av fokusområdena *Bioekonomi och ren teknik*. För detta fokusområde satte regeringen upp fyra mål som skulle gälla under den aktuella regeringsperioden. En separat ministerarbetsgrupp hade tillsatts för fokusområdet. Regeringen fördelade sammanlagt 323 miljoner euro för Bioekonomi och ren teknik.

I granskningen utvärderar revisionsverket hur goda förutsättningar beredningen och genomförandet av verksamheten inom fokusområdet gav för att regeringsperiodens mål skulle kunna uppnås. Dessutom utvärderar revisionsverket hur väl regeringsperiodens mål för fokusområdet uppnåddes.

Utifrån observationerna vid granskningen gav beredningen och genomförandet av verksamheten inom fokusområdet i sig goda förutsättningar för att uppnå regeringsperiodens mål. Målen uppnåddes dock endast delvis. Energi- och klimatmålen kommer att uppnås och avregleringsmålet uppnåddes väl. Däremot skapades endast ett litet antal arbetstillfällen inom bioekonomi och cleantech. Handelsbalansen för livsmedel och lönsamheten inom jordbruket förbättrades inte.

Spetsprojekten valdes på ett motiverat sätt och anslagen fördelades genast i början av verksamheten

Regeringen satte upp fyra mål för Bioekonomi och ren teknik för den aktuella regeringsperioden. Fokusområdet bestod av fem spetsprojekt. Till spetsprojekt valdes de projekt som enligt tjänstemännens sakkunnigbedömningar var mest effektiva i förhållande till målen i regeringsprogrammet. På regeringens strategimöten använde statsrådets kansli vissa indikatorer för att följa upp målen.

Anslagen för Bioekonomi och ren teknik fördelades till tre ministerier: Jord- och skogsbruksministeriet, Arbets- och näringsministeriet och Miljöministeriet. Alla anslag fördelades av ministrarna genast i början av verksamheten. Därför saknades finansiellt handlingsutrymme att vidta nya resurskrävande åtgärder under regeringsperioden.

Ministerarbetsgruppens verksamhet organiserades på ett effektivt sätt

Organiseringen av hela spetsprojektsystemet var tudelad. Syftet med regeringens strategisessioner var att styra fokusområdena och alla spetsprojekt i verksamhetsplanen på ett strategiskt sätt. Ministerarbetsgruppen var en operativ aktör för fokusområdet.

Regeringens strategimodell var ett helt nytt sätt att organisera och leda. Regeringen gav ingen anvisning om hur ministerarbetsgruppens verksamhet skulle organiseras. Arbetsgruppen hade ett sekretariat som bestod av tre tjänstemän från Jord- och skogsbruksministeriet, Arbets- och näringsministeriet och Miljöministeriet. På kanslichefsmötena beredde sekretariatet tillsammans med ministeriernas kanslichefer ärendepunkterna för ministerarbetsgruppens sammanträden. Den kommande ordförandeministern för gruppens sammanträde fick i förväg en introduktion i de ämnen som fanns på ärendelistan för sammanträdet. Ordförandeskapet växlade mellan tre ministerier. Den politiska styrningen av verksamheten var stark: i sammanträdena deltog minst

ministerns specialarbetare från varje regeringsparti. I sammanträdena deltog som tjänstemän avdelningschefer och föredragande tjänstemän från ministerierna utöver sekretariatet och kanslicheferna. En företrädare för statsrådets kanslis strategisekretariat deltog också i sammanträdena, vilket garanterade samordningen och förmedlingen av information till regeringens strategisessioner. Ministerarbetsgruppen sammanträdde regelbundet cirka en gång i månaden.

Gruppens verksamhet karaktäriserades som inspirerande och engagerad, en verksamhet som bidrog till att öka det sektorsövergripande inslaget och samarbetet. Sammanträdena var diskussioner till sin karaktär. Protokoll fördes över arbetsgruppens sammanträden och kanslichefsmötena. Av protokollen kan man få en bra bild av sammanträdenas förlopp och de beslut som har fattats på sammanträdena. Ordföranden skrev en sammanfattning av varje ärendepunkt i protokollet utifrån diskussionerna och fattade beslut enligt sammanfattningen. Organisationen av arbetsgruppen möjliggjorde en effektiv informationsförmedling mellan gruppen, regeringens strategisessioner och ministerierna.

Riskhanteringen och kommunikationen planerades inte i förväg

Utan en fungerande riskhantering är risken att en organisation inte kan identifiera betydande hot mot sin verksamhet eller uppnåendet av sina mål och därför inte kan hantera hoten. Ministerarbetsgruppen planerade inte riskhanteringen i förväg. Gruppen följde dock upp beroendeförhållandena i omvärlden, särskilt EU:s åtgärder inom fokusområdet. Dessutom diskuterade gruppen riskerna mot uppnåendet av de långsiktiga utsläppsmålen som gäller till 2050.

Syftet med kommunikationen var att skapa en enhetlig kommunikationsgrupp för strategisk regeringsmodell under ledning av statsrådets kansli. Gruppen skulle omfatta hela spetsprojektsystemet. Detta förverkligades dock inte. Kommunikationen planerades och samordnades inte som en helhet, och regeringen gjorde inte upp någon kommunikationsstrategi.

En enhetlig kommunikationsplan gjordes inte upp för fokusområdet Bioekonomi och ren teknik. Kommunikationen hade inte ens någon företrädare i ministerarbetsgruppen. Ministerierna gav dock information på många olika sätt, bland annat så att de gjorde upp och genomförde kommunikationsplaner för enskilda åtgärder. Dessutom lade de kontinuerligt ut information på statsrådets webbplats och på bioekonomi.fi.

Genomförandet lyckades väl

De åtgärder som ingick i verksamhetsplanen för Bioekonomi och ren teknik genomfördes väl. Statsrådets kansli följde upp målen för fokusområdet i regeringens strategisessioner. Som uppföljningsmetoder användes de planerade indikatorerna och tidslinjerna för åtgärdsgenomförande och tidsplanerna för åtgärderna.

Utvärderingen av resultaten och effekterna planerades inte i förväg för fokusområdet. Ministerarbetsgruppen lät dock göra konsekvensbedömningar av den bioekonomiska strategin och cleantech-strategin, som låg till grund för verksamheten inom fokusområdet. På arbetsgruppens sammanträde i slutet av oktober 2018 presenterade ministerierna separat sina självutvärderingar av uppnåendet av målen och av hur spetsprojektsystemet hade fungerat. Ministerierna presenterade utvärderingarna i regeringens strategisession i december.

Rapporteringen av verksamheten och uppnåendet av målen planerades inte i förväg. Rapporteringen var dock mångsidig: i årliga uppdateringar av verksamhetsplanerna, i regeringens årsberättelser och även på statsrådets kanslis webbplats. Svagheten i regeringens årsberättelser var att det förblev oklart hur målet för arbetstillfällen inom bioekonomi och cleantech hade utvecklats.

En utvärdering av hur hela spetsprojektsystemet hade fungerat gjordes redan under verksamhetens förlopp. Detta Pakuri-projekt, dvs. projektet för utveckling av regeringens strategiska ledningsverktyg, offentliggjorde sin rapport i januari 2019. Rapporten innehåller 20 rekommendationer för utveckling av strategimodellen.

Målen för regeringsperioden uppnåddes delvis

Regeringen satte upp fyra mål för Bioekonomi och ren teknik för den aktuella regeringsperioden.

Energi- och klimatmålen kommer att uppnås tämligen bra. Regeringen lyckades också med avregleringen och minskningen av den administrativa bördan. Antalet arbetstillfällen inom bioekonomi och cleantech ökade dock endast litet. Lönsamhetsmålen för matproduktionen uppnåddes inte. Jordbruksföretagarnas inkomstnivå har försämrats ytterligare de senaste åren. Handelsbalansen för matproduktion (livsmedel) har inte förbättrats.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket anser att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att anvisningar om verksamheten i ministerarbetsgrupperna för olika fokusområden ges på ett systematiskt sätt, när regeringen vidareutvecklar den nya strategimodellen och spetsprojektsystemet i framtiden.

1. Statsrådets kansli bör utarbeta anvisningar om sådana frågor, åtgärder, planer och förfaranden som bör överenskommas skriftligen i ministerarbetsgrupperna genast när verksamheten inom ett fokusområde inleds. På så sätt kan en smidig, systematisk och effektiv verksamhet säkerställas. Inskrivningarna ska utgöra en instruktionshandbok som ministerarbetsgruppen gemensamt har godkänt. I anvisningarna kan statsrådets kansli utnyttja de bedömningskriterier som har använts i denna granskning och de observationer som har gjorts vid granskningen samt god praxis och rekommendationer som har presenterats i Pakuri-projektet.