

Työ- ja elinkeinoministeriö

Tarkastuskertomus 5/2018 Valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpanoon kohdistuneesta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten viitekohdassa mainitussa tarkastuksessa annetut suositukset ovat toteutuneet. Suositukset perustuivat Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessaan tekemiin keskeisiin havaintoihin ja johtopäätöksiin siitä, oliko valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano ollut johdonmukaista ja laadukasta sekä oliko toimeenpanossa pyritty kustannustehokkuuteen. Strategian toimeenpanoon liittyvää asiakirja-aineistoa ei ollut kuitenkaan riittävän hyvin saatavilla niin, että asiakirjoista olisi saatu edustava kirjallinen tarkastusaineisto.

Tästä syystä tarkastusvirasto suosittelee tarkastuksessaan, että työ- ja elinkeinoministeriö

1. laatii strategioiden toimeenpanon apuvälineeksi kirjallisen prosessiohjeen, jossa esitetään toimeenpanoon liittyvät vaiheet ja tehtävät sekä niihin liittyvien asiakirjojen dokumentointi
2. huolehtii jatkossa siitä, että strategioiden toimeenpanosta tuotetaan asianmukaiset dokumentit ja nämä arkistoidaan siten, että dokumentit ovat myöhemminkin saatavilla ja käytettävissä.

Valtioneuvoston cleantech-strategiaa toteutettiin vuosina 2014–2015. Toimeenpanoa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toiminut cleantechin strategisen ohjelman organisaatio, joka oli irrallinen ministeriön organisaatorakenteesta. Strategian toimeenpanosta vastasivat työ- ja elinkeinoministeriön ohella ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Cleantech-strategian toimeenpano lopetettiin vuonna 2015 hallituksen vaihduttua.

Työ- ja elinkeinoministeriölle lähetettiin 27.2.2020 selvityspyyntö suositusten toimeenpanosta, ja ministeriö antoi selvityksensä 22.4.2020. Ministeriöltä pyydettiin 27.4.2020 sähköpostitse tarkentavia tietoja sekä selvityksestä että strategioiden toimeenpanon prosessiohjeesta ja sen kattavuudesta. Tähän ministeriö antoi vastauksensa 5.5.2020. Jälkiseurantasuunnitelman mukainen haastattelukäynti korvattiin koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilan vuoksi sähköpostiviesteillä sekä puhelulla. Menettelyllä varmennettiin tarkastusviraston tarkastuksessaan antamien suositusten toteutumista.

2 Jälkiseurannan havainnot

Strategioiden toimeenpanon kirjallinen prosessiohje

Tarkastuksessa ilmeni, että cleantech-strategian toimeenpano ei kaikilta osin täyttänyt niitä vaatimuksia, jotka tarkastuksessa oli asetettu hyvälle ja laadukkaalle toimeenpanolle. Yksi merkittävimmistä tarkastushavainnoista oli, ettei strategialle ollut laadittu toimeenpanosuunnitelmaa. Tarkastusvirasto suosittelee, että työ- ja elinkeinoministeriö laatii strategioiden toimeenpanon apuvälineeksi kirjallisen prosessiohjeen, jossa esitetään toimeenpanoon liittyvät vaiheet ja tehtävät sekä niihin liittyvien asiakirjojen dokumentointi.

Työ- ja elinkeinoministeriön jälkiseurantaan varten toimittamista selvityksistä käy ilmi, että ministeriö on tarkastusviraston toimittaman tarkastuksen jälkeen ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin, joilla se pyrkii parantamaan strategioiden toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen tuottamista ja arkistointia. Lisäksi ministeriön työjärjestys sisältää nykyään ohjeen sekä yhteisen strategiaprosessin että erillisstrategian valmistelun aloittamisesta. Ohjeessa kerrotaan, että prosessista päätetään virkamiesjohtoryhmässä, joka myös käsittelee strategian ennen sen hyväksymistä. Tämä tarjoaa johtoryhmälle mahdollisuuden ohjeistaa prosessia tapauskohtaisesti.

Tarkastuksen aikana ilmenneiden puutteiden vuoksi työ- ja elinkeinoministeriö toteutti vuonna 2018 sisäisen tarkastuksen kehittämishankkeiden hallinnoinnista ja asiakirjojen arkistoinnista (TEM/1657/00.07.01/2018). Sisäisessä tarkastuksessa havaittiin, että ministeriössä on useita hankehallinnon järjestelmiä ja hankehallinnan ohjeistus on puutteellista. Kokonaisvaltaisen hankeohjeistuksen todettiin puuttuvan kokonaan. Sisäisen tarkastuksen suositukset liittyivät pääasiassa hankkeen elinkaarhallintaan sekä ohjeistuksen konsolidoimiseen ja selventämiseen.

Tarkastusvirastolle antamansa selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei kuitenkaan ole laatinut tarkastuksen suosituksen mukaisesti strategioiden toimeenpanoa ohjaavaa prosessiohjetta. Sen sijaan ministeriöllä on käytävissään valtioneuvoston kanslian laatima hankemalli, jonka tavoitteena on sujuvoittaa hankkeiden läpivientiä, varmistaa toiminnan koordinoitu kehittäminen tehokkaasti, vahvistaa tiedolla johtamista sekä kehittää hankkeiden seuranta. Hankemallissa on kuvattu kokonaisohjaukseen liittyen myös Hankesalkun seuranta, hankkeiden asettamista sekä hanke-ehdotusten arviointimenetelyä. Hankemallin on myös tarkoitus helpottaa hankkeisiin osallistuvien työskentelyä hankkeen parissa. Hankemallin kuvauksessa kuitenkin todetaan, että organisaation omat käytännöt ja työjärjestys ovat ensisijaisia, ja niitä voidaan vapaaehtoisesti täydentää valtioneuvoston kanslian kehittämällä hankemallilla.

Valtioneuvoston kanslia on lisäksi antanut työ- ja elinkeinoministeriölle 4.9.2018 erillisen ohjeen (1490/71/2018) hankeasioiden käsittelystä MAHTI-asianhallintajärjestelmässä (vuoden 2019 jälkeen VAHVA) sekä valtioneuvoston Hankeikkunassa. Ohjeessa kerrotaan, mitkä hankkeen, lainsäädäntöhankkeen, toimielimen ja strategiahankkeen asiakirjat on tallennettava Hankeikkunaan ja asianhallintajärjestelmään. Lisäksi ohje sisältää eritellyn vastuutaulukon asiakirjojen käsittelystä VAHVAssa ja Hankeikkunassa. Hankkeen päättämisen ja arkistoinnin yhteydessä hankkeen puheenjohtajalla tai vastuuhenkilöllä on erikseen mainittu vastuu siitä, että hankkeen asiakirjat ja kokousaineistot tulevat kattavasti tallennetuiksi asiahallintajärjestelmään, jossa ne arkistoituvat sähköisesti.

Valtioneuvoston kanslian hankemallin sekä hankkeen toimeenpanon dokumentaatioon liittyvän ohjeistuksen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriöllä on sisäiset ohjeet myös säädösvalmistelusta. Ministeriössä on sisäisiä ohjeita muun muassa johdon informoinnista, säädösvalmistelun vastuista, säädösvalmistelun viestinnästä, VAHVAn ja Hankeikkunaan käytöstä, vaikutusarvioinnista ja säädösvalmisteluasiakirjojen arkistoinnista.

Valtioneuvoston kanslian hankemalli, työ- ja elinkeinoministeriön valtioneuvoston kanslialta saama hankeasioiden arkistointia koskeva ohje sekä ministeriön sisäiset toimintaohjeet kattavat ne osatekijät,

joita tarkastusvirasto on määritellyt cleantech-strategian laadukkaana ja johdonmukaisen toimeenpanon kriteereiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö kertoo selvityksessään, että se on käyttänyt valtioneuvoston kanslian hankemallia pääpiirteittäin esimerkiksi energia- ja ilmastostrategian ja muiden vastuullaan olevien strategioiden toimeenpanossa ja tulee hyödyntämään sitä myös tulevan yrittäjyysstrategian kohdalla. Valtioneuvoston yhteisen hankemallin hyödyntäminen saa kannatusta työ- ja elinkeinoministeriön edustajilta erityisesti niissä tilanteissa, joissa strategia koskee useampaa ministeriötä. Tähän tarvitaan kuitenkin ministeriöiden johdon tuki: hankemalliin on sitouduttava poikkihallinnollisesti, jotta hankemallia ja sen raportointikäytäntöjä sovellettaisiin yhtenäisesti kaikissa vastuuministeriöissä.

Vaikka työ- ja elinkeinoministeriö ei olekaan laatinut omaa kirjallista prosessiohjetta, jossa esitettäisiin strategioiden toimeenpanoon liittyvät vaiheet ja tehtävät sekä niihin liittyvien asiakirjojen dokumentointi, voidaan jälkiseurannan tuloksena todeta, että valtioneuvoston kanslian hankemalli, sen työ- ja elinkeinoministeriölle antama ohjeistus hankeasioiden käsittelystä asianhallintajärjestelmissä (VAHVA ja Hankeikkuna) sekä ministeriön sisäinen ohjeistus luovat huolellisesti noudatettuina edellytykset strategioiden hyvälle ja laadukkaalle toimeenpanolle.

Strategioiden toimeenpanoon liittyvien dokumenttien tuottaminen ja niiden arkistointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti tarkastuksessaan huomiota erityisesti siihen, että cleantech-strategian toimeenpanoon liittyvää asiakirja-aineistoa oli saatavilla vain heikosti. Cleantech-strategian toimeenpanoon liittyviä asiakirjoja ei ollut laadittu kattavasti, ja laadittujen dokumenttien arkistoinnissa oli ongelmia. Tarkastuksen aikana tehtyjen haastattelujen mukaan strategisen ohjelman verkkosivulle oli tallennettu paljon aineistoa, mutta sivustoa ei saatu tarkastuksen aikana enää auki. Tarkastusvirasto suosittelee, että työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii jatkossa siitä, että strategioiden toimeenpanosta tuotetaan asianmukaiset dokumentit ja ne arkistoidaan siten, että dokumentit ovat myös myöhemmin saatavilla ja käytettävissä.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen raportissa (TEM/1657/00.07.01/2018) todettiin, että hankkeiden dokumentointi ja asiakirjojen arkistointi tulisi ohjeistaa ministeriön sisällä paremmin. Sisäisessä tarkastuksessa myös ohjeistettiin, mitkä dokumentit on vähintään tallennettava asiankijahallintajärjestelmään (VAHVA) ja tarvittaessa Hankeikkunaan. TEM käyttää tällä hetkellä asiakirjojen dokumentointiin koko valtioneuvoston yhteistä VAHVA-asianhallintajärjestelmää, joka korvasi vuonna 2019 aiemmin käytössä olleen MAHTI-järjestelmän.

Jälkiseurannassa ennakoitiin työ- ja elinkeinoministeriön tulevia strategiatoimeenpanoja, minkä vuoksi ministeriöltä pyydettiin lisäselvitystä sen vastuulla olevan yrittäjyysstrategian toimeenpanoon liittyvästä dokumentaatiosta ja dokumentaation arkistoinnista. Lisäselvityksen mukaan yrittäjyysstrategian toimeenpanoon liittyvät valmisteluasiakirjat, kuten ohjausryhmän asettaminen, lausuntopyyntö strategialuonnoksesta sekä saadut lausunnot, on tuotettu ja arkistoitu VAHVA-asianhallintajärjestelmään valtioneuvoston antaman ohjeistuksen mukaisesti. Myös johtoryhmän kokousmuistiot on arkistoitu ministeriön työtiloihin, josta ne on tarkoitus siirtää VAHVAan.

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston toteuttaman energia- ja ilmastostrategiaprosessin eteneminen on kuvattu hallituskausittain strategisen ohjelman internetsivuilla, missä on myös osa prosessin asiakirjoista. Viimeisintä selontekoa (2016) ei ole kuitenkaan julkaistu Hankeikkunassa. Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston hallituskausittain toteutettu energia- ja ilmastostrategiaprosessin eteneminen ja osa asiakirjoista on kuvattu internetsivuilla, mutta viimeisintä selontekoa (2016) ei ole kuitenkaan julkaistu Hankeikkunassa. Myös tarkastuksen kohteena olleen cleantech-strategian asiakirjat oli tallennettu strategisen ohjelman internetsivulle, jota ei tarkastusajankohtana enää kuitenkaan saatu auki ministeriössä tehtyjen tietojärjestelmämuutosten vuoksi. Asiakirjojen tallentaminen pelkästään internetsivuille aiheuttaa riskin, että asiakirjat häviävät mahdollisten tietojärjestelmämuutoksen yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan nykyisen hallituksen valmistelun alla olevan ilmasto- ja energiastrategian hanketiedot tullaan kuitenkin viemään myös Hankeikkunaan, mikä pienentää riskin realisoitumisen todennäköisyyttä. Sen lisäksi, että energia- ja ilmastostrategiaprosessin asiakirjat

tallennetaan strategisen ohjelman internetsivulle, on varmistettava, että asiakirjat tallennetaan huolellisesti myös VAHVAan ja Hankeikkunaan.

Valtioneuvoston hallintoyksikön tiedonhallintayksikkö tarjoaa työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan runsaasti koulutusta ja ohjeistusta arkistoinnin ja asianhallintajärjestelmien käyttämiseen. VAHVA-koulutukseen osallistui vuonna 2019 koko työ- ja elinkeinoministeriön henkilöstö, ja ministeriön johto seurasi koulutukseen osallistumista. Näin ollen ministeriön henkilöstöllä voidaan olettaa olevan asianmukainen osaaminen asiakirjojen tuottamiseksi ja arkistoinniseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimittamien lisätietojen lisäksi jälkiseurannassa hyödynnettiin myös muita ministeriöön kohdistuneita tarkastuksia, jotka Valtiontalouden tarkastusvirasto on toteuttanut viitekohdassa mainitun tarkastuksen jälkeen. Kyseisissä tarkastuksissa arvioitiin dokumenttien tuottamista ja niiden arkistointia seuraavanlaisesti:

- Valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelua koskeneen tarkastuksen (17/2018) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön virallinen hankehallinto, muun muassa hankkeen johto- ja työryhmän asettamis päätös, dokumentoitiin ja arkistointiin asianmukaisesti. Sekä johto- että työryhmässä oli nimetyt sihteerit, jotka olivat vastuussa kokousmuistioiden laatimisesta. Näiden muistioiden arkistoinnissa ja arkiston käytettävyydessä todettiin tarkastuksen yhteydessä kuitenkin puutteita. Kyseisessä tarkastuksessa on myös annettu suositus strategioiden ja ohjelmien valmisteluun liittyvien keskeisten dokumenttien arkistoinnista siten, että ne olisivat saatavilla ja käytettävissä myöhemmin.
- Vuonna 2019 tarkastusvirasto toteutti biotalouden kärkihankerahoituksen kokonaisuutta koskeneen tarkastuksen (13/2019), jonka yhteydessä todettiin hankekokonaisuuden organisoinnin olleen tarkoituksenmukaista ja tehokasta: suunnitellut toimenpiteet toteutettiin ja strategiamallin toimivuutta arvioitiin jo toiminnan aikana, minkä lisäksi tavoitteet, tehtävät, vastuut ja aikataulut oli määritetty. Lisäksi asetettuja tavoitteita seurattiin jatkuvasti seurannalle asetettujen indikaattorien avulla. Tarkastuksen mukaan toiminta dokumentoitiin hyvin. Tarkastuksessa kuitenkin todettiin, että kaikkia työ- ja elinkeinoministeriön arkistoon ennen vuotta 2017 arkistoituja kokouspöytäkirjoja ei ollut tarkastuksen aikana saatavilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön antaman selvityksen sekä tarkastusviraston edellä mainittujen tarkastuksien perusteella voidaan päätellä, että dokumentointi ja asiakirjojen arkistointi työ- ja elinkeinoministeriössä on kehittynyt vuosien 2014–2015 jälkeen myönteiseen suuntaan. Puutteita on kuitenkin ollut erityisesti päätöksenteon tueksi koostettavien johto- ja työryhmäkokousten pöytäkirjojen arkistoinnissa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että työ- ja elinkeinoministeriöllä on käytettävissään asianmukaiset asianhallintajärjestelmät ja arkistot, joihin dokumentaatio pystytään arkistomaan. Tarkastusvirasto on kuitenkin todennut puutteita johto- ja työryhmäkokousten pöytäkirjojen arkistoinnissa myös myöhemmissä tarkastuksissaan. Asianmukaisen arkistoinnin olemassaoloa tullaankin tarkastelemaan myös tarkastusvirasto Valtioneuvoston biotalousstrategian valmistelu (17/2018) -tarkastuksen jälkiseurannan yhteydessä vuonna 2021.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Valtioneuvoston cleantech-strategian toimeenpano 5/2018 -tuloksellisuustarkastuksen kohteena oli strategian toimeenpanosta vastuussa ollut työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko strategian toimeenpano ollut johdonmukaista ja laadukasta ja onko siinä pyritty kustannustehokkuuteen. Tarkastusviraston kannanotot keskittyivät erityisesti strategian toimeenpanoon liittyvän asiakirja-aineiston heikkoon saatavuuteen sekä strategian toimeenpanosuunnitelman puutteeseen.

Jälkiseurannan yhteydessä ilmeni, ettei työ- ja elinkeinoministeriö ole tarkastusviraston suosituksesta huolimatta laatinut strategioiden toimeenpanosta kirjallista prosessiohjetta. Ministeriön käytössä on kuitenkin valtioneuvoston kanslian hankemalli, jota valtionhallinnon organisaatiot voivat hyödyntää omien ohjeistuksiansa ohella. Työ- ja elinkeinoministeriö on pääpiirteittäin hyödyntänyt kyseistä hankemallia sekä muuta valtioneuvoston tarjoamaa hankehallintaan liittyvää ohjeistusta tuoreimpien strategioidensa toimeenpanossa. Valtioneuvoston kanslian hankemallin lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön strategioiden toimeenpanoa ohjeistavat ministeriön sisäiset lainvalmistelukäytännöt sekä valtioneuvoston kanslian antama ohje hankeasioiden käsittelystä asianhallintajärjestelmä VAHVAssa ja Hankeikkunassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on saanut strategian toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen tuottamisesta ja arkistoinnista ohjeet suoraan valtioneuvoston kanslialta. Ministeriöllä on asianmukaisesti käytössään valtioneuvoston yhteiset asianhallintajärjestelmät VAHVA sekä Hankeikkuna Jälkiseurannan perusteella työ- ja elinkeinoministeriö käyttää kyseisiä asianhallintajärjestelmiä ohjeistuksen mukaisesti. Tämä varmistettiin pyytämällä työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitys siitä, miten se on arkistoinut tulevien strategioiden valmisteluasiakirjat. Ministeriön on kuitenkin kiinnitettävä huomiota erityisesti johto- ja työryhmäkokousten muistioiden asianmukaiseen arkistointiin, jotta dokumentit tukevat päätöksentekoa myös tulevaisuudessa.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Heli Mikkeli
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Tiina Väänänen
tarkastaja