



Valtioneuvoston kanslia

Tarkastuskertomus 13/2019 Biotalous hallituksen kärkihankkeena – kärkihankerahoituksen kokonaisuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta 13/2019 Biotalous hallituksen kärkihankkeena – kärkihankerahoituksen kokonaisuus, joka on julkaistu osoitteessa www.vtv.fi/julkaisut/biotalous-hallituksen-karkihankkeena-karkihankerahoituksen-kokonaisuus/.

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

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Jälkiseurannan kysymyksiä olivat:

1. Millä tavalla valtioneuvoston kanslia (VNK) on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta?

Tarkastusviraston suosituksen mukaan valtioneuvoston kanslian on tullut laatia ohjeistus niistä asioista, toimista, suunnitelmista ja menettelytavoista, joista tulisi sopia kirjallisesti ministerityöryhmissä heti painopistealueen toiminnan alkaessa, jotta toiminnan sujuvuus, systemaattisuus ja tehokkuus voidaan varmentaa. Tarkastusviraston suosituksen tavoite on, että kirjaaminen muodostaisi ministerityöryhmän yhteisesti hyväksytyyn toimintakäsikirjan. Laadittavassa ohjeistuksessa voidaan hyödyntää tarkastuksessa käytettyjä arviointikriteerejä ja tarkastushavaintoja sekä Pakuri-hankkeessa esitettyjä hyviä käytänteitä ja suosituksia.

2. Onko valtioneuvoston kanslia laatinut edellä mainitun suosituksen kaltaisen ohjeistuksen tarkastusviraston suosituksessa mainituista asioista?
3. Onko ohjeistuksen perusteella laadittu suosituksessa kuvatun kaltainen toimintakäsikirja?

Tarkastusvirasto on katsonut, että hallituksen uutta strategiamallia ja kärkihankejärjestelmän toimivuutta kehitettäessä tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että painopistealueiden ministerityöryhmien toimintaa ohjeistetaan järjestelmällisesti.

Jälkiseuranta toteutettiin niin, että valtioneuvostolta pyydettiin selvitys edellä mainittujen suositusten toteutumisesta 15.9.2021 mennessä.

2 Jälkiseurannan havainnot

Valtioneuvoston kanslia on antanut kysymyksiin vastauksena seuraavanlaisen selvityksen.

1. Millä tavalla Valtioneuvoston kanslia on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettua suositusta?

Valtioneuvoston kanslian antaman selvityksen mukaan pääministeri Marinin hallitusohjelman luvussa 4: ohjaustavat, on määritelty ministerityöryhmien käytännöt. Ministerityöryhmien käytännöistä todetaan seuraavasti: "Tehtävänsä toteuttamiseksi strateginen ministeriryhmä laatii yhdessä VNK:n politiikkayksikön kanssa tilannekuvan, täsmennetyt toimeksiannon, vaikuttavuusarviot ja toimenpiteiden seurantaan soveltuvat mittarit. Toimintasuunnitelmaprosessissa arvioidaan keskeisten strategisten tavoitteiden osalta tilannekuvaa ja toimenpiteiden vaikuttavuutta osana tulevan vuoden toimintasuunnitelmaprosessia."

Valtioneuvoston antaman selvityksen mukaan ministerityöryhmien toimeksiannot kirjattiin kunkin ministerityöryhmän asettamispäätökseen. Hallituskauden alussa kaikkia ministerityöryhmiä pyydettiin tekemään hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti tilannekuva ja työsuunnitelma. Koska ministerityöryhmien olivat toimeksiantojensa osalta melko erilaisia, eivät työsuunnitelmat olleet toteutettavissa täysin samassa muodossa. VNK:n johdolla valittiin koko hallitusohjelman toteutumista seuraavat mittarit, joita myös ministerityöryhmät voivat käyttää.

Valtioneuvoston kanslia on nimennyt kuhunkin ministerityöryhmään virkamiehen, jonka tehtävänä on tukea työryhmän työtä. Tukeen kuuluu tiedonvaihtoa, poikkihallinnollisuuden edistämistä, teknistä apua esimerkiksi arkistointikysymyksissä sekä tietoa VNK:n sisältöpalveluista. VNK on myös perustanut pääsihteerille yhteistyöfoorumin, joka kokoontuu kerran kuussa. Näissä foorumeissa käydään läpi ministerityöryhmien tilannekatsaukset ja seurataan ministerityöryhmien etenemistä sekä hallituksen toimintasuunnitelman kokonaiskuva.

Puoliväliriihen alla ministerityöryhmille annettiin yhteistyöfoorumin kautta tehtäväksi tuottaa oma arvionsa hallitusohjelman etenemisestä perustuen VNK:n strategiaosaston tuottamaan arvioon sekä esitys ministerityöryhmien etenemisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta. Näitä esityksiä hyödyntämällä hallitus sai tilannekuvan ministerityöryhmien työn etenemisestä ja teki osaltaan linjauksia puoliväliriihessä. Lisäksi ministerityöryhmien tehtävänkuvat päivitettiin linjausten mukaan 2.9.2021.

Edellisen perusteella voidaan havaita, että hallituksen toimintatavat – kuten tilannekuvan ja mittareiden laatiminen – perustuvat pitkälti pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa kirjattuihin työskentelytapoihin.

2. Onko valtioneuvoston kanslia laatinut edellä mainitun suosituksen kaltaisen ohjeistuksen tarkastusviraston suosituksessa mainituista asioista?
3. Onko ohjeistuksen perusteella laadittu suosituksessa kuvatun kaltainen toimintakäsikirja?

Valtioneuvoston kanslia on uusinnut ja julkaissut vuonna 2019 päivitetyn Ministerin käsikirjan (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161646>). Ministerin käsikirja tarjoaa kattavan tietopakettin sekä ohjeistuksen valtioneuvoston toiminnasta. Se on ensisijaisesti tarkoitettu työn tueksi ja avuksi valtioneuvoston jäsenille ja heidän avustajilleen, mutta myös muille valtioneuvoston toiminnasta kiinnostuneille. Luvussa ministerityöryhmät käydään läpi muun muassa ministerityöryhmien roolia ja hallituksen arkistointiohjeita.

PAKURI-hankkeen kaltaista hallituksen strategisen johtamisvälineiden kehittämishanketta ei olla vielä käynnistetty pääministeri Sanna Marinin kaudella. Valtioneuvoston kanslian strategiaosaston on kuitenkin tarkoitus hyödyntää ministerityöryhmiltä saatuja kokemuksia seuraavalle vaalikaudelle kohdistuvassa toimintamallien kehittämistyössä.

Valtioneuvoston selvityksessä linkkinä esitetystä Ministerin käsikirjasta selviää, että esimerkiksi kärkihankkeita eli hallitusohjelman painopistealueita käsitellään hallituksen strategiaistunnoissa. Strategiaistunnot ovat korvanneet kaudella 2015–2019 hallituksen iltakoulun. Kärkihankkeista ei puhuta Ministerin käsikirjassa muualla.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Annetun tarkastuskertomuksen 13/2019 Biotalous hallituksen kärkihankkeena – kärkihankerahoituksen kokonaisuus mukaan kärkihankkeet olivat itsessään pääosin tuloksellisia ja niistä raportointiin, vaikkei raportoinnista ollut kattavaa ja erillistä ohjeistusta.

Tarkastusviraston suositusten toteutumista koskevassa selvityspyynnössä kiinnitettiin huomiota hallituksen ja ministerityöryhmän työskentelytapoihin esimerkiksi kärkihankkeiden – kuten Biotalous-kärkihankkeen toteuttamisessa.

Valtioneuvoston syksyllä 2021 tarkastusvirastolle antamat vastaukset suositusten toteutumisesta perustuvat varsin yleisluontoisiin tietoihin kuten hallitusohjelmaan ja Ministerin käsikirjan kaltaisiin ohjeisiin. Näiden annettujen tietojen perusteella voidaan silti havaita, että esimerkiksi ministerityöryhmän työskentelyn järjestelmällisyyteen ja ohjaukseen on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Seurauksena on suositusten suuntaista kehitystä.

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että ministerityöryhmässä painopistealueiden (kuten kärkihankkeiden) työstämisessä korostetaan systemaattisuutta. Esimerkiksi Ministerin käsikirjan perusteella kärkihankkeita käsitellään strategiaistunnoissa, ja näin toimittiin jo edellisen hallituksen aikana. Tällainen strategiaistuntoihin tukeutuva ohjaustapa oli kuitenkin pääministeri Juhan Sipilän hallituksen aikaan uusi. Ohjaustapa sekä ministerityöryhmän ja virkakunnan työskentely edellytti tarkastusviraston mukaan ohjeistusta. Erityisesti virkamiehet olivat epätietoisia uudeltaisesta toimintamallista.

Sanna Marinin hallitusohjelma on määritellyt hallituksen työtavat, joihin kuuluu muun muassa hallituksen työskentelyyn liittyvää ohjausta, tilannekuvan ja erilaisten mittareiden laatimista sekä vaikuttavuuden seurantaa.

Valtioneuvostossa on laadittu myös 2019 päivitetty Ministerin käsikirja tukemaan hallituksen ja ministerityöryhmän työtapoja Tästä huolimatta hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittäminen on valtioneuvoston mukaan vielä kesken (ns. PAKURI-hanke). Ohjeistuksissa käytetään nykyisin kärkihanke-termin sijaan termejä strateginen hanke ja painopistealue.

Tarkastusviraston mukaan tarkastuksen suositukset ovat toteutuneet riittävästi, mutta toimeenpano on osin edelleen kesken. Kehitystä ja valtioneuvoston virkatoiminnan edellyttämää selkeyttä on perusteltua luonnollisesti seurata siksi, että laajojen yhteiskunnallisten hankkeiden strategisella suunnittelulla ja toteuttamisella on aina taloudellista merkitystä, josta eduskunnan tulee olla hyvin selvillä. Tämä pätee myös lainsäädännön valmisteluun.

Valtioneuvostossa ministerityöryhmän ja virkamiesten työskentelytapaa on selvityksen perusteella selkeytetty muun muassa ohjeistuksella. Valtioneuvoston selvityksessä ei ole tullut esille sellaista, joka biotalous-tarkastuksen suositusten toteuttamisen perusteella antaisi aiheita enempiin jatkotoimiin. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Heli Mikkeliä
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Hannele Isola-Miettinen
ylitarkastaja