

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Hantering av utnyttjandet av forskningsdata i affärsverksamhet inom hälsobranschen

Syftet med revisionen var att utvärdera hur effektivt utnyttjandet av forskningsdata i affärsverksamheten har stötts, styrts och förbättrats med hjälp av finansieringsinstrument för hälsobranschen. Vid revisionen bedömdes den politiska styrningen av stödverksamheten och hanteringen av de olika delområdena inom stödverksamheten: förmågan att identifiera, bedöma och förutse verksamhetens resultat, problem och utvecklingsbehov.

Föremålet för revisionen var verksamheten vid Business Finland (tidigare Tekes), Finlands Akademi, arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet. Business Finland och Finlands Akademi finansierar utnyttjandet av forskningsdata medan arbets- och näringsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet styr deras verksamhet. Revisionen gällde också social- och hälsovårdsministeriet, som styr social- och hälsoverksamheten.

I fråga om den politiska och strategiska styrningen begränsades revisionen till hälsoverksamheten, i synnerhet till verkställandet av tillväxtstrategin för forskning och innovation inom hälsoverksamheten och dess färdplan för 2016–2018. Av de enskilda finansieringsinstrumenten omfattade revisionen Finlands Akademis flaggskeppsprogram samt Tekes/Business Finlands instrument Research Benefit, Challenge Finland och Innovation Scout. Dessutom granskades styrningen och koordineringen av Tekes/Business Finlands program för hälsoverksamheten.

## Den offentliga maktens riktlinjer och åtgärder splittras i verkställandet av tillväxtstrategin för hälsoverksamheten

Den offentliga förvaltningen styr utnyttjandet av forskningsdata inom hälsoverksamheten i huvudsak via stödformer och stödsystem i stället för via en funktionell och strukturell helhet som härletts ur tillväxtstrategin för hälsoverksamheten. Den offentliga maktens åtgärder är allmänna, osammanhängande och huvudsakligen sektorspecifika och de samordnar inte värdekedjan som föregår utnyttjandet och kommersialiseringen av forskningsdata till en kontrollerad helhet. Den allmänna karaktären hos tillväxtstrategin för hälsoverksamheten och målen i dess färdplan för 2016–2018, den svaga samordningen av styrmedlen samt oklarheterna och splittringen i aktörernas ansvarsförbindelser och uppdrag har försvårat ett effektivt verkställande av strategin och färdplanen.

Tillväxtstrategin för hälsoverksamheten och färdplanen för 2016–2018 har dock ökat transparensen i målsättningen för stödet för utnyttjandet av forskningsdata. Mål har ställts upp för datavärdekedjan i sin helhet, inte enbart för utnyttjandet av data. Målen i tillväxtstrategin är dock allmänna och vägkartan

åtgärdscentrerad. I dokumenten fastställs inga tydliga utgångspunkter och mål för sektorsövergripande FUI-verksamhet och för stödet för den. Den sektorsövergripande FUI-verksamheten styrs utifrån målen och verksamhetsmodellerna för den strategiska styrningen av de enskilda förvaltningsområdena. Stygruppen för tillväxtstrategin har inte haft en tillräckligt stark ställning och tillräckligt starka uppdrag för att balansera skillnaderna och spänningarna mellan sektorerna.

## Kortsiktig finansieringsstyrning har försvårat kommersialiseringen av forskningsdata och stödet för den

I statsbudgeten för 2016–2018 betonades i viss mån stödet för utnyttjandet av affärsbaserade forskningsdata och i motsvarande grad försvagades ställningen för finansieringen av grundforskning och tillämpad forskning. Statsminister Sipiläs regering skapade nya finansieringsmodeller för att främja kommersialiseringen av forskningsdata. Av dessa bidrog Finlands Akademis flaggskeppsprogram och Tekes/Business Finlands finansieringsinstrument till en mångsidigare inriktning av finansieringen i datavärdekedjan.

Effekten av tillväxtstrategin för hälsoindustrin på finansieringsorganisationernas verksamhet och beslutsfattande är indirekt och svårt att verifiera. Finansieringsorganisationerna har styrt finansieringsinstrumenten till att i första hand främja sina egna uppgifter, huvudansvar och strategier utifrån sina lagstadgade uppgifter. Finansieringsorganisationernas kortsiktiga finansieringsstyrning har försvårat kommersialiseringen av forskningsdata och stödet för den.

Vid kommersialiseringen av forskningsdata är det nödvändigt att utveckla hanteringen av immateriellt kapital. Detta är nödvändigt även för att materiellt kapital ska kunna utnyttjas effektivt. Hanteringen av immateriellt kapital beaktas för närvarande inte i tillräcklig omfattning i styrningen av finansieringsinstrumenten.

## I verkställandet av tillväxtstrategin och färdplanen varvas framsyn, utveckling och åtgärderna i färdplanen

Uppföljningen av tillväxtstrategin samt identifieringen och hanteringen av problem har försvårats av att utgångspunkterna för verkställandet av strategin och färdplanen delvis är oklara, styrmedlen är splittrade och punktvisa och verkställighetslösningarna är spridda på flera olika ministerier och finansieringsorganisationer. Dessutom var styrmedlen och resurserna inte tillräckliga för att styrgruppen skulle ha kunnat verkställa tillväxtstrategin effektivt och målmedvetet.

Ministeriernas och finansieringsorganisationernas utvecklingsverksamhet har snarare fokuserat på att skärpa organisationens eget perspektiv i förhållande till

tillväxtstrategin än på åtgärderna i tillväxtstrategin. Detta har gjort utvecklingsperspektiven snävare. Styrgruppen har strävat efter att bredda perspektiven. Styrgruppen har snarare fungerat som utvecklare av koordineringen än utvecklare av verkställandet av tillväxtstrategin som helhet.

I tillväxtstrategin och i färdplanen för 2016–2018 har man inte tydligt definierat och fördelat ansvaret för de sektorsövergripande utvecklingsåtgärderna. Därför har bedömningen av deras effektivitet förblivit knapp, begränsad och sporadisk.

I tillväxtstrategin förutsågs inte de statsfinansiella effekterna av dess verkställande. I strategin ingår ingen bedömning av effekterna av att strategin verkställs på bildandet av immateriellt kapital hos staten eller FUI-aktörerna och inte heller något krav på att förutse eller på annat sätt bedöma de ekonomiska effekterna av att tillväxtstrategin verkställs.

## Vid verkställandet av tillväxtstrategin och färdplanen samlades information in, men det är svårt att bedöma hur den utnyttjades

Den information som stödde verkställandet av tillväxtstrategin för hälsobranschen hjälpte till att gestalta de kritiska och aktuella utmaningarna i verkställandet av tillväxtstrategin och färdplanen och att rikta uppmärksamheten på dem. På så sätt satte den ramar för problemlösningar och skapade riktlinjer för bedömning av lösningarna, men den gav inte direkt underlag för aktörernas lösningar. Utvärderingen av hur informationen utnyttjades försvagas av att hälsobranschen åren 2016–2018 saknade principer för informationspolitik och informationshantering, som skulle ha strukturerat och definierat behoven, möjligheterna och lösningarna för informationshanteringen inom hälsobranschen.

I verkställandet av tillväxtstrategin och dess färdplan producerades också information som betjänade utvecklingsarbetet för att utnyttja forskningsdata. Ändå har endast en del av denna information använts för att verkställa och utveckla tillväxtstrategin och färdplanen. Informationshanteringen har bestått av systematisk identifiering, sammanställning och förmedling av information och informationsbehov kopplade till strategin och färdplanen. När färdplanen för 2016–2018 verkställdes fastställdes inga tydliga mål eller resurser för utvärdering och utnyttjande av den producerade informationen i den kommande verksamheten.

## Det finns ännu inga beslut om slututvärdering av flaggskeppsprogrammet

Enligt revisionen är informationshanteringen som rationaliserar stödet för utnyttjandet av forskningsdata och dess utveckling i Finlands Akademis flaggskeppsprogram i allmänhet ändamålsenlig och den grundar sig på etablerade verksamhetssätt.

Till Finlands Akademis sedvanliga praxis hör att göra en slututvärdering av programmen. Vid tidpunkten för revisionen hade inget exakt beslut fattats om utvärderingen av flaggskeppsprogrammet eller om tidpunkten för utvärderingen. Med tanke på utvecklingen av Finlands Akademis finansieringsverksamhet vore det dock viktigt att säkerställa att flaggskeppsprogrammet och andra motsvarande program utvärderas.

## Måluppfyllelsen i Tekes/Business Finlands finansieringsinstrument övervakades endast på allmän nivå

Enligt revisionen var informationshanteringen som stöder utnyttjandet av forskningsdata allmänt taget adekvat i Tekes/Business Finlands finansieringsinstrument. Informationshanteringen var också effektiv till den del den grundade sig på finansieringsorganisationens etablerade praxis och inriktades på rapportering av finansierade projekt och uppföljning av framstegen i projekten.

Utmaningarna i informationshanteringen framkom tydligast i beredningen, införandet och utvecklingen av nya typer av instrument och förfaranden. Tekes och senare Business Finlands etablerade verksamhetssätt omfattar utvärdering i efterhand av finansieringsprogrammen och mer allmänt systematisk utvärdering av resultaten och effekterna. Tekes/Business Finland följde dock inte i praktiken upp hur målen för instrumenten uppnåddes, även om man mer allmänt följde upp hur finansieringen fungerade. Vid verkställandet av instrumenten samlade man inte heller systematiskt in information om utmaningarna för att uppnå målen, vilket medförde att framsynsinformation om utvecklingsbehoven inte bildades under finansieringsprocessen.

De målförklaringar som styrde Tekes/Business Finlands finansieringsinstrument var av allmän karaktär och mångskiktade. Målen konkretiserades inte i form av tydliga delmål och målens innehåll i form av en preciserande mål-metodstruktur. Därför förblir det oklart vilka mål som sinsemellan inte är motstridiga utan kan uppnås samtidigt, likaså huruvida de delmål som ställts upp för instrumenten kan uppnås samtidigt. Det förblir också oklart vilka begränsningar eller krav som finns för att målen ska kunna uppnås samtidigt.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet bör bättre än i nuläget samordna sektorsövergripande strategier, såsom tillväxtstrategin för hälsobranschen, ministeriernas övriga strategiska och finansiella styrning av statliga organisationer samt finansieringsorganisationernas lagstadgade uppgifter.
2. Arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och finansieringsorganisationer som lyder under dem bör tillsammans utveckla finansieringen av utnyttjandet av forskningsdata så att
  - stödet för utnyttjandet av forskningsdata från produktionen av data till kommersialiseringen av dem kommer att omfattas av finansieringen på ett mer systematiskt och heltäckande sätt än i dagsläget
  - finansieringsorganisationernas förmåga och möjlighet att långsiktigt och helhetsmässigt planera sin finansiering säkerställs.
3. Arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet bör säkerställa att uppgifterna och ansvarsförbindelserna för den sektorsövergripande utvecklingsverksamhet som stöder verkställandet av tillväxtstrategin för hälsobranschen är tydliga och heltäckande. Ministerierna bör också följa upp och utvärdera utvecklingsverksamhetens effektivitet.
4. Finlands Akademi och undervisnings- och kulturministeriet bör redan i samband med besluten om genomförande av programmen förbinda sig att utvärdera dem.
5. Business Finland bör på ett mer systematiskt och heltäckande sätt följa upp hur målen för finansieringsinstrumenten uppnås. Uppföljningen av måluppfyllelsen skulle kunna göras till exempel i samband med slutrapporteringen av projekten.