

F&u-utvärderingsverksamheten

Som utgångspunkt för revisionen togs de krav som ställs på utvärderingsverksamheten till följd av den parlamentariska och förvaltningsmässiga redovisningsskyldigheten. Redovisningsskyldigheten innebär att aktörerna har ett ansvar inför beslutsfattarna att uppfylla de målsättningar som har uppställts för dem. I fullgörandet av ansvaret utgör statens bokslutsförfarande ett centralt forum, vars faktabas bygger på budgeten, bokslutsberättelsen samt utvärderingar av verksamheten på olika nivåer.

Tillsammans med annan information och föregripande verksamhet syftar utvärderingarna också i vidare bemärkelse till att alstra den kärninformation, med vilken statsförvaltningen besluter om sin verksamhet, sina strategier samt om tilldelningen av resurser åt olika verksamheter och aktörer. Utvärderingarnas betydelse understryks av att de också är ett uttryck för ett nytt slags styrningsideologi: utvärderingarna har till stor del ersatt den direkta normgivning och anslagsstyrning som hänför sig till aktörerna. Utvärderingarna har omriktat uppmärksamheten från ett föregripande säkerställande av verksamheten med normer och budgeten, till ett i efterhand utfört klarläggande av hur framgångsrik verksamheten har varit. Till följd av förändringen har utvärderingsverksamheten breddats, blivit mångsidigare och institutionaliserats. Utmaningen att säkerställa kostnaderna och kvaliteten för och effekterna av enskilda utvärderingar har blivit större och mera mångfasetterad. En allt större utmaning både nationellt och internationellt är också att klargöra den expanderande begreppsvärld som anknyter till utvärderingarna samt att säkerställa att utvärderingarna som helhet kan behärskas och ge effekter i ständigt föränderliga förhållanden.

Den totala finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamhet uppgick i budgeten för år 2007 till 1,73 miljarder euro. Summan består huvudsakligen av anslag åt Tekes, Finlands Akademi, statens forskningsinrättningar och universiteten. Utvärderingsverksamhetens statsfinansiella betydelse beror på dess centrala

roll i planeringen och uppföljningen av den statliga ekonomin, och i detta fall också på den avsevärda volymen för den f&u-verksamhet som är föremål för granskning. Det är vanskligt att exakt uppskatta kostnaderna för utvärderingsverksamheten, emedan de är spridda på talrika utvärderingsformer och projekt, och kostnadsdata ofta är dolda t.ex. i anskaffningsutgifterna för sakkunnigtjänster. De faktiska kostnaderna för utvärderingsverksamheten begränsar sig inte till utvärderingsprojektens och enheternas budgeter, som utgör högst några procent av organisationens driftskostnader. En avsevärd del av kostnaderna bildas av olika slags organisatoriska och institutionella bikostnader, som uppkommer av den arbetsinsats som utförs av dem som på olika nivåer i förvaltningen medverkar till att planera och förverkliga verksamheten och behandla dess resultat.

Att utvärderingarna har fått en stärkt ställning och institutionaliserats innebär, att efterfrågan på utvärderingsdata har ökat kvantitativt och förändrats kvalitativt. Den centrala slutledningen av revisionen är, att efterfrågan och utbudet på ansvar uppställande utvärderingsfakta som avser hur de för aktörerna uppställda målsättningarna har förverkligats inte i nuläget möts på ett tillfredsställande sätt. Avbrott i den av utvärderingarna uppkomna responskedjan och av detta beroende brister i beslutsfattandets faktabas beror inte enbart av utbudssidan, dvs. på brister eller försummelser hos finansieringsorganisationerna, f&u-organisationerna eller enskilda utvärderingar. Orsakerna till nuläget och lösningarna på problemen måste därför sökas på olika organisationsnivåer och på hela aktörsfältet, också hos dem som efterfrågar informationen. Utvärderingarnas faktabehov, t.ex. de i budgeten uppställda effektmålen, preciseras inte tillräckligt. Dessutom anknyter till alstrandet av utvärderingsfakta i statsförvaltningen allmänna institutionella och organisatoriska begränsningar, som kan påverka utvärderingsfaktas tillgänglighet, t.ex. så att specificerade förpliktelser till utvärdering saknas. Också ett stort antal problem på organisationsnivån pockar på sin lösning, t.ex. organisationernas utvärderingskapacitet och inriktningen av den. De på olika nivåer förekommande problemen uppställer vart för sig begränsningar för att efterfrågan och utbudet på ansvar uppställande utvärderingsfakta möts. Av denna anledning borde också arbetet med att utveckla verksamheten utgå från helheten och dess behov, men i revisionsberättelsen har också specificerats mera konkreta organisationsvisa utvecklingsbehov.

Dessa viktigaste slutledningar av revisionen baserade sig på följande utgångspunkter och perspektiv som tagits samt på de observationer som har gjorts vid revisionen.

För att utvärderingarna skall uppfylla de krav som har ställts på dem som styrningsmedel, skall de åt beslutsfattarna alstra riktig information i rätt form vid rätt tidpunkt. Vid revisionen klarlades, hur de ansvarskrav som följer av redovisningsskyldigheten har beaktats när utvärderingarna har styrts och genomförts samt när informationen från utvärderingarna har analyserats, sammanställts och förmedlats. Revisionens grundläggande infallsvinkel konkretiseras i frågan, hurudan möjlighet beslutsfattarna har att på grundval av existerande utvärderingspraxis ställa aktörerna till ansvar för att de målsättningar som har uppställts för dem förverkligas. Det, på vilket sätt eller på vilka grunder aktörerna eventuellt ställdes till ansvar eller inte i beslutsfattandet, t.ex. genom ändringar av budgeterna eller budgetramarna, utreddes däremot inte vid revisionen.

Organisatoriskt hänförde sig revisionen till ministerierna och f&u-finansieringsorganisationerna (Finlands Akademi, Tekes) i deras roll att alstra utvärderingsfakta. Av ministerierna inriktades revisionen på de med tanke på f&u- och innovationsverksamheten viktiga handels- och industriministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Tillsammans med vetenskaps- och teknologirådet, som utnyttjar utvärderingsfakta och bygger upp utvärderingskulturen, har ministerierna ett särskilt ansvar för att statsrådet och riksdagen har till sitt förfogande en tillräcklig mängd högklassiga utvärderingsfakta om det hur kvalitativt, täckande och effektivt f&u-organisationerna på olika nivåer har förverkligat de för dem uppställda målsättningarna och hur de politiska målsättningarna på området har uppnåtts.

Vid revisionen framgick att utvärderingsfakta för närvarande just inte erbjuder beslutsfattarna möjlighet att ställa f&u-aktörerna till svars för hur de för dem uppställda målsättningarna har uppnåtts. Detta berodde på ett flertal orsaker. Trots utvärderingarnas centrala betydelse som styrningsinstrument i statsförvaltningen, har aktörerna inom f&u-politiken och förvaltningen lika litet som andra aktörer i statsförvaltningen inte särskilt ålagts ett uttryckligt ansvar att alstra utvärderingsfakta som beskriver hur målsättningarna har förverkligats.

Vid reformen av statsbokslutet var avsikten att ministerierna skulle ges ett centralt ansvar för aktörernas utvärderingsfakta och de samhälleliga effekterna av förvaltningens verksamhet, och ministerierna hade också att styra de underställda organisationerna. Ministeriernas roll i att säkerställa övergripande utvärderingsfakta har varit blygsam. Ministerierna har inte tillräckliga verktyg för att effektivt styra de underställda organisationernas utvärderingsverksamhet. Bristerna i de styrningsmedel som gäller detta har inte korrigerats heller i den aktiva utvärderingsverksamhet som bedrivs av ministerierna själva.

Bakgrunden till styrningsunderskottet är allmänna brister i den information som ministerierna behöver för att följa upp politiken och styra verksamheten, problem i ministeriernas informationshantering samt särskilda problem i styrningen av sakkunnigorganisationerna. Ministerierna har inte tagit på sig en aktiv roll i att säkerställa utvärderingsverksamhetens kvalitet och innehåll, utan har överfört utvecklandet på finansierings- och f&u-organisationerna. Också f&u- och innovationsverksamhetens grundläggande karaktär: långsiktighet, oförutsebarhet och tendens att på ett komplicerat sätt gå in i andra verksamheter samt överskrida gränserna mellan förvaltningsområdena, har för sin del försvagat styrningen på ministerienivå.

Vetenskaps- och teknologirådet har som rådgivande organ stått på sidan av de officiella styrningsarrangemangen gällande f&u-verksamheten och uppföljningen av den. Man har inte heller förmått eller velat effektivt ersätta ministeriernas bristfälliga styrningsförmåga med andra styrnings- eller koordineringsarrangemang såsom t.ex. statsrådets controller-funktion eller med åtgärder av statsrådets kansli. Av aktörernas roller och verksamhetspraxis uppstår inte en helhet som skulle säkerställa att informationen alstras och förmedlas samt skulle möjliggöra att informationen utnyttjas till fullo och uppmuntra till detta.

Som en styrka hos den finländska f&u- och innovationssektorn har också internationellt betraktats en flexibel nätverksbildning mellan aktörerna samt att en inofficiell verksamhetsmodell möjliggör dynamiskhet, förutsebarhet, flexibilitet och snabb respons. F&u-branschen domineras i Finland av en utvecklad verksamhetskultur. Också f&u-utvärderingarna har redan tämligen långa traditioner att alstra kritisk information. Trots den komplicerade utvärderingsmil-

jön har branschen emellanåt också vad utvärderingarna beträffar betraktats rentav som en förebild för god praxis.

Vad gäller de ansvarsfrågor som gäller förverkligandet av samhällliga effekter och för aktörerna uppställda samhällliga målsättningar är den finländska f&u-kulturen och utvärderingskulturen emellertid svagt utvecklad. På basis av revisionen uppstod den uppfattningen, att f&u-utvärderingsverksamheten i Finland snarare karakteriseras av att utveckla och berättiga den verksamhet som skall utvärderas än av att uppställa ett samhällligt ansvar. F&u- och innovationsverksamheten saknar en informationspolitik. Enligt det för branschen typiska tänkesättet skall på utvärderingen snarare ställas nya krav som gäller utvecklande och föregripande av samhället och den kommande verksamheten, än uppställas ansvar för den hittillsvarande verksamheten. Detta yppar sig också som en ringa efterfrågan på ansvar uppställande utvärderingsfakta. Den finländska f&u-utvärderingskulturen är i detta avseende särartad rentav vid en internationell jämförelse.

Av ovan nämnda omständigheter följer, att f&u- och innovationsverksamheten i Finland inte framstår som ett verksamhetsområde, där efterfrågan och utbudet på för aktörerna ansvar uppställande utvärderingsfakta möts på ett genuint sätt. Utvärderingsverksamheten bygger inte på klara målsättningar eller på särskilt definierade behov av utvärderingsfakta. I synnerhet till den del det är fråga om en utvärdering av hur de uppställda samhällliga målsättningarna har uppnåtts genomförs utvärderingen av f&u-verksamheten in casu, utan sådan förutsebarhet och sådana övergripande ramar som en systematisk verksamhetsmodell kunde erbjuda.

Bristen på planmässighet och systematik i altrandet och förmedlandet av ansvar uppställande utvärderingsfakta yppar sig i detta avseende också i f&u-organisationernas verksamhet. Såväl Tekes som Finlands Akademi har på senare år utvecklat, differentierat och systematiserat sin utvärderingsverksamhet, vilket har fått också internationellt erkännande. Ministerierna har velat tilldela finansieringsorganisationerna ett viktigt ansvar för inriktningen av utvärderingsverksamheten samt för altrandet och sammanställandet av utvärderingsfakta. Detta ansvar har emellertid inte preciserats, i synnerhet vad gäller hur för aktörerna har uppställts ett ansvar för

utvärderande information om hur uppställda målsättningar har förverkligats.

Finlands Akademi utvärderar hela vetenskaps- eller forskningsområden samt organiserar översikter av den finländska vetenskapens tillstånd och nivå. Tekes sammanställer indikativa data om verksamhetens utveckling. Under revisionens gång har Tekes också gjort sammanfattningar av i f&u-verksamheten observerade påverkningsmekanismer och effekter. Som helhet betraktat ligger emellertid tyngdpunkten i finansieringsorganisationernas verksamhet vid att utvärdera deras egna åtgärder och verksamhet.

Därtill har finansieringsorganisationernas utvärderingsprojekt i allmänhet syftat till annat än till att alstra material som behövs för uppföljning av hur effektmålen har uppnåtts eller som förutsätts av bokslutsförfarandet. Om de gjorda utvärderingarna sammanställs eller förmedlas inte systematisk information till vetenskaps- och teknologirådet, statsrådet eller riksdagen. Också i den rapportering som ges till ministerierna meddelas resultaten av utvärderingarna bristfälligt eller slumpmässigt.

Ingendera organisationen har egentligen ansett uppgiften att utvärdera hela f&u-verksamheten och utvärderingarna som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena som en uppgift för dem själva. Den ansvar uppställande infallsvinkeln har för sin del begränsats närmast till granskning av resultaten av enskilda forsknings- och utvecklingsprogram. Också då har effektaspekten tagits synnerligen begränsat i betraktande. Utvärderingsobjekten och synvinklarna väljs till stor del enligt de behov av problemlösningar som finns inom forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Utnyttjandet av finansieringsorganisationernas utvärderingar sker från fall till fall och begränsar sig ofta till behovet av att följa upp enskilda program eller programadministreringar eller definiera enskilda utvecklingsuppdrag. Utvärderingsprojekt eller synteser som gäller finansieringsinstrumentens fördelar genomförs just inte. Kännetecknande för utvärderingsverksamheten är att den inriktas på enskilda projekt och är av engångskaraktär. Det, att den på finansieringsorganisationerna inriktade eller av dem genomförda utvärderingsverksamheten inte möter den nationella f&u- och innovationspolitikens faktabehov, förklaras också av brister i definieringen av behovet om information om målsättningar och effekter samt av

andra problem på systemnivå i f&u-verksamheten och utvärderingarna av den.

Den svaga policy-anknytningen av finansieringsorganisationernas utvärderingsverksamhet och utvärderingarnas in casu karaktär gäller också mera generellt för f&u-utvärderingarna. Förutom de utvärderingar som genomförts av Tekes och Finlands Akademi granskades vid revisionens case-analys de av ministerierna inledda utvärderingar som har gällt innovationssystemets strukturer, clusterprogram och forskningsinstitut. På basis av case-analyserna förekommer avbrott i processen för utnyttjandet av utvärderingarna. Med enskilda undantag påbörjas utvärderingarna ofta rutinartat och sambandet med informationsbehovet hos de centrala beslutsprocesserna har inte definierats. Detta är emellertid kännetecknande för statsförvaltningen också på andra områden.

Som helhet betraktat yppade sig bristerna eller oklarheterna i ministeriernas och finansieringsorganisationernas utvärderingsprojekt framför allt på följande sätt:

- Utvärderingarnas faktabehov klargörs inte, utvärderingsuppgiften definieras inte omsorgsfullt eller i övrigt ändamålsenligt
- Utvärderingsprojektens syfte och sambandet med de centrala beslutsprocesserna förblir oklar
- Utvärderingarnas oavhängighet förverkligas inte alltid på ett optimalt sätt
- Möjligheterna och begränsningarna vad gäller att genomföra utvärderingarna identifieras inte alltid
- Resultaten av utvärderingarna behandlas, förmedlas och utnyttjas inte effektivt