

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Förhållandet mellan Finlands FUI-politikstyrning och övriga styrning och utnyttjandet av EU:s programfinansiering

Vid revisionen utvärderades förenligheten mellan styrningen av den nationella forsknings-, utvecklings- och innovationspolitiken (FUI-politiken) och den nationella forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten med EU:s FUI-programfinansiering under Horisont-ramprogramperioderna. Dessutom utredes utgångspunkterna och förutsättningarna för utnyttjande av EU:s FUI-finansiering i Finland. Allmänt taget har Finland klarat sig rätt så bra när det gäller att få del av Horisont 2020-finansieringen. Finland fick 2,26 procent (1,54 miljarder euro) av den finansiering som beviljades inom ramen för programmet, medan Finlands relativa betalningsandel av EU-budgeten var 1,65 procent. Fram till september 2023 hade 2,8 procent (663,45 miljoner euro) av Horisont Europa-programfinansieringen säkerställts för Finland. Revisionen utfördes eftersom man i riskanalysen före revisionen hade noterat att statens stödåtgärder och incitament varken är tillräckliga eller effektiva för att uppmuntra till att ansöka om och få FUI-finansiering från EU. Utmaningar upptäcktes även i samordningen av den nationella FUI-finansieringen och EU:s FUI-finansiering, i synnerhet på grund av att utgångspunkterna för Finlands EU-politik i FUI-frågor är otydliga och styrmekanismerna bristfälliga. Detta försämrar Finlands möjligheter att utnyttja EU:s FUI-finansiering effektivt och långsiktigt.

EU:s tidigare FUI-ramprogram har utgått från en linjär modell. Den bygger på uppfattningen att satsningar på forskning och teknik automatiskt leder till utveckling och innovationer i en linjär process som delas in bit för bit i uppgifter och resultatansvar för de nationella sektoraktörerna. Utgångspunkten för Horisont 2020- och Horisont Europa-programmen är att Europeiska unionen och dess medlemsländer ses som en helhet bestående av vetenskap, teknik och samhälle, där FUI och de övriga sektorerna och aktörerna utnyttjar varandra och fungerar som insatser för utnyttjandet på ett interaktivt och ömsesidigt sätt. I denna helhet är de nationella aktörernas uppgift förutom att skaffa EU-finansiering att stärka EU-påverkan och de övriga utgångspunkterna och förutsättningarna för långsiktigt utnyttjande av EU:s FUI-finansiering som en del av den nationella FUI-politiken. Utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering är således en utmaning för det nationella FUI-systemets strukturer, verksamhetskultur och styrning.

## Förtydligandet av utgångspunkterna för utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering har fortskridit långsamt

På basis av revisionen fortskred fastställandet av principerna, målen och förfarandena för utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering som en del av den nationella FUI-politiken långsamt åren 2013–2022. Processen har bromsats upp av att uppgifterna och ansvarsförbindelserna i fråga om att påverka EU:s FUI-

politik och strategiska medel för utnyttjandet av EU-finansieringen är komplicerade och splittrade på olika förvaltningsområden. Dessutom är de flesta nyckelaktörernas ansvarsförbindelser indirekta. I praktiken har utgångspunkterna och målen för utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering samt stödet för utnyttjandet utformats som en del av uppgifterna inom varje förvaltningsområde samt mer allmänt i forsknings- och innovationsrådets ställningstaganden och i FUI-färdplaner.

På basis av revisionen har inga sinsemellan integrerade process-, slutresultat- och konsekvensmål ställts upp för FUI-finansieringen från EU, utan man försöker öka finansieringen genom kvantitativa mål och allmänna riktlinjer. Dessa allena räcker dock inte till för hanteringen av det nationella utnyttjandet av alltmer komplicerade och systemiska ramprogram samt för stödet för utnyttjandet.

Även verksamhetsmiljön för stödet för och styrningen av deltagandet i EU:s FUI-program har blivit mer komplicerad. På basis av revisionen har det inte funnits något gemensamt forum, förfarande eller kunskapsunderlag för konstruktiv diskussion och utvecklingsåtgärder vad gäller utgångspunkterna, verksamhetsmiljön och målen för stödet för deltagande i EU-programmen. Utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och stödet för utnyttjandet kan bäst stärkas genom att man skapar eller förbättrar forumen och förfarandena för diskussion, slutande av avtal och reglering på lång sikt samt genom att man förbättrar kvaliteten på den information som betjänar dessa och kvaliteten på informationshanteringen.

## Finlands decentraliserade FUI-system och bristfälliga informationshantering försvårar ett strategiskt utnyttjande av EU:s FUI-finansiering

Finland har inga nationella strategiska prioriteringar som skulle styra utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och stödet för utnyttjandet. Detta beror på det kraftigt decentraliserade FUI-systemet, där olika aktörer har egna utgångspunkter och metoder för att utnyttja EU:s FUI-finansiering. Decentraliseringen av stödet för och hanteringen av deltagandet i EU:s FUI-program försvårar den strategiska hanteringen av helheten och skulle förutsätta stark samordning. Uppgifter, kvantitativa mål och metoder har fastställts för utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och för stödet för utnyttjandet. De är dock inte strategiska, eftersom de varken prioriteras eller samordnas tydligt med organisationernas övriga mål och metoder. På basis av revisionen har inte heller effektiviteten i stödet för deltagandet i EU:s FUI-program definierats tydligt.

Vid revisionen noterades att utvärderingarna och dokumenten innehåller rekommendationer med vilka man skulle kunna undanröja hindren för samordning av den nationella FUI-finansieringen och EU:s FUI-finansiering samt hindren för utnyttjande av EU:s FUI-finansiering. De konkreta insatserna för att undanröja hindren är dock rätt få. Enligt revisionen är relevant och tillförlitlig information och fungerande hantering av den centrala metoder för att utveckla utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering. I finansieringsorganisationernas eller andra aktörers ansvar ingår emellertid inte att skaffa, sammanställa, integrera,

utvärdera och förmedla information som tjänar utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och stödet för utnyttjandet. National Contact Points (NCP)-kontaktpersonerna och Business Finlands EUTI-enhet sammanställer och förmedlar information om EU:s FUI-program och om deltagandet i dem utifrån den information som går att få från EU-kommissionen. Enbart den statistiska informationen som samlas in om deltagandet räcker dock inte som kunskapsunderlag för det strategiska beslutsfattandet och verksamhetsutvecklingen, utan det behövs mer ingående utvärderingsinformation om stödet för deltagande i EU:s FUI-program och om hanteringen av den information som tjänar stödet som helhet.

NCP-nätverket kan stödja FUI-aktörer vid ansökningar om EU-finansiering, men nätverket har knappa resurser jämfört med NCP-nätverken i många andra länder. De knappa resurserna begränsar i väsentlig grad det tillgängliga stödet. I fortsättningen bör man noggrannare bedöma resursfördelningen för NCP-nätverket, nätverkets verksamhetssätt och nätverkets betydelse för ett effektivare stöd för utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering.

## Utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och stödet för utnyttjandet ska styras också som helhet

På basis av revisionen förekommer ingen enhetlig politisk styrning av stödet för deltagande i EU:s FUI-program utan det styrs med Horisontti haltuun-modellen, byggs upp med anvisningar från NCP-verksamheten och verkställs splittrat. Detta har lett till att deltagandet stöds i en miljö som ofta präglas av inbördes spänningar mellan uppgifterna och ansvarsförbindelserna. I en sådan miljö bildar uppgifterna och ansvarsförbindelserna ett löst sammanhängande nätverk. På basis av revisionen har hanteringen av stödhelheten för deltagande i EU:s FUI-program varit knapp och bestått av mjuk nätverksledning. Ett långsiktigt utnyttjande av EU:s FUI-finansiering och ett effektivt stöd för utnyttjandet förutsätter en tillräcklig helhetshantering av stödet. Delfaktorerna i helhetshanteringen är bland annat en tydlig och styrkraftig struktur, som sammanför olika deluppgifter och ansvarsförbindelser till ett helhetsansvar, samt en fungerande hantering av materiellt och immateriellt kapital.

## Utmaningarna i hanteringen av utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering ska analyseras både centraliserat och decentraliserat

Det är svårt att utveckla hanteringen av utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering, eftersom den kräver hantering av beroenden mellan strukturer, verksamhet och information samt mellan olika aktörer och nivåer. Om detta misslyckas blir problemen lätt föremål för dominoeffekter. När till exempel olika aktörers uppgifter och ansvarsförbindelser och de grundläggande lösningarna för hantering av den information och den kunskap som tjänar utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering inte är tydliga, försvåras utvecklingen av utgångspunkterna och målen, EU-påverkan och de strategiska valen då rollerna är oklara och

informationen bristfällig. I denna situation har även finansieringsorganisationerna svårt att framgångsrikt stödja utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering. En viktig slutsats av revisionen är att utöver de aktörsspecifika utmaningarna är hanteringen av utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering och stödet för utnyttjandet förknippade med mer omfattande utmaningar som inte kan anses ligga direkt på enskilda revisionsobjekts ansvar. Utmaningarna i fråga om hanteringen ska analyseras och lösas både centraliserat på statsrådsnivå och FUI-verksamhetsnivå samt decentraliserat enligt förvaltningsområde och organisation.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Statsrådet ska under ledning av forsknings- och innovationsrådet och tillsammans med intressentgrupper bereda resultat- och effektmål för EU:s FUI-program och utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering samt samordna dem med de övriga sektor- och politikmålen och med förfarandena i den fleråriga planen för FoU-finansiering. Målberedningen ska schemaläggas och de materiella och immateriella resurser och ansvarsförbindelser som åtgärderna förutsätter säkerställas.

Hanteringen av utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering som en del av den nationella FUI-politiken kan utvecklas utifrån följande alternativ:

- En verksamhetsstrategi som sträcker sig över förvaltningsområdena och regeringsperioden utarbetas så att den stödjer utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering.
  - Ansvarsförbindelserna fördelas tydligare än i nuläget på ministerienivå.
  - Verktygen för nätverksstyrning, som användes under Horisont 2020-perioden, förnyas.
2. Statsrådet och ministerierna ska överväga de olika alternativ och kombinationer av alternativ som nämns i den första rekommendationen samt se till att, utöver de utvecklingsåtgärder som de enskilda organisationerna ansvarar för, den övergripande hanteringen av stödet för deltagande i EU:s FUI-program utvecklas planmässigt och målinriktat.
  3. Arbets- och näringsministeriet, Undervisnings- och kulturministeriet samt Finansministeriet ska tillsammans med forsknings- och innovationsrådet, finansieringsorganisationerna och andra FUI-aktörer förtydliga uppgifterna vad gäller insamling, utvärdering och förmedling av den information som tjänar utnyttjandet av EU:s FUI-finansiering samt trygga de resurser som uppgifterna förutsätter.