

## Mitä voisimme ottaa opiksi Horisontti Eurooppa -ohjelman missioista?

EU:n tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelman painoarvoa ei pidä vähentää. Tiede, tutkimus ja innovaatiotoiminta ovat investointeja Euroopan tulevaisuuteen. Kannattaa ajatella mahdollisia tulevaisuuksia, ja kannattaa myös varautua niihin.

Toistaiseksi emme ole vielä tilanteessa, jossa selkeästi olisi rakennettu yhteydet erilaisten politiikkalähtöisten toimien välillä, olipa kyse ohjelmallisista tai taloudellisista välineistä.

### EU-missiot - uusi väline Horisontti Euroopassa

Innokkuus ja usko missiolähtöisiin toimiin oli huipussaan Horisontti Eurooppa -ohjelman valmistelujen alkaessa vuoden 2017 tienoilla. Lamyn<sup>1</sup> raportti selvitteli keinoja, joilla voitaisiin maksimoida EU:n tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien vaikuttavuutta. Yksi suosituksista oli tehtäväkeskeinen, vaikuttavuutta hakeva lähestymistapa globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi.

Vastauksena Lamyn raporttiin EU:lle alettiin kehittää missiokonseptia, aluksi tutkimuksen ja innovoinnin taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevässä asiantuntijaryhmässä (ESIR)<sup>2</sup> ja pian tämän jälkeen Mariana Mazzucaton<sup>3</sup> toimesta vuonna 2018.

ESIR:n ja Mazzucaton selvitysten pohjalta komissio valmisteli Horisontti Eurooppa -asetukseen missiolähtöisen toimeenpanovälineen<sup>4</sup> syksyllä 2018 ja ehdotti alustavasti viittä laajaa missioteemaa<sup>5</sup>. Neuvosto teki linjaukset uudesta Horisontti Eurooppa -ohjelman välineestä, jota voitaisiin soveltaa mihin tahansa missioon käynnissä olevalla ohjelmakaudella.

### Horisontti Eurooppa -ohjelman missiot jäsenmaiden toiveiden tynnyrinä – vai jotain ihan muuta?

Ensimmäiset Horisontti Eurooppa -ohjelman missiohaukset avautuivat vuonna 2021 ja jo kesäkuussa 2022 neuvosto linjasi, että EU-missioiden tulee mahdollistaa:

*“... yhteistyöhön perustuva, monikansallinen, osallistava ja monialainen lähestymistapa monimutkaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi kehittämällä järjestelmällistä ja koordinoitua lähestymistapaa koko arvoketjuun EU:n, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla asiaankuuluvien toimijoiden, julkisten poliitikkojen, yksityisten aloitteiden ja rahoitusvälineitä ja ohjelmia tietyssä ajassa ja mitattavissa olevin tavoittein...”*

Koskiko neuvoston linjaus laajemmin politiikka-lähestymistapaa vai kapeammin Horisontti Eurooppa -ohjelman kakkospilarin välinettä? Eriyisen tärkeää on huomata, että päätelmissä korostettiin missiokonseptin uutuutta, ainutlaatuisuutta ja tapauskohtaisuutta ja sitä, että mikä tahansa yksittäinen EU:n jäsenvaltio voi vapaasti toteuttaa omaa räätälöityä hallintomalliaan osallistuakseen mihin tahansa missioon.

<sup>1</sup> European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, LAB – FAB – APP – [Investing in the European future we want – Report of the independent High Level Group on maximising the impact of EU research & innovation programmes](#), Publications Office, 2017.

<sup>2</sup> European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, [Towards a mission-oriented research and innovation policy in the European Union – An ESIR memorandum](#), Publications Office, 2017.

<sup>3</sup> European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Mazzucato, M., [Mission-oriented research & innovation in the European Union – A problem-solving approach to fuel innovation-led growth](#), Publications Office, 2018.

<sup>4</sup> [Commission Staff Working Document Impact Assessment](#), accompanying the document Proposals for a Regulation of the Framework Programme for Research and Innovation, laying down its rules for participation and dissemination, SWD/2018/307 final.

<sup>5</sup> Climate-Neutral and Smart Cities; Cancer; Adaptation to Climate Change; A Soil Deal for Europe; Restore our Ocean and Waters

Selvästikin erilaiset toimijat ovat enemmän tai vähemmän vasta kokeellisen oppimiskäyränsä alussa mitä tulee uudenlaiseen lähestymistapaan, sen tuomiin mahdollisuuksiin ja käytännön edellytyksiin. Ei ole olemassa lähtötasotietoja, ei perusindikaattoreita eikä sovittuja politiikka- tai hallintoprosesseja. Miten voisimme tässä tilanteessa arvioida, toimiiko missiolähtöisen politiikan täytäntöönpano Horisontti Eurooppa -ohjelmassa ja ennen kaikkea sen ulkopuolisissa toimissa, tai millaisia muutoksia mahdollisesti tarvittaisiin?

### **Olemmeko onnistuneet ymmärtämään EU-missioden kokeellisen luonteen?**

EU:n tasolla EU-missioden rooli on tiukasti rajattu Horisontti Eurooppa -asetukseen, jonka 8. artiklan lisäksi ei ole olemassa EU:n asiakirjaa, jossa määriteltäisiin tarkemmin EU-missioden logiikka yleisemmin Horisontti Eurooppa -ohjelman ulkopuolella. Käynnissä olevan viiden EU-mission täytäntöönpanorakenteet ja -toiminnot on suunniteltu puhtaasti Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa ja yksittäisten missioiden toimesta.

Vielä ei olla siinä vaiheessa, että EU-missioden panosta niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen voidaan seurata, koska lähtötasotiedotkin puuttuvat. Mitä tulee EU-missioihin:

- Missio-tavoitteiden aikataulu on pidempi kuin Horisontti Eurooppa -ohjelman kesto; EU-missiot asettavat ydintavoitteensa vuoteen 2030 tai jopa myöhemmin, ja niiden sisällölliset tavoitteet ulottuvat selvästi Horisontti Eurooppa -ohjelman perinteisen 7-vuotisen aikakehyksen ulkopuolelle.
- Missio-tavoitteet ylittävät perinteisen T&I-politiikan kentän; EU-missioden tavoitteet saada aikaan mittavia muutoksia suhteellisen lyhyessä ajassa edellyttävät lisäresurssien yhdistämistä sellaisessa mittakaavassa, että on katsottava perinteisen T&I-politiikan ja Horisontti Eurooppa -ohjelman yli.
- Missio-tavoitteet edellyttävät uudenlaisten sidosryhmien mukanaoloa; osallistamisprosessi, jossa korostetaan kansalaisten ja erilaisten sidosryhmien mukana oloa missiolähtöisen politiikan kaikissa vaiheissa, suunnittelusta toteutukseen sekä seurantaan ja arviointiin, haastaa asiantuntijälähtöisen ja teknokraattisen T&I-politiikan pelikentän.

Horisontti Eurooppa -ohjelmassa seurattavien T&I-toiminnan perinteisten tulosten ja tulosindikaattoreiden ohella pitää pystyä seuraamaan EU-missioden etenemistä politiikkakokeiluna. Tämä edellyttää, että seuraamme kehittyviä hallinto-, toimeenpano- ja osallistumisprosesseja. Näin ollen, seurannan ensimmäisissä vaiheissa on kartoitettava esiin nousevia käytäntöjä. Tähän tarvitaan selvitystyötä ja tutkimuksellisia keinoja.

### **Seurantakehikko EU-missioille**

Hiljakkoin julkaistu ehdotus mahdollistaa EU-missioden seurannan politiikkakokeilun näkökulmasta. Se ottaa huomioon missioiden systeemisen luonteen yksilöimällä neljä keskeistä pilaria:

#### **Pilari 1 – Tiedonluonti ja hyödyntäminen**

- 1.1 Tietämyksen hyödyntäminen missiolähtöisten ratkaisujen kehittämiseksi alueellisella ja paikallisella tasolla

#### **Pilari 2 – Hallinto**

- 2.1 Missiolähtöiset hallintomekanismit
- 2.2 Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan toteuttaminen

#### **Pilari 3 – Sidosryhmien/kansalaisten osallistaminen**

- 3.1 Missiolähtöisten ratkaisujen luominen Horisontti Eurooppa -ohjelman ulkopuolisissa ohjelmissa yhdessä kansalaisten kanssa
- 3.2 Sidosryhmien/kansalaisten osallistuminen ns. missioyksiköiden (*lighthouses, living labs, hubs...*) prosesseihin ja toimiin

### 3.3 Kansalaisten sitoutuminen yhteiskunnallisiin haasteisiin liittyviin T&I-lähtöisiin ratkaisuihin

#### Pilari 4 – Mittakaavan laajentaminen

4.1 Julkisten ja yksityisten varojen yhdistäminen ja vipuvaikutus

4.2 Muutosratkaisujen ja tukitoimenpiteiden skaalaus (*regulatory, technological, standards, educational...*)

Seurantakehikon soveltamisala on "Horisontti Eurooppa -ohjelman ulkopuoliset toimet" ja se sisältää lyhyen ja keskipitkän aikavälin indikaattoreita, joita voi myös käyttää yksittäisten Horisontti Eurooppa -missioiden seurantaan.<sup>6</sup>

Seurantakehikko keskittyy pitkälti prosessitason tarkasteluihin. Näihin kuuluvat mahdollistavien menettelyiden ja hallintojärjestelmien perustaminen, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä EU-missioiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta. EU-missioiden tarkastelu analyttisesti ja laajemmin systeemisenä lähestymistapana, toisin kuin kapeasti Horisontti Eurooppa -ohjelmavälineenä, auttaa tunnistamaan keskeiset kokonaisuudet, jotka ovat tiivistettävissä neljään pilariin. Systeminen viitekehys ei mahdu Horisontti Eurooppa -ohjelman toimenpiteiden ja seurannan ja arvioinnin perinteiseen logiikkaan.

#### Mitä EU-missioissa on tähän mennessä tapahtunut?

Horizontaaliset hallintomekanismit, joihin kuuluvat Horisontti Eurooppa -ohjelmakomitean strateginen kokoonpano ja komission alakohtaiset missioiden yhteishallinnosta vastaavat pääosastot, näyttävät olevan hyväksytyt ja toimiva uutuus.<sup>7</sup> On selvää, että alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja sen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoimien ohjelmien ottaminen mukaan aiempaa selkeämmin on välttämätöntä.

EU-missiot Horisontti Eurooppa -ohjelmassa ovat laukaisseet missiolähtöisiä politiikkakeskusteluja ja kehittäjiä eri tasoilla eri puolilla EU:ta, mutta useimmat toimijat ovat edelleen *sensemaking*-tasolla ja miettivät sopivia lähestymistapoja, jotka toistaiseksi tuntuisivat perustuvan pääasiassa olemassa oleviin rakenteisiin.

Suurimmassa osassa Euroopan maita on kiinnostusta ja halukkuutta sitoutua missiolähtöiseen ajatteluun ja politiikkaan. Suurin osa Euroopan maista ja alueista on valmistelemaan EU-missioiden sisällyttämistä politiikkatoimiinsa. Jotkut maat kehittävät kansallisesti koordinoituja hallintotapoja viiteen missioon, kun taas toiset ovat rakentamassa hajautetumpia ja missiokohtaisia malleja.<sup>8</sup>

Kohdennettujen panosten ja merkittävien resurssien yhdistämisten osalta ei ole vielä nähtävissä synergiaetuja EU-missioiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

#### Mitä voimme oppia?

Juuri nyt olisi hyödyllistä, jos olisimme nähneet EU-missioiden vahvemman poliittisen ankkuroinnin Green Deal -prosessissa. Se olisi voinut mahdollistaa erilaisten ohjelmien (EU:n, kansallisen, alueellisen) sisällyttämisen missioiden toimintaan ja se olisi voinut edesauttaa missioiden tavoitteiden sisällyttämistä erilaisiin strategioihin, ohjelmiin ja uusiin konsepteihin (älykkään erikoistumisen strategia, elpymis- ja selviytymisväline, uusi eurooppalainen Innovaatioagenda jne.). Tämä olisi voitu saavuttaa käynnissä olevan

<sup>6</sup> Lyhyen ja keskipitkän aikavälin indikaattorit (sivut 28–29 ja sivut 68–87), joita voi myös käyttää yksittäisten Horisontti Eurooppa -missioiden seurantaan (sivut 31–32). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b1462c3-be60-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-304078095>

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0457>

<sup>8</sup> Kysely Horisontti Eurooppa -ohjelmakomitean strategisen kokoonpanon jäsenille, vastaukset sivuilla 35–57 + sivuilla 88–98 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6b1462c3-be60-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-304078095>

monivuotisen rahoituskehityksen 2020–2027 osalta, jos EU:n politiikkatoimien ja ohjelmien yhdenmukaistamiseen olisi ollut käytössä yhteen pelaavia suunnittelu- ja valmisteluajatauluja sekä mahdollistavia ohjelmäsäännöksiä. Seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten toivottavasti olemme oppineet toimimaan linjakkaammin, tavoitteena EU:n politiikkatoimien ja ohjelmien yhdenmukaistaminen koordinoitujen suunnittelusykliden avulla.

Useissa EU-ohjelmien ja kansallisten/alueellisten ohjelmien seurantaraporteissa kipuillaan suorituskykyä kuvaavien mittaristojen kanssa. Suuri määrä kontekstikohtaisia KPI-mittareita on osoittautunut systeemitasolla haitalliseksi ja muodostaa konsolidointiongelman. Kokonaisuus ei välttämättä hahmotu, vaikka kuinka mitataan ja arvioidaan. Suorituskykyindikaattoreiden uudistus on tarpeen, jotta politiikkatoimien ja niiden täytäntöönpanon vaikutuksia keskipitkällä ja pidemmällä aikavälillä voidaan seurata ja ymmärtää. Poliitiikkatoimista päätettäessä tarvitaan harkintaa ja toimeenpanolle on annettava aikaa. Hyödyllisten muutosten tekeminen matkan varrella edellyttää näkemystä, joka perustuu asianmukaiseen seurantaan ja arviointiin.

*Kirjoittaja: Leena Sarvaranta, tekn.toht.*