



Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka – kohti Suomen mallia

Anna Björk, Iacopo Gronchi, Juha Leppänen ja Katri Sarkia
(Demos Helsinki)

Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka on herättänyt laajaa kiinnostusta, sillä se tarjoaa julkiselle hallinnolle uusia tapoja löytää ratkaisuja aikamme suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Myös Suomi on kiinnostunut tutkimaan missiolähtöisyyden mahdollisuuksia. Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole olemassa yhtä valmista mallia tai toimintatapaa. Vaikuttavan missiolähtöisen mallin rakentamiseksi onkin tärkeää ymmärtää, miksi ja mitä varten missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa halutaan erityisesti hyödyntää.

Lukijalle

Poliittisen päätöksenteon ja julkisen hallinnon on tasapainoittava eri suunnista nousevien odotusten kanssa sekä valittava lyhyen ja pitkän aikavälin vaihtoehtojen moninaisesta joukosta parhaat ratkaisut.

Viime vuosina tutuksi käyneet keskustelut ja huoli niin sanottujen viheliäisten ongelmien tuottamista haasteista sekä jatkuvasti lisääntyvä ja syvenevä tieto esimerkiksi ympäristökriisien vakavuudesta on kirittänyt kiinnostusta organisoida ja ajatella hallintoa ja poliittisen päätöksenteon tavoitteita uudelleen ottamaan aiempaa paremmin huomioon yhteiskunnan kannalta keskeiset laajat kokonaisuudet. Puhe ilmiölähtöisyydestä on vakiintunut osaksi raportteja, jotka kuvaavat hallinnon trendejä, ja ilmiölähtöisyyden ulottuminen esimerkiksi koulutus- ja tiedepolitiikkaan näkyy vaikkapa opetusohjelmissa ja tutkimusrahoituksen suuntaamisessa.

Tämä keskustelupaperi on keväällä 2022 käynnistyneen valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) tilaaman Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kulmakivet ja Suomen toimintamalli -hankkeen ensimmäinen julkaisu. Sen tavoitteena on selvittää missiolähtöisen innovaatiopolitiikan (mission-oriented innovation policy) peruskäsitteistöä eri kirjallisiin lähteisiin nojaten sekä dokumentoida olemassa olevan kirjallisuuden pohjalta käsitteelliset kulmakivet ja hypoteesit hankkeen jatkovaiheita varten.

Merkittävä tekijä hankkeen ja sen tavoitteiden määrittelyssä koskee keskeistä käsitteistöä. Kuten hankkeen otsikossa mainittavasta missiolähtöinen innovaatiopolitiikka -termistäkin voi päätellä, tätä uutta lähestymistapaa koskeva suomenkielinen sanasto on vasta kehittymässä. Toistaiseksi siis ponnistelemme lainasanojen ja erityisesti anglismien, eli englanninkielisiin ilmauksiin pohjautuvien kehitelmien, maailmassa. Tilanne on sinänsä tavallinen: kieli kehittyy jatkuvasti ja taustalla on myös tietoisia valintoja, aina lähtien

suomenkielisen poliittisen sanaston luomisesta 1700- ja 1800-luvun murrosvaiheissa¹. Oman haasteensa sanallistamiselle tuo suomen kielen politiikan sanasto², jossa esimerkiksi englanninkieliset policy ja politics kääntyvät kumpainkin sanaksi politiikka, eikä hallintokokonaisuuteen viittaavalle polity-käsitteelle ole vakiintunutta käännöstä³.

Käsillä olevan julkaisun ja meneillään olevan hankkeen kannalta tämä kuitenkin merkitsee konkreettisesti sitä, että tutkijaryhmä on jatkuvan harkinnan ja valintojen edessä. Syynä on erityisesti missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa voimakkaasti edistäneiden ja kannattelevien avausten, kuten Mariana Mazzucaton ajattelun tai Euroopan komission rahoituspolitiikan, käyttämät kielet ja käsitteistöt. Tätä käsitteistöä hyödynnetään myös tässä julkaisussa ja hankkeessa, kuitenkin siten että tavoitteena on samalla luoda toimivaa suomenkielistä sanastoa missiolähtöisen toiminnan kehittämisen tueksi julkisessa hallinnossa. Käsillä oleva julkaisu on yhdistelmä monipuoliseen kansainväliseen aineistoon juurrutettua ajattelua ja vielä synnyillään olevaa suomenkielistä käsitteistöä. Tästä syystä sen sanastolliset valinnat saattavat poiketa hankkeen myöhempien vaiheiden terminologiasta. Vakiintuneen suomenkielisen käsitteistön puuttuminen aiheuttaa riskin merkitysten hajaantumisesta, sillä on epäselvää, mitä käytetyillä käsitteillä konkreettisesti tarkoitetaan. Tätä riskiä lisää olemassaolevien toimintamallien vähyys ja konkretian puute missiolähtöisen innovaatiopolitiikan toimeenpanossa. Hankkeen päämääränä on sekä luoda yhteistä käsitteistöä että antaa konkreettisia ehdotuksia Suomen toimintamallin rakenteiksi ja käytännöiksi, ja näin vahvistaa missiolähtöisyydestä käytävän keskustelun laatua ja tukea siihen liittyvää päätöksentekoa.

1. Merkitykselliset missiot - missiolähtöisen innovaatiopolitiikan tavoitteet

Tämä keskustelupaperi on keväällä 2022 käynnistyneen valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) tilaaman Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kulmakivet ja Suomen toimintamalli -hankkeen ensimmäinen julkaisu, ja sen tavoitteena on tarjota tietopohjainen katsaus missiolähtöisen innovaatiopolitiikan (mission-oriented innovation policy) nykytilaan ja käsitteistöön tiivistäen siitä eri puolilla käytyä keskustelua. Hankkeen tarkoituksena on selvittää edellytyksiä kansalliselle missiolähtöisen innovaatiopolitiikan mallille, joten tarkastelemme missiolähtöisyyden mahdollisuuksia ja haasteita erityisesti suomalaisen julkisen hallinnon näkökulmasta. Lisäksi käymme läpi muutamia kansainvälisiä tapausesimerkkejä, jotka havainnollistavat erilaisia toimeenpanon vaihtoehtoja. Hypoteesimme on, että ennen kuin keskustelu suuntautuu suoraan mahdollisten missioiden sisältöihin ja teemoihin, on tarpeen tarkastella missiolähtöistä lähestymistapaa kriittisesti ja etsiä vastauksia seuraavaan kysymykseen: **miksi ja mitä tarkoitusta varten missiolähtöistä politiikkaa ylipäänsä tarvitaan?**

Missiolähtöisen ajattelun juuret ulottuvat pitkälle; sen käyttö yleistyi jo 1900-luvun puolivälin tienoilla. Teknologiavetoinen tutkimus- ja kehitystyö sai pontta erityisesti puolustuspolitiikkaan liittyvien tieteellisten hankkeiden – kuten NASAn Apollo-ohjelman – nosteessa. Tarve vastata laajoihin yhteiskunnallisiin haasteisiin on saanut aikaan missiolähtöisyyden soveltamisen laajentumisen: siirtymä teknologiavetoisesta suuntautumisesta haastelähtöiseen ajatteluun synnytti uuden sukupolven tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan⁴. Nykyhetkessä ajatus missiolähtöisen politiikan tarpeellisuudesta perustuu ajatukseen, että julkinen hallinto ympäri maailman kohtaa laajoja yhteiskunnallisia haasteita kuten ilmastokriisi, luontokato, digitalisaatio ja rakenteellinen sosioekonominen epätasa-arvo⁵, joiden ratkaiseminen edellyttää uusia toimintatapoja. Missiolähtöinen ajattelu linkittyy myös transformatiivisen innovaatiopolitiikan käsitteeseen, jolla viitataan valtion vahvistuneeseen rooliin isojen yhteiskunnallis-taloudellisten ongelmien hallinnassa ja ongelmien ratkaisemisessa innovaatioilla⁶. Transformatiivinen innovaatiopolitiikka voidaan ymmärtää yläkäsitteenä, jonka päämääriä missiolähtöinen innovaatiopolitiikka pyrkii osaltaan operationalisoimaan. Viimeisen kymmenen vuoden aikana toiveet missiolähtöisyyden tarjoamista ratkaisuista julkisen hallinnon toimeenpanokyvyn vahvistamiseksi ovat kasvaneet mm. Yhdistyneiden Kansakuntien

kestävän kehityksen agendan 2030 hyväksymisen⁷, ilmastopaneeli IPCC:n (Intergovernmental Panel for Climate Change) raporttien⁸ ja viimeaikaisen Covid 19:n aiheuttaman globaalin pandemian⁹ myötä. Euroopan komissio on alkanut käyttää missioita kehityksenä sen tutkimus- ja kehittämisrahoitukselle Horisontti Eurooppa 2021-2027 -ohjelmassa¹⁰. Suomessa missiolähtöisyys on noussut esiin esimerkiksi kestävän kehityksen ohjelmassa¹¹, työ- ja elinkeinoministeriön kasvuportfoliossa¹², Business Finlandin vuonna 2021 käynnistyneissä pilottimissioissa¹³ ja Suomen Akatemian ulkoisessa arvioinnissa, joissa on painotettu laajojen tavoitteellisten ohjelmien toimeenpanon tärkeyttä.

Missiolähtöisyys on herättänyt paljon keskustelua, tutkimusta ja kiinnostusta, mutta sitä ei ole vielä toimeenpantu laajasti. Hypoteesimme on, että tähän vaikuttaa suhteellisen kapea ja vielä kypsytymättömä ymmärrys siitä, mitä tarkoituksia varten missiolähtöisyyttä tulisi hyödyntää ja miten se voi konkreettisesti parantaa julkisen hallinnon valmiuksia toimeenpanna muutoksia. Missiolähtöisyys tarjoaa välineen sekä rakentaa menestyksekkäästi jaettuun ratkaisuihin erilaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin että vahvistaa politiikkatoimien vaikuttavuutta parantamalla niiden toimeenpanoa. Tämän toteuttaminen vaatii kuitenkin taakseen myös poliittisten päättäjien tuen ja ymmärryksen sen käyttömahdollisuuksista. Keskustelussa korostetaan usein missiolähtöisyyden mahdollisuuksia uutena innovaatiopoliittisena lähestymistapana, mutta me uskomme sillä olevan potentiaalia myös laajempaan muutokseen: missiolähtöisen toiminnan avulla voidaan haastaa julkisen hallinnon vakiintuneita tapoja ajatella, suunnitella ja toimeenpanna ratkaisuja yhteiskunnan kannalta merkittäviin ongelmiin. Myös Suomessa missiolähtöisyyden tarjoamat mahdollisuudet linkittyvät erityisesti yhteiskunnallisten haasteiden tunnistamisen ja niiden ratkaisuiden toimeenpanon parantamiseen.

Missiolähtöisen politiikanteon muutosvoiman koko potentiaalin hyödyntäminen edellyttää nykyisten hallintorakenteiden, -prosessien ja -mekanismien kriittistä tarkastelua. Missiolähtöisten toimintatapojen ytimessä on sektorirajat ylittävän yhteistoiminnan vahvistaminen. Sen toteuttaminen edellyttää julkisen hallinnon tietoista päätöstä kokeilla ja toteuttaa uudenlaista missiolähtöistä yhteistyötä ja asettaa sille kunnianhimoiset tavoitteet. Tässä keskustelupaperissa tavoitteenamme on osoittaa, että:

- **Missiolähtöisyys tulisi nähdä laajemmin ohjauspolitiikan ja hallinnan välineenä, eikä pelkkänä uutena yksittäisenä politiikkavälineenä.** Missiolähtöisyys auttaa tarkastelemaan innovaatiopoliitiikan nykyisiä keinoja ja tarkoitusta uudelleen, sekä ohjaamaan suunnittelua ja hallintoa nykyistä keinovalikoimaa laajemmin yhteiskunnan menestymisen kannalta välttämättömien kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- **Missiolähtöisyys on laaja käsite ja muovattava työväline, joka ei tarjoa valmiita toimintamallia.** Missiolähtöinen innovaatiopoliittikka auttaa kartoittamaan uusia tapoja jäsentää ja käyttää julkisen hallinnon koko potentiaalia erityisesti yhteistyön vahvistamisen kautta merkittävien yhteiskunnallisten muutosten ohjauksessa. Kuten tapausesimerkit kuitenkin osoittavat, ei ole olemassa yhtä ainoaa tapaa toteuttaa missiolähtöistä innovaatiopoliittikkaa. Se tarjoaa välineen yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi, ja sitä voidaan hyödyntää erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta sen käytännön toteutus ja toimintamalli tulee erikseen suunnitella ja määritellä.

Toisin sanoen hypoteesimme korostaa tarvetta vahvalle jaetulle ymmärrykselle missiolähtöisen innovaatiopoliitiikan toivotuista tavoitteista ja päämääristä. Tietoisesti valittu tavoitetaso sen muutosvoimasta ohjaa koko suunnitteluprosessia ja sen edellyttämiä käytännön muutostarpeita julkisessa hallinnossa. Missioita ei siis tulisi ajatella ja käyttää yksittäisinä politiikkavälineinä tai teknisinä tukitoimenpiteinä, vaan vaikuttavan missiolähtöisen innovaatiopoliitiikan luominen vaatii tietoista sitoutumista laajempaan muutosagendaan. Tarvitaan avointa keskustelua jaettujen tavoitteiden määrittelemiseksi sekä tarpeista ja keinoista niihin pääsemiseksi: **mitä valituilla missioilla halutaan saavuttaa ja miten missiolähtöinen**

malli rakennetaan siten, että valitut tavoitteet saavutetaan. Kyse on siis jaettujen tavoitteiden määrittelemisestä ja konkreettisen toimeenpanokyvyn vahvistamisesta.

2. Missiolähtöinen innovaatiopolitiikan toimeenpano: keskeiset haasteet

Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan perusajatus on auttaa vahvistamaan julkisen hallinnon toimeenpanokykyä saavuttamaan sille asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita, ja sen avulla voidaan vahvistaa julkisen hallinnon roolia johtaa ja ohjata yhteistyötä näiden muutostavoitteiden toteuttamiseksi. Se kuitenkin myös haastaa hallintoa toimimaan uusilla tavoilla. Tässä luvussa käsittelemmekin lyhyesti missiolähtöisen toiminnan seurauksia ja vaatimuksia julkiselle hallinnolle.

Julkinen hallinto voidaan määritellä prosessien, rakenteiden ja instituutioiden kokonaisuudeksi, jotka yhtäältä ohjaavat ja toisaalta rajoittavat eri sidosryhmien toimintaa¹⁴. Hallinnolla on siten merkittävä rooli siinä, miten julkiset, yksityiset ja yhteiskunnalliset toimijat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Koska missiolähtöisen ajattelun ytimessä on resurssien ja yhteistyön uudenlaisen järjestämisen tapa, siihen liittyy myös sellaisia keskeisiä kysymyksiä kuten julkisen toiminnan legitimitetti, julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö sekä toimeenpanon vaikuttavuuden arviointi. Tässä luvussa keskitymme kolmeen keskeiseen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan rajaamiseen ja selkeyttämiseen liittyvään kysymykseen: sen suunnitteluun, toimeenpanoon ja hallintaan.

2.1 Suunnittelu

Ensimmäinen huomioitava vaihe on missiolähtöisen politiikan suunnittelu. Vaikuttavien tavoitteiden asettaminen edellyttää paremman yhteisen ymmärryksen rakentamista ja avointa keskustelua yhteiskunnallisista kysymyksistä eri toimijoiden kesken. Missioiden valinta, määrittely ja priorisointi on avoimen poliittista ja normatiivista, sillä ne pitävät sisällään arvovalintoja ja määrittävät toiminnan yleistä tavoitetasoa. Julkisten ja yksityisten sidosryhmien osallistuminen suunnitteluprosessiin on avainasemassa, jotta missioilla on jaettu legitimitetti ja omistajuus. Laaja osallisuus parantaa myös missioiden toimivuutta, sillä eri sidosryhmät tarkastelevat tavoitteita hallinnon ulkopuolisista näkökulmista käsin ja mahdollisesti hallinnon rajoitteista välittämättä (esim. vakiintuneet toimintamuodot, vaalikaudet).

Osallisuuden varmistaminen on haastavaa - sekä käytännön prosessien että mahdollisesti ristiriitaisten näkemysten ja etujen yhteensovittamisen näkökulmasta. Siinä onnistuminen on kuitenkin edellytys sille, että eri sidosryhmät sitoutuvat panostamaan aikaa ja rahaa kohti toivottua muutosta. Siten missiot voivat: (i) tarjota yhteisen tarttumapinnan ja tavoitteen toimijoille, joilla voisi muuten olla risteäviä tai vastakkaisia tarpeita muutosprosesseissa; (ii) helpottaa kumppanuuksien ja liittoumien rakentamista; (iii) tarjota selkeän suunnan; ja (iv) innostaa toimintaan. Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka pakottaa pohtimaan, kuinka voidaan edistää suurten yhteiskunnallisten muutosten laajaa hyväksyttävyyttä: miltä muutostavoitteen tai haasteen pitäisi näyttää käytännössä? Kenellä pitäisi olla sananvaltaa missioiden määrittelyssä? Ja miten eri toimijat voisivat parhaiten osallistua prosessiin?

2.2. Toimeenpano

Toinen keskeinen vaihe liittyy missiolähtöisen politiikan organisointiin ja toimeenpanoon. Missiolähtöisyys pyrkii ohjaamaan monien eri sidosryhmien toimia eri sektoreilla. Hallinnolle se tarkoittaa vakiintuneiden tehtävien, tavoitteiden ja vastuunjaon sekä organisaatorakenteiden kriittistä uudelleenarviointia. Uudelleenarviointi koskee sekä missioiden omistajuutta kokonaisuutena (mikä tehtävä kuuluu kullekin ministeriölle tai taholle ja mikä on jaettua) että tarvetta varmistaa julkisten toimijoiden välinen koordinaatio ja

yhteistyö. Missiolähtöisen politiikan organisointi ja toimeenpano edellyttävät kannanottoa siihen kenen pitäisi johtaa muutosta, ja miten julkisten toimijoiden tulisi koordinoida sen toteuttamista.

Poliittisten tavoitteiden toimeenpanon ja käytännön rakenteiden ja prosessien uudelleenjärjestelyn lisäksi missiolähtöisen politiikan toteuttaminen edellyttää myös varsinaisten missioiden toiminnallistamista haaste- ja tavoitelähtöisiksi tiimeiksi ja prosesseiksi. Missioiden pitää toimia tavoilla, jotka mahdollistavat missiolähtöisyyden keskeiset elementit eli yhteistyön (julkisen sektorin sisällä ja sen ulkopuolella) ja kokeilemisen (tilan raivaaminen kokeiluille ja järjestelmälliselle oppimiselle). Näin ollen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan toimeenpano edellyttää vastauksia hyvin konkreettisiin kysymyksiin: miltä mission elinkaaren ja toimeenpanon pitäisi näyttää käytännössä? Kuka ja ketkä kantavat vastuun tavoitteiden saavuttamisesta, resurssoinneista ja yhteistoiminnallisesta toimeenpanosta? Miten kokeilut tulisi järjestää, jotta niiden oppeja voidaan parhaiten hyödyntää?

2.3 Hallinta ja ohjauspolitiikka

Kolmas ja viimeinen haaste koskee missioiden jatkuvaa hallintaa ja hallintoa. Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka haastaa hallinnon perusprosesseja ja korostaa yhteistyötä ja kokeilevuutta. Se vaatii järjestelmällistä innovaatiovalmiuksien vahvistamista, mikä on linjassa myös OECD:n Suomelle antamien ennakoivan ohjauksen ehdotusten kanssa¹⁵. Missiolähtöisyyden mielekäs hyödyntäminen vaatii myös virkakunnalta laajaa osaamista ja kyvykkyyksiä. Avoimen yhteistyön edistäminen hallinnon alojen välillä ja niiden ulkopuolisten tahojen kesken edellyttää yhteisöllisten taitojen – kuten yhteisöjohtamisen tai systeemijattelun – hallintaa ja mahdollisesti uusien työkalujen kehittämistä sidosryhmien sitoutumisen ja resurssien jakamisen vahvistamiseksi. Kokeilujen laajempi hyödyntäminen edellyttää itsenäisemmän päättäväisyyden luovuttamista missioiden toteuttajille sekä uudenlaisia toimintatapoja, joilla helpotetaan kerrytetyn tiedon ja oppimisen järjestelmällistä hyödyntämistä. Lisäksi missiolähtöinen politiikka edellyttää uusia seuranta- ja arviointikäytäntöjä. Mitä valmiuksia pitää vahvistaa ja mitä uusia valmiuksia tarvitaan, jotta virkakunta voi saavuttaa muutostavoitteita? Mitä keinoja – vanhoja tai uusia – pitäisi hyödyntää, jotta voidaan varmistaa toimeenpanon tehokas seuranta ja arviointi ja siitä oppiminen?

Koska tämän hankkeen tavoitteena on selvittää missiolähtöisen innovaatiopolitiikan Suomen mallin kehittämistä, on tärkeää ymmärtää sen käytännön moninaisia vaikutuksia ja seurauksia hallinnolle: nyt tarkasteltujen kriittisten vaiheiden ja niihin liittyvien haasteiden ymmärtäminen mahdollistaa sen, että missioiden toteuttamiseksi löydetään ja rakennetaan toimivia ratkaisuja. Seuraavaksi tarkennamme missiolähtöisen innovaatiopolitiikan taustoja ja lähtökohtia, jotka auttavat laventamaan ymmärrystä missiolähtöisyyden mahdollisuuksista ja tarkentamaan sen keskeistä käsitteistöä.

3. Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan määritelmä

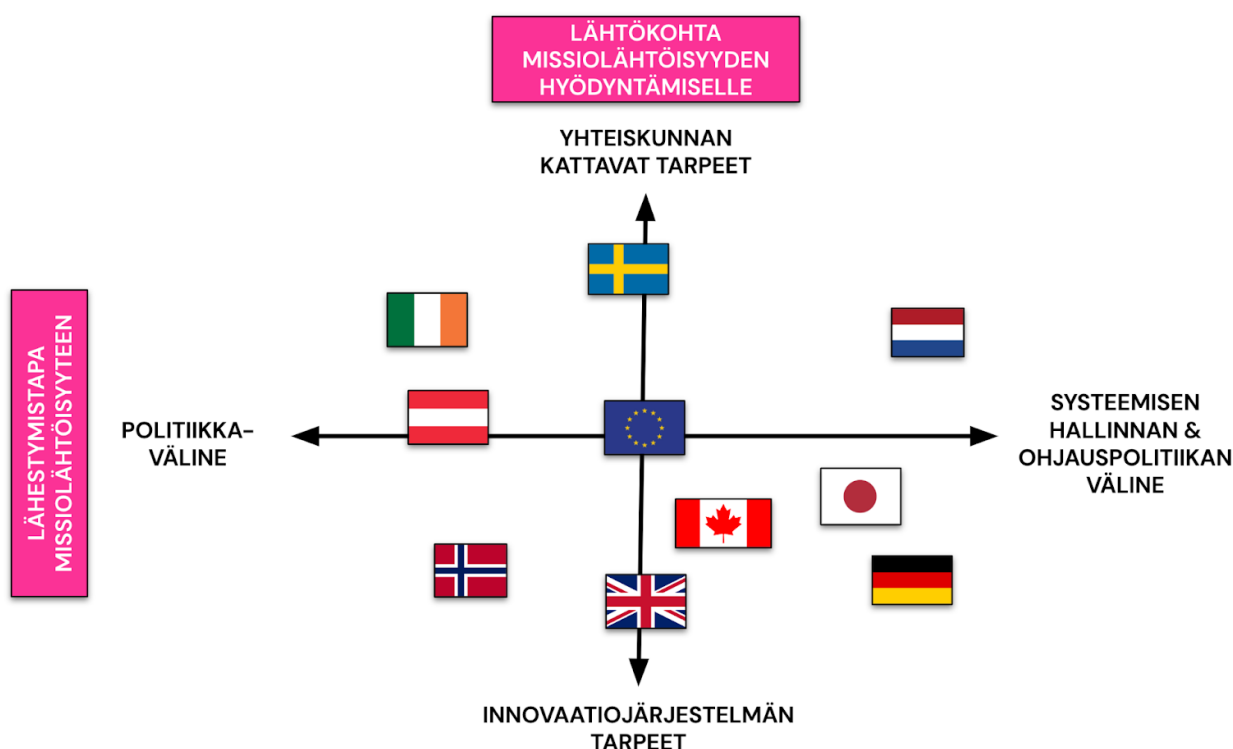
Vaikka eri tahoilla vallitsee jotakuinkin yksimielisyys siitä, että missiolähtöistä ajattelua tulisi laajentaa hallinnossa, missiolähtöisyyden sekä missioiden määritelmät ovat samaan aikaan monitasoisia, kiistanalaisia ja alati muuttuvia. Suurten yhteiskunnallisten haasteiden lisäksi missioiden tarpeellisuutta perustellaan sillä, että niiden avulla voidaan tukea innovaatioekosysteemien kokonaisvaltaista suorituskykyä¹⁶. Perusteluille on yhteistä se, että **missiolähtöisyyden ajatellaan olevan väline muuntaa monimutkaiset haasteet ratkaistavissa oleviksi ongelmiksi**¹⁷.

3.1 Erilaisia lähtökohtia ja lähestymistapoja missiolähtöisyyteen

Missiolähtöisyys vahvistaa julkisen hallinnon roolia johtaa toivottuja muutoksia ja vaikuttaa merkittävästi tapaan järjestää julkisen hallinnon käytäntöjä, mutta tapoja missiolähtöisyyden toteuttamiseksi on lukuisia. Toisin sanoen käytännössä missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa toteutetaan monin eri tavoin ja eri lähtökohdista pyrkien kohti erilaisia tavoitteita.

Yhä useammat maat ovat tutkimassa tai kokeilemassa missiolähtöistä lähestymistapaa, mutta toistaiseksi kyse on ollut lähinnä vähittäisistä muutoksista innovaatiopolitiikan käytäntöihin¹⁸. Äskettäisen OECD:n tutkimuksen perusteella vain neljäsosalla missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa kokeilleista oli selkeästi määritelty tavoite; vajaa viidesosa ilmoitti, että heillä on erityinen hallintorakenne prosessin tukemiseksi; ja vain noin kymmenellä prosentilla oli selkeä seuranta- ja arviointisuunnitelma ja -prosessi. Useimmat hankkeet ovat vasta alkaneet omaksua selkeitä, rohkeita ja yhteiskunnallisesti merkittäviä tavoitteita missiolähtöisyyden pohjaksi. Jotkut hankkeet ovat onnistuneet edistämään parempaa politiikan koordinoitua, mutta harva on vielä ottanut käyttöön keinoja ja toimintamalleja, jotka mahdollistavat aidosti systemaattisen, poikkihallinnollisen ja poikkiorganisatorisen missiolähtöisyyden toteuttamisen¹⁹.

On kuitenkin löydettävissä useita esimerkkejä siitä, miten missiolähtöistä ajattelua pyritään hyödyntämään hallinnossa ja poliittisen ohjauksen välineenä. Näiden esimerkkien ja muun aineiston pohjalta olemme laatineet jäsenyyksen selkeyttämään missiolähtöisyyden mahdollisia eri suuntia ja painotuksia. Tämä jäsenyys pyrkii siis kartoittamaan nykyisiä missiolähtöisiä aloitteita innovaatiopolitiikan kontekstissa ja kuvaamaan niiden erilaisia käytännön lähestymis- ja järjestämistapoja, ja se rakentuu kahden ulottuvuuden varaan²⁰.



Kuva 1 - Jäsenyys missiolähtöisyyden eri lähtökohdista ja lähestymistavoista

- **LÄHTÖKOHTA MISSIOLÄHTÖISYYDEN HYÖDYNTÄMISELLE** viittaa siihen ensisijaiseen tarpeeseen, mistä lähtöisin missiolähtöisyyttä pyritään hyödyntämään. Akselin eri päät eivät ole vastakkaisia, vaan pyrkivät kuvaamaan sitä, mistä ja miten laajoista lähtökohdista mission tavoite on

ensisijaisesti määritelty ja miten rajattuja tai monitahoisia ratkaisuja siihen potentiaalisesti haetaan. Missiolähtöisyyden määritelmään kuuluu yhteiskunnallisten haasteiden ratkaiseminen, mutta se, miten laajasti ja mistä lähtökohdistä niiden ratkaisemiseen pyritään ensisijaisesti myötävaikuttamaan, vaihtelee. Akseli kuvaa siis lähtökohtien kirjoa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että missiot, jotka keskittyvät löytämään ratkaisuja tieteelliseen tai teknologiseen kehitys- ja innovaatiotyöhön (*lähtökohta: innovaatiojärjestelmä*), ovat ratkaisuiltaan suoraviivaisempia. Koko yhteiskunnan kattavat aloitteet (*lähtökohta: yhteiskunnan kattavat tarpeet*) pyrkivät paitsi vahvistamaan innovaatiojärjestelmän kehitystyötä, mutta myös ja ennen kaikkea löytämään uudenlaisia ratkaisuja koko yhteiskuntaa koskeviin haasteisiin monialaisesti.

- **LÄHESTYMISTAPA MISSIOLÄHTÖISYYTEEN** viittaa siihen, mistä lähtökohdista ja minkälaisin aikein ja keinoin missiolähtöisyyttä pyritään hyödyntämään. Toisin sanoen tällä viitataan tapaan, millä hallinto sitoutuu missioihin ja niiden toteuttamiseen. Yksinkertaistettuna missiolähtöisyys voidaan nähdä uutena yksittäisenä politiikkavälineenä, jolloin missioilla pyritään laajentamaan innovaatiopolitiikan keinovalikoimaa. Missiolähtöisyys voidaan myös määritellä kokonaan uudelleenlaiseksi systeemisen hallinnan ja ohjauspolitiikan välineeksi, minkä avulla pyritään luomaan uutta hallinnon tapaa. Tällöin sen toimeenpano voi sisältää jo käytössä olevia keinoja ja politiikkavälineitä uusien lisäksi, mutta koko keinovalikoimaa ja sen käyttöä yhdistää kuitenkin laajemmin systeemisen muutoksen tavoittelu.²¹

Esimerkkeinä akselin vasemman laidan politiikkaväline-lähestymistapaa hyödyntävistä malleista voidaan nostaa esimerkiksi Norjan Pilot-E, virasto-vetoinen hanke, jossa on yhdistetty kolmen eri valtiollisen elimen rahoitussuunnitelmat tukemaan päästövapaita energiansäästöratkaisuja. Ideana on tarjota räätälöity tuki T&K-painotteisille projekteille aina ideavaiheesta markkinoille asti yhdestä paikasta, ja siten vauhdittaa innovaatioprosessia.²² Laajempien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemista tavoittelee esimerkiksi Irlannin Future Innovator Prize -ohjelma, jossa hyödynnetään kilpailumekanismeja ja seurataan prosessin kehittymistä tiiviisti. Ajatuksena on mobilisoida monialaisia tiimejä, joissa tekninen asiantuntemus (tutkijat) ja loppukäyttäjät (yritykset tai kansalaiset) kohtaavat yhdessä määriteltyjen haasteiden prototyyppiratkaisujen kehittämistyössä²³. Näissä esimerkeissä missiolähtöisyyden toteuttamiseksi ei siis ole edellytetty uusien hallinnollisten rakenteiden luomista tai olemassa olevien rakenteiden laajaa uudelleenjärjestelyä, vaan pikemminkin kyse on missioiden oikeanlaisesta rajaamisesta ja kannusteista, jotka mahdollistavat tiiviimmän yhteistyön tietyissä toimissa.

Esimerkkeinä akselin oikean puolen malleista voidaan nostaa esimerkiksi Saksan ja Alankomaiden mallit. Saksan Energiewenden voidaan nähdä edustavan T&K-painotteista missiolähtöistä innovaatiopolitiikkaa, jonka tavoitteena on maanlaajuinen siirtymä kohti uusiutuvaa energiaa. Saksan talous- ja energiaministeriö koordinoi vuoropuhelua monien eri sidosryhmien (mm. paikallishallintojen, teollisuuden ja tutkijoiden) kanssa, tavoitteena muuttaa uusiutuvan energian tuotannon ja varastoinnin koko kirjo vuoteen 2050 mennessä²⁴. Alankomaissa taas pyritään yhdistämään sen eri teollisuuden alojen kehitys määriteltyihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Tämän yhteisvaikutuksen vahvistamiseksi on määritelty yhdeksän pääsektoria ja neljä haastealuetta, joiden sisällä sidosryhmiä ohjataan tiiviimpään yhteistyöhön uusien yhteistyörakenteiden ja -prosessien kautta.²⁵ Verrattuna Norjan ja Irlannin esimerkkeihin, joissa missioita hyödynnetään uusina politiikkavälineinä olemassa olevien rakenteiden sisällä, Saksan ja Hollannin esimerkit näyttävät, miten uusia keskeisiä hallinta- ja ohjausrakenteita sekä prosesseja on luotu tai järjestelty uudelleen missiolähtöisyyden toteuttamiseksi.

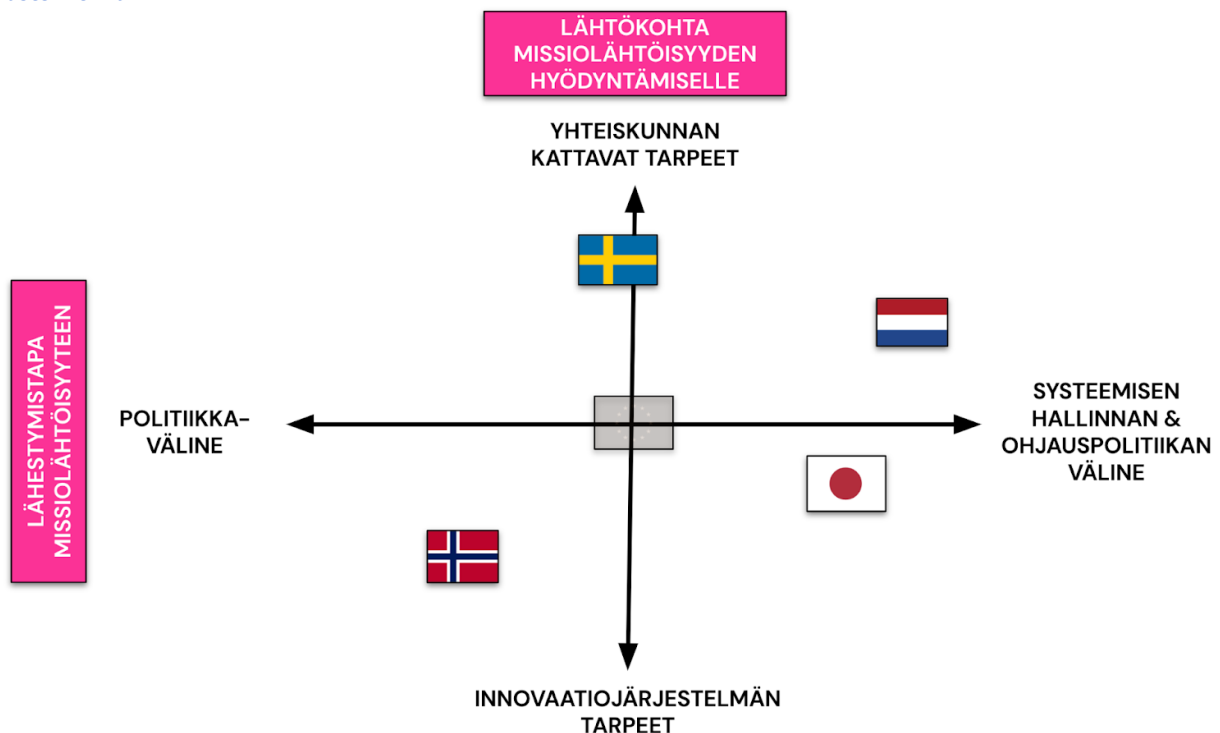
Tämän jäsenyyksen tarkoituksena on auttaa tunnistamaan eri tapoja, joilla missiolähtöistä innovaatioajattelua voi siirtää teoriasta käytäntöön, eli osaksi julkisen sektorin toimintaa. Ensinnäkin, missiolähtöisen ajattelun soveltamisen laajuus voi vaihdella huomattavasti innovaatiojärjestelmälähtöisten ja koko yhteiskuntaa koskevien haasteiden välillä sen mukaan, miten ne määritellään ja ketkä tunnistetaan keskeisiksi toimijoiksi. Toiseksi erilaiset tulkinnot missiolähtöisyyden pääasiallisesta tarkoituksesta ja merkityksestä voivat johtaa

hyvin erilaisiin tulkintoihin toteuttamistavoista. Kolmanneksi, missiolähtöisyyden hyödyntäminen ei merkitse sitä, että tarjolla olisi yksiselitteisesti paras tai täydellinen ratkaisu ongelmaan. Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan suunnittelu ja toteutus ovat erittäin riippuvaisia toimintaympäristöstä ja asiayhteydestä – sekä erityisesti julkisen hallinnon ja päättäjien aikeista ja tavoitteista, joita missiolähtöisyyttä hyödyntämällä pyritään saavuttamaan.

3.2 Keskeisemmät havainnot kansainvälisistä tapausesimerkeistä

Osana tämän keskustelupaperin tietopohjaa ja nykytilanteen kartoittamista analysoimme tarkemmin neljä kansainvälistä tapausesimerkkiä kansallisista missiolähtöisen innovaatiopolitiikan malleista²⁶. Tapausesimerkeiksi valittiin mallit, jotka sijoittuvat juuri esitellyn akseliston eri ulottuvuuksille ja tarjoavat siten mahdollisimman monipuolisen kuvan eri toteutetuista ratkaisuista, ja jotka olisivat mahdollisimman hyödyllisiä ja vertailukelpoisia Suomen toimintaympäristön kanssa. Vertailuun valittiin Ruotsissa, Norjassa, Alankomaissa ja Japanissa käytössä olevat mallit. Analysoitavana on siis vain yksittäiset mallit näistä maista, eikä tarkoituksena ole käsitellä kyseisen maan koko innovaatiopolitiikkaa tai missiolähtöisen toimintatavan kaikkia eri käyttötapoja.

Kuva 2 - Jäsennys missiolähtöisyyden eri lähtökohdista ja lähestymistavoista – kansainväliset tapausesimerkit



Valittuja malleja on vertailtu erityisesti seuraavista näkökulmista: 1) mallin perusta 2) rakenteet 3) täytäntöönpano ja 4) käytännön opit. Taulukossa 1 esitetään yhteenveto tuloksista. Projektin myöhemmissä vaiheissa oppeja sekä syvennetään että hyödynnetään Suomen toimintamallin suunnittelussa. Esimerkiksi kysymys siitä, miten esimerkkitapauksissa on kytkeydytty valitun mission kannalta keskeisiin kansainvälisiin sidosryhmiin ja ohjausprosesseihin, on olennainen kansallisen toimintamallin suunnittelussa. Horisontti Eurooppa -ohjelman missiot ja niiden toimeenpano tarjoavat myös tärkeän kehyksen, jonka kautta Suomen mallin edellytyksiä tarkastellaan.

Kaavio 1: Yleiskatsaus kansainvälisten tapausesimerkkien peruspiirteisiin ja oppeihin

Maa	Norja	Ruotsi	Japani	Alankomaat
Mallin perusta				
Laajuus	T&K-painotteinen	Yhteiskunnan laajuinen	T&K-painotteinen	Yhteiskunnan laajuinen
Lähestymistapa	Poliittinen ohjaus	Poliittinen ohjaus	Hallinnointiväline	Hallinnointiväline
Rakenteet				
Johto	Virastotaso	Virastotaso	Pääministerin kanslia	Ministeriötaso
Budjetti	70-120NOK/vuosi (n. 7-12M€)	750-900MSEK/vuosi (n. 70-84M€)	23BYen/vuosi (n. 187M€)	n. 2,85 miljardia euroa/vuosi (+ 2,05 miljardia euroa yksityinen)
Ajanjakso	2016-2022	2012-jatkuu	2020-jatkuu	2018-jatkuu
Täytäntöönpano				
Suunnittelu	Ylhäältä alaspäin	Alhaalta ylöspäin	Yhdistelmä edellisistä	Yhdistelmä edellisistä
Toimeenpano	Ohjaukseen perustuva	Ekosysteemi-pohjainen	Ohjaukseen perustuva	Matriisipohjainen
Hallinta	Keskitetty	Hajautettu	Keskitetty	Yhdistelmä edellisistä
Käytännön opit				
Edut	Ketteryys	Osallistaminen	Visionäärisyys	Holismi
Heikkoudet	Levittäminen	Koheesio	Markkinakelpoisuus	Raskas toteutus

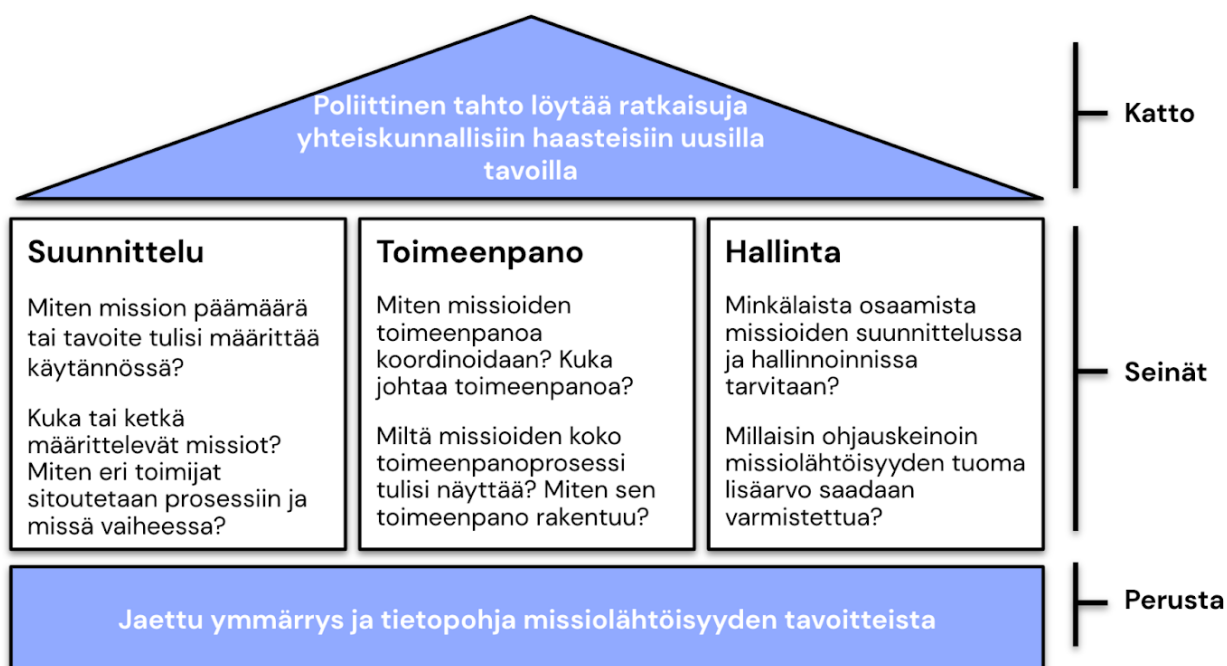
4. Kohti Suomen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan mallia

Tämä keskustelupaperi tarjoaa yleiskatsaus missiolähtöisen innovaatiopolitiikan käsitteistöön ja esittelee lyhyesti kansainvälisiä käytännön tapausesimerkkejä. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että (a) missiolähtöinen innovaatiopolitiikka voi parhaimmillaan tarjota uudenlaisia ratkaisuja ja käytäntöjä ratkaista

aikamme suuria haasteita, (b) sen käytännön toteuttamistapoja on monia ja eri vaihtoehdot rakentuvat erilaisille lähtökohdille ja lähestymistavoille, (c) sen tarjoamat mahdollisuudet eivät ole vielä täysimittaisesti käytössä. Tämä ei ole yllättävää, sillä laajasti ymmärrettynä missiolähtöisyyden tavoitteena on radikaali muutos siinä, miten julkisen hallinnon resurssit tulisi järjestää ja yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi vahvistaa. Missiolähtöisyyden toteuttamiseen ei ole yhtä valmista mallia, joten se jättää runsaasti tilaa erilaisille sovelluksille. Missiolähtöisyyden toteuttaminen edellyttää sitä, että sitä johtavat ja toteuttavat tahot jakavat yhteisen tavoitetilan ja että ne ovat sitoutuneet haastamaan ajatteluaan, suunnitteluaan ja toimeenpanoaan sen saavuttamiseksi. Juuri tässä piilee missioiden muutosvoima.

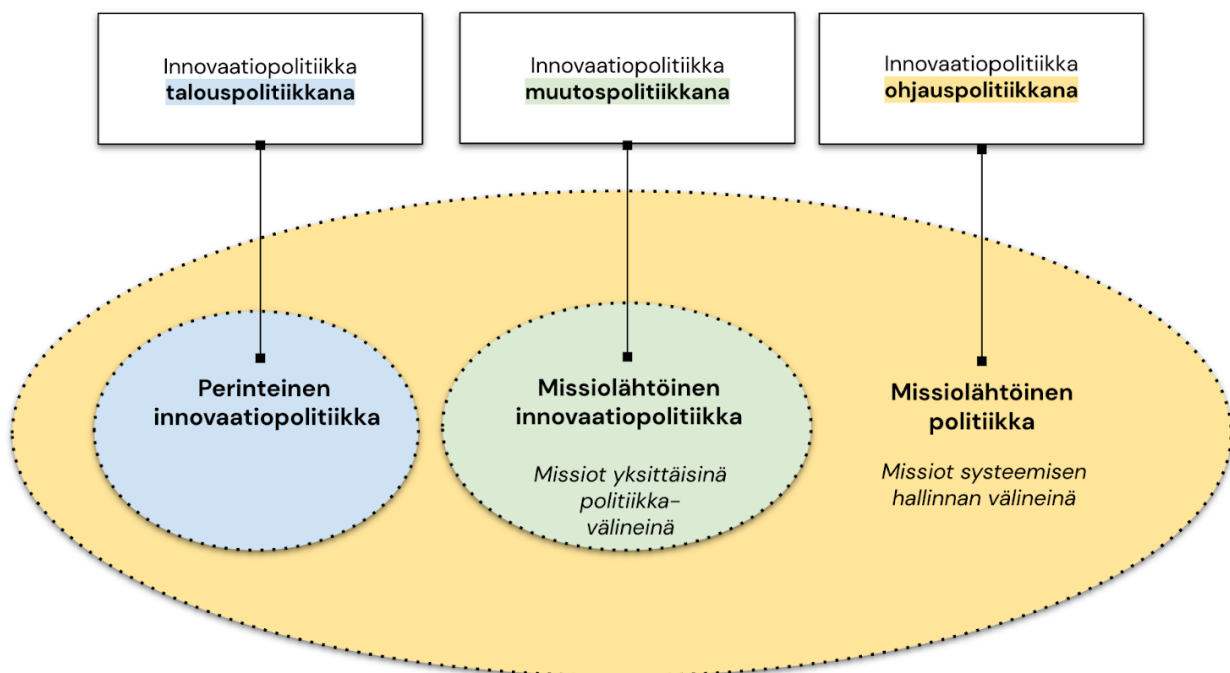
Missiolähtöisyyttä voidaankin verrata rakenteilla olevaan taloon. Tietopohja ja yhteinen ymmärrys muodostavat sen perustan. Poliittisten päättäjien tarve ja pyrkimys vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin eli kasvava poliittinen kysyntä sen ympärillä edustaa talon kattoa. Useimmilta kansallisilta hallinnoilta puuttuvat kuitenkin vielä talon seinät eli käytännön ratkaisut missiolähtöisen politiikan suunnitteluun, toimeenpanoon ja hallinnointiin. Ne ovat välineitä, joiden avulla missiolähtöisyyden muutosmahdollisuudet ja poliittiset toiveet voidaan sovittaa yhteen. Parhaimmillaan missiolähtöisyys auttaa vahvistamaan sekä poliittisten päättäjien mahdollisuutta asettaa kunnianhimoisia saavutettavia muutostavoitteita että erityisesti julkisen hallinnon kykyä toteuttaa näiden tavoitteiden toimeenpano tehokkaasti.

Kuva 3 - Missiolähtöisen innovaatiopolitiikan talo



Ei ole olemassa yhtä tapaa rakentaa näitä seiniä. Siksi mielekkään missiolähtöisen innovaatiopolitiikan rakentamiseksi tulisi olla selvää, miksi ja mitä varten näitä missioita käytetään, sillä nämä tavoitteet ja lähtökohdat ohjaavat vahvasti niiden suunnittelua, toimeenpanoa sekä vaikuttavuuden arviointia. Tarpeesta ja tavoitteista riippuen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan operationalisointi voi näyttää hyvin erilaiselta: se voi vaihdella nykyisen innovaatiopolitiikan osittaisesta uudistamisesta uusien ministeriöiden välisten toimielinten perustamiseen tai koko hallinnon vastuualueiden uudelleenjärjestelyyn.

Kuva 4 - Innovaatiopolitiikan eri määritelmiä



Missiot itsessään eivät luo automaattisesti uudenlaisia ratkaisuja, vaan se, kuinka rohkeasti ja kunnianhimoisesti hallinnon toimintatapoja uskalletaan ja pystytään uudistamaan niiden toteuttamiseksi. Meidän hypotesimme on, että missiolähtöisyyden koko potentiaalin hyödyntämiseksi olisi hyödyllisintä tutkia sen mahdollisuuksia erityisesti laajojen, koko yhteiskunnan kattavien haasteiden tunnistamiseksi ja ratkaisujen löytämiseksi hyödyntäen laajasti systeemisen hallinnan ja ohjauspolitiikan välineitä²⁷. Tämän lisäksi tarvitaan vielä kokeiluja sen selvittämiseksi, miten missiolähtöisyyttä parhaiten pystytään tosiasiallisesti hyödyntämään käytännössä.

Missiolähtöisyys tarjoaa julkiselle hallinnolle mahdollisuuksia tutkia uusia tapoja johtaa yhteiskunnallisia muutoksia ja rakentaa yhteisesti tunnistettujen tarpeiden ja tavoitteiden mukainen malli niiden toimeenpanon vahvistamiseksi - ja siihen tämä hanke jatkossa keskittyy tutkimalla ja tarkentamalla erityisesti Suomen mallin edellytyksiä.

Lisätietoja:

Katri Sarkia toimii asiantuntijana ajatushautomo Demos Helsingissä. Hänellä on kokemusta erityisesti julkisen hallinnon laaja-alaisesta kehittämisestä.

Lisätietoja: katri.sarkia@demoshelsinki.fi

Suomen missiolähtöisen innovaatiopolitiikan kulmakivet (FIMO) toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Kirsti Vilén

Työ- ja elinkeinoministeriö, kirsti.vilen@gov.fi

Hankkeen konsortio:



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Viitteet

- ¹ Ks. Hyvärinen, M., Kurunmäki, J. A., Palonen, K., Pulkkinen, T., & Stenius, H. (toim.) (2003). *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino.
- ² Lisää englanninkielisestä politiikan sanastosta, katso Palonen, K. (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*. 2003;28(2):171-186. doi:10.1177/030437540302800202
- ³ Ks. Palonen, 2003
- ⁴ Kuhlman, S., & Rip, A. (2018). *Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges*. Science and Public Policy, 45(4): 448-54.
- ⁵ Katso esim. Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin Allen Lane.
- ⁶ Lisää tietoa transformatiivisesta politiikasta, katso: [Linkki](#)
- ⁷ Yhdistyneet kansakunnat (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. A/RES/70/1, 21. lokakuuta 2015.
- ⁸ Katso esim. IPCC (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of climate change*. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- ⁹ Mazzucato, M. & Quaggitto, G. (2020). *The big failure of small government*. Project Syndicate, 19. toukokuuta.
- ¹⁰ Euroopan komissio (2021). *Commission launches EU missions to tackle major challenges*. Brysseli, lehdistötiedote, 29. syyskuuta.
- ¹¹ Kestävän kehityksen toimikunnan strategia 2022–2030: Luonnon kantokyvyn turvaava, hyvinvoiva ja globaalisti vastuullinen Suomi
- ¹² Työ- ja elinkeinoministeriön kasvuportfolio (2020): [Linkki](#)
- ¹³ Business Finlandin missio valjastaa digitalisaation tuottavuuden kasvun työkaluksi (2021): [Linkki](#)
- ¹⁴ Keohane, R.O. & Nye, J.S. (2000). *Governance in a globalising world*. Power and Governance in a partially globalised world.
- ¹⁵ Lisää tietoa valtion ennakoivasta ohjauksesta, esim: [Linkki](#).
- ¹⁶ Mazzucato, M., Kattel, R. & Ryan-Collins, J. (2020). *Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit*. Journal of Industry, Competition and Trade, 20(2): 421-37. Katso esim. kohdat koskien ilmiöitä *systemic failures* ja *transformational failures*
- ¹⁷ Robinson, Douglas K.R., ja Mariana Mazzucato. 2019. *The Evolution of Mission-Oriented Policies: Exploring Changing Market Creating Policies in the US and European Space Sector*. Research Policy, 48(4): 936-48.
- ¹⁸ Larrue, P. (2021). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers.
- ¹⁹ OECD & Danish Design Centre (2022). Mission-oriented innovation needs assessment survey. Tammikuu 2022.
- ²⁰ Matriisi pohjautuu kahdelle aiemmin julkaistulle, vaikutusvaltaiselle taksonomialle, eli Fraunhofer ISI:n 23 innovaatiopolitiikan teoriasta johdetun, ja OECD:n 24 MOI-alan nykykäytännöistä johtaman luokitusjärjestelmän jäsenyksille (Ks. myös liite 1).
- ²¹ Määritelmien taustana ja tukena käytetty VN-Teas Policy Brief 19/2020: Katsaus ohjaustoiminnan kehitykseen: vastauksia kompleksisuuteen.
- ²² OECD (2022). STIP Compass: Mission-oriented innovation policies. Pilot E, Norway. [Linkki](#)

²³ Lisää tietoa, katso: Science Foundation Ireland. [Linkki](#)

²⁴ OECD (2022). STIP Compass: Mission-oriented innovation policies. Energiewende, Germany. [Linkki](#)

²⁵ OECD (2022). STIP Compass: Mission-oriented innovation policies. Top Sector Policy, Netherlands. [Linkki](#)

²⁶ Tapausesimerkeistä, käytetystä metodologiasta ja eri mallien eduista ja puutteista voit lukea lisää liitteestä 2: Kansainväliset tapausesimerkit.

²⁷ Kts. tarkemmin akselisto luvussa 3.1