



EUROOPAN KOMISSION VASTAUKSET

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

**Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Euroopan
rakenne- ja investointirahastojen välinen
synergia**

Potentiaalia ei ole vielä täysin hyödynnetty

Sisältö

TIIVISTELMÄ (kohdat I–IX).....	2
JOHDANTO (kohdat 1–9).....	3
TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA (kohdat 10–13).....	5
HUOMAUTUKSET (kohdat 14–78).....	5
JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET (kohdat 79–91).....	10
Suositus 1 – Parannetaan ERI-rahastojen ja puiteohjelmien hallinnointiin osallistuvien elinten välistä yhteistyötä.....	11
Suositus 2 – Hyödynnetään tietoa synergioiden edistämiseksi.....	12
Suositus 3 – Lisätään loppuvaiheen synergioiden käyttöä	13
Suositus 4 – Parannetaan tiedonkulkua hankkeista, joille on myönnetty huippuosaamismerkki	13

Tässä asiakirjassa esitetään Euroopan komission vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen huomautuksiin [varainhoitoasetuksen](#) 259 artiklan mukaisesti, ja se julkaistaan yhdessä erityiskertomuksen kanssa.

TIIVISTELMÄ (kohdat I–IX)

Komission vastaukset:

I. Horisontti 2020 -puiteohjelma ja sen seuraaja Horisontti Eurooppa ovat tärkeimmät Euroopan unionin ohjelmat, joilla tuetaan tutkimusta ja innovointia. Niiden tavoitteena on viime kädessä luoda työpaikkoja, lisätä talouskasvua, edistää teollisuuden kilpailukykyä ja parantaa unionin houkuttelevuutta tutkimuksen ja innovoinnin (T&I) alalla.

Myös Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot) on annettu käyttöön merkittäviä resursseja innovoinnin ja jäsenvaltioiden tukemiseksi ja innovointikuilun kuromiseksi umpeen.

Komission tutkimukseen ja innovointiin kaudella 2014–2020 osoittamat määrärahat heijastavat EU:n tavoitetta investoida Euroopan tulevaisuuteen.

II. Koheesipolitiikan ja Horisontti Eurooppa -ohjelman lähentäminen on ollut komissiolle tärkeä tavoite viime vuosina, erityisesti kauteen 2021–2027 valmistauduttaessa. Tarkoituksena on tehostaa molempien toimintapolitiikkojen vaikutusta luomalla keskinäistä täydentävyyttä erityisesti silloin, kun kyse on vähemmän kehittyneistä ja syrjäisistä alueista. Yhdenmukaistavan edistämisen ja näiden keskeisten EU:n välineiden (ja niiden pilarien ja toimintapoliittisten tavoitteiden) välisten synergioiden vahvistaminen voi synnyttää uusia tilanteita, joissa kaikki osapuolet hyötyvät. Voidaan esimerkiksi edistää kestäväää ja älykästä alueellista talouskehitystä ja samalla kehittää EU:n innovaatioekosysteemiä kokonaisuutena ja parantaa sen kykyä vastata keskeisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin sekä edistää keskeisten strategisten arvoketjujen muodostumista.

Tämä lähestymistapa luo uusia mahdollisuuksia edistää innovointia kaikilla alueilla ja integroida vähemmän kehittyneet ja syrjäiset alueet paremmin eurooppalaiseen tutkimusalueeseen (ERA) ja Euroopan innovaatioekosysteemiin.

V. Jo komission vuonna 2014 laatimassa ohjeasiakirjassa¹ korostettiin, että tämä uusi tilanne edellyttää oppimisprosessia, koska ERI-rahastojen täytäntöönpano perustuu jäsenvaltioiden jaetun hallinnoinnin sääntöihin, kun taas komissio jakaa muun muassa Horisontti 2020 -ohjelman, COSME-ohjelman ja Erasmus+ -ohjelman tuen suoraan tai välillisesti EU:n tasolla.

Komissio on edistänyt useita näkökohtia, joilla pyritään vahvistamaan synergioita erityisesti kaudella 2021–2027, kuten näihin toimintapolitiikkoihin liittyvien säännösten yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista yhteistyössä budjettivallan käyttäjien kanssa. Tämä on osoitus sen sitoutumisesta synergioiden toteuttamiseen. Lisäksi on toteutettu joitakin toimia synergioiden edistämiseksi. Komissio on julkaissut kirjasen, jossa käsitellään esimerkkejä edellisen ohjelmakauden synergioista, ja on tuonut esille esimerkkejä huippuosaamismerkkiä tukevista järjestelmistä ja rahoitusta saavista huippuosaamismerkkin haltijoista huippuosaamismerkkiä koskevalla verkkosivustolla.

Tästä huolimatta EU:n toimintapolitiikkojen tavoitteiden parempi ymmärtäminen jäsenvaltioissa voi auttaa parantamaan niiden strategisten asiakirjojen suunnittelua. Komissio myöntää, että EU:n

¹ Euroopan komissio, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto: *Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes: guidance for policy-makers and implementing bodies*, Julkaisutoimisto, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/84939>

toimintapolitiikan tavoitteiden ja ohjelmien välistä synergiaa ja yhdenmukaistamista voidaan parantaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla ja että lisätoimia tarvitaan.

VI. Äskettäin tehdyssä tutkimuksessa², joka koski EU:ssa toteutettavien älykkään erikoistumisen strategioiden painopisteitä, havaittiin, että S3-strategioiden painopistealueet EU:ssa perustuvat suurelta osin objektiivisiin tietoperusteisiin tunnistamisprosesseihin. Tämä on johtanut siihen, että EU:n jäsenvaltioissa ja alueilla käytettävissä priorisointitavoissa määritellään rajallinen määrä painopistealoja, jotka kuitenkin ovat usein laajoja ja joilla keskitytään T&K-toimintaan ja lähinnä teknologiaan perustuviin aiheisiin.

Komissio katsoo, että älykkään erikoistumisen strategiat vastaavat usein Horisontti-ohjelman painopistealoja, vaikka niihin ei viitata suoraan.

Älykkään erikoistumisen painopisteiden laaja-alaisuus ei välttämättä vähennä mahdollisuuksia luoda synergioita.

VII. Vaikka kaikkien Horisontti 2020 -puiteohjelman avustusten edunsaajien on esitettävä loppuvaiheen synergioita koskevat suunnitelmansa, ne eivät kuitenkaan välttämättä aina pidä tai mainitse ERI-rahastojen rahoitusta mekanismina, jolla niiden tutkimustuloksia voidaan hyödyntää edelleen. Se sinänsä ei ole ongelmallista, jos hyödyntämissuunnitelmat eivät ole riippuvaisia EU:n talousarviosta myönnettävästä jatkuvasta tuesta.

Monet hallintoviranomaiset toteuttavat menestyksekkäästi innovoinnin tukitoimenpiteitä ja luovat siten mahdollisuuksia loppuvaiheen synergioille. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin edelleen parannettava sisäisiä valmiuksiaan maksimoida synergioiden tehostamismahdollisuudet.

VIII. Yksi keskeisistä synergiaa luovista välineistä on huippuosaamismerkki, jolla tunnustetaan ehdotuksen arvo ja jonka avulla muut rahoituselimet voivat hyödyntää komission laadukasta arviointiprosessia.

Huippuosaamismerkkin saajilla ei ole velvollisuutta raportoida siitä, saavatko niiden hankkeet rahoitusta muista rahoitusvälineistä. Näin ollen komissio ei voi määrittää tarkasti, kuinka moni hanke-ehdotus on saanut tällaista rahoitusta, mutta niitä voi olla enemmän kuin huippuosaamisen käytäntöyhteisön jäsenet ovat ilmoittaneet vapaaehtoisesti.

IX. Komissio hyväksyy suositukset.

JOHDANTO (kohdat 1–9)

Komission vastaukset:

01. Horisontti 2020 -puiteohjelmasta annetussa komission tiedonannossa³ todettiin seuraavaa: ”Tutkimus ja innovointi tuovat mukanaan työpaikkoja, vaurautta, elämänlaatua ja globaaleja

² Euroopan komissio, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto: *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU: final report*, Julkaisutoimisto, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/60867>

³ KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: *Horisontti 2020 – Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma* (COM(2011) 808 final).

julkishyödykkeitä. Ne tuottavat tieteellisiä ja teknologisia läpimurtoja, joita tarvitaan vastaamaan yhteiskunnan kiireellisiin haasteisiin. Tästä syystä tutkimus ja innovointi on asetettu Eurooppa 2020 -strategian keskiöön edistämään älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua.”

Lisäksi tämä politiikan ala on edelleen nykyisen Euroopan komission (2019–2024) poliittisten painopisteiden ytimessä.⁴

03. Komissio korostaa yleistä tarvetta kehittää synergioita muiden unionin ohjelmien, kuten taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan yhteisen strategiakehyksen ja kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskevan ohjelman, kanssa.

04. Myös Horisontti Eurooppa -asetuksessa käsitellään tätä tavoitetta: ”[O]hjelmassa olisi pyrittävä synergiaan muiden unionin ohjelmien kanssa, mikä kattaa strategisen ja muun suunnittelun, hankkeiden valinnan, hallinnoinnin, viestinnän, tulosten levittämisen ja hyödyntämisen, seurannan, tilintarkastuksen ja hallinnon. [...] Jotta voidaan välttää kaksinkertaista työtä tai päällekkäisyyksiä, lisätä unionin rahoituksen vipuvaikutusta ja vähentää rahoituksen hakijoille ja saajille aiheutuvaa hallinnollista rasitetta, olisi oltava mahdollista edistää synergia vaikutuksia erityisesti vaihtoehtoisella, yhdistetyllä ja kumulatiivisella rahoituksella ja varojen siirroilla.”

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa⁵ (johdanto-osan 61 kappale) todetaan seuraavaa: ”Rahastojen ja suoraan hallinnoitavien välineiden väliset synergiat olisi optimoituava. Tuen myöntämistä toimiin, jotka ovat jo saaneet huippuosaamismerkkin tai joiden yhteisrahoitus on peräisin Horisontti Eurooppa -ohjelmasta, jolle myönnetään rahoitusta rahastoista, olisi helpotettava. Ennen huippuosaamismerkkin myöntämistä tai Horisontti Eurooppa -ohjelman yhteisrahoitusta unionin tasolla jo arvioitujen edellytyksien uudelleenarviointia ei olisi vaadittava, jos toimet täyttävät tässä asetuksessa asetetut vaatimukset. Tämän pitäisi myös helpottaa komission asetuksessa (EU) N:o 651/2014 vahvistettujen asianmukaisten sääntöjen noudattamista.”

05. Edellä esitetyissä viittauksissa korostetaan, että on tärkeää kehittää Euroopan unionin toimintapolitiikkojen välisiä synergioita, mikä on tärkeimpien sidosryhmien hyväksymä tavoite. Komissio antoi tähän liittyen ohjeasiakirjan mahdollisuuksista maksimoida Horisontti Eurooppa -ohjelman ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) väliset synergiat. Asiakirjassa korostetaan uusia synergiamahdollisuuksia ja selvennetään käytännön täytäntöönpanoa koheesipolitiikan hallintoviranomaisille sekä Horisontti Eurooppa -ohjelman kansallisille yhteyspisteille ja sen hankkeiden toteuttajille/ehdottajille. Siinä painotetaan, että kaikki toimijat jakavat yhteisesti vastuun onnistumisesta.

07. Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että tehtävä on haastava, koska monet eri välineiden näkökohdista (tavoitteet, hallinnointi, täytäntöönpano ja asetetut painopisteet) eivät ole kaikilta osin toisiaan vastaavia.

Horisontti 2020 -ohjelmassa keskitytään tukemaan huippututkimusta ja -innovointia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 179 artiklan mukaisesti.

⁴ Poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2019–2024 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_fi.pdf).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä, EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159–706.

Koheesiopolitiikan tavoitteena on edistää ja tukea jäsenvaltioiden ja niiden alueiden yleistä yhdenmukaista kehitystä SEUT-sopimuksen 174 artiklan mukaisesti, erityisesti vähentämällä alueellisia eroja. EAKR ja Horisontti-ohjelma ovat EU:n välineitä, joilla tuetaan investointeja tutkimukseen ja innovointiin.

Koheesiopolitiikan ja Horisontti Eurooppa -ohjelman lähentäminen on ollut komissiolle tärkeä tavoite viime vuosina, erityisesti kauteen 2021–2027 valmistauduttaessa. Tarkoituksena on tehostaa molempien toimintapolitiikkojen vaikutusta luomalla keskinäistä täydentävyyttä erityisesti silloin, kun kyse on vähemmän kehittyneistä ja syrjäisistä alueista. Yhdennetyn lähestymistavan edistäminen ja näiden keskeisten EU:n välineiden (ja niiden pilarien ja toimintapolitiittisten tavoitteiden) välisten synergioiden vahvistaminen voi synnyttää uusia tilanteita, joissa kaikki osapuolet hyötyvät.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA (kohdat 10–13)

Ei komission vastauksia.

HUOMAUTUKSET (kohdat 14–78)

Komission vastaukset:

14. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olevilla komission toimintapolitiikoilla pyritään aluekehitykseen sekä tutkimukseen ja innovointiin liittyviin tavoitteisiin. Nämä toimintapolitiikat on toteutettu pitkälti erikseen. Keskittyminen synergioiden kehittämiseen on suhteellisen äskettäinen edistysaskel kyseisten toimintapolitiikkojen toteutuksessa. Komissio on pyrkinyt aktiivisesti edistämään synergioita ohjelmakauden 2014–2020 alusta lähtien. Komission rooli edellä mainittuihin toimintapolitiikkoihin liittyvien säännösten yksinkertaistamisessa ja yhdenmukaistamisessa on osoitus komission sitoutumisesta siihen, että vahvempien synergioiden luomisessa onnistutaan.

16. Komission pysyvänä pyrkimyksenä on ollut saada unionin eri ohjelmat toimimaan yhdessä ja johdonmukaisesti Euroopan unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio arvostaa sitä, että sen toimet asetusten yhdenmukaistamiseksi kaudelle 2021–2027 on pantu merkille.

Komissio katsoo, että jo kaudelle 2021–2027 käyttöön otettuihin muutoksiin johtaneiden yhteisten toimien avulla oli mahdollista lisätä tietämystä sekä tavoitteiden ja mahdollisuuksien keskinäistä tuntemusta, millä sinänsä oli myönteinen vaikutus.

19. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun selvityksessä osoitetaan tämän pyrkimyksen monitahoisuus. Siinä esitetään joitakin näkemyksiä ja huomioita siitä, miten asiassa voidaan edetä ja voittaa vaikeudet, jotka haittaavat vahvempien synergioiden kehittymistä.

Komission yksiköt ovat tehneet tiivistä yhteistyötä synergiamahdollisuuksien parantamiseksi luomalla kaudeksi 2021–2027 koordinoidut säännöt, jotka vastaavat kaikkien asiaankuuluvien säädösten (Horisontti Eurooppa -asetus, koheesiopolitiikkaa koskeva asetus, valtiontukea koskeva yleinen ryhmäpoikkeusasetus) säännöksiä. Yksiköt tekevät parhaillaan yhteistyötä varmistaakseen,

että EAKR:n hallintoviranomaiset ja T&I-sidosryhmät hyödyntävät uuden monivuotisen rahoituskehityksen tarjoamat mahdollisuudet luoda erilaisia synergioita ja maksimoida ne. Uudet mahdollisuudet on esitelty jo useaan otteeseen jäsenvaltioille, alueille ja sidosryhmille. Lisäksi 5. heinäkuuta 2022 julkaistiin uudet ohjeet⁶ mahdollisuuksista maksimoida Horisontti Eurooppa -ohjelman ja Euroopan aluekehitysrahaston väliset synergiat.

21. Vaikka komission ja kansallisten ja alueellisten sidosryhmien välillä on useita foorumeita ja mekanismeja näkemystenvaihtoa varten, kuten komission, jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien välinen virallinen yhteistyöprosessi lainsäädäntöprosessin aikana ja välineiden myöhemmässä ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa (esimerkiksi strateginen ohjelmasuunnittelu, huippuosaamisen käytäntöyhteisö), lisätoimia olisi toteutettava synergioiden varmistamiseksi täytäntöönpanossa (ks. komission vastaus kohtaan 19).

LAATIKKO 1 – Huippuosaamisen käytäntöyhteisö: hyvä esimerkki monitasoisesta yhteistyöstä

Huippuosaamisen käytäntöyhteisön jäsenet ovat enimmäkseen EAKR:n hallintoviranomaisia mutta myös muita käytäntöyhteisöön vapaaehtoisesti liittyneitä julkisia ja yksityisiä elimiä, joilla on rahoitusvaltuudet toteuttaa huippuosaamismerkkiä edistäviä toimia. Yhteisössä on nykyisin noin 250 jäsentä, ja sen toiminta muodostuu säännöllisistä kokouksista, joiden puheenjohtajana komissio toimii. Sillä on yhteisöalusta (SINAPSE), joka mahdollistaa huippuosaamismerkkiä koskevien tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihdon.

24. Komissio on katsonut Horisontti 2020 -puiteohjelman alkuvaiheista lähtien, että parempi viestintä kansallisella tasolla voi parantaa EU:n ohjelmien täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta.

Tämä vahvistetaan vuonna 2014 julkaistun ohjeasiakirjan *Actions for National and Regional authorities involved in Horizon 2020 and other relevant EU programmes* 3.3 kohdassa, jossa todetaan, että EU:n eri ohjelmaelinten, kuten muun muassa kansallisten yhteyspisteiden, Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Yritys-Eurooppa-verkoston (EEN), olisi tehtävä yhteistyötä kansallisten hallintoviranomaisten kanssa ja lisättävä tietämystä ERI-rahastojen ja Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoituksen yhdistetyn käytön mahdollisuuksista.

Lisäksi siinä kehoitetaan järjestämään työpajoja, joihin osallistuvat asiaankuuluvat hallintoviranomaiset ja älykkääseen erikoistumiseen tähtäävästä tutkimuksesta ja innovoinnista vastaavat elimet yhdessä muun muassa Horisontti 2020 -ohjelman ja COSME-ohjelman ohjelmakomiteoiden edustajien kanssa ja joissa ideoidaan mahdollisia synergioita ja rahoituspäätösten synkronointia, vaihdetaan säännöllisesti tietoja ja tiedotetaan vastavuoroisesti erikoistumiseen tähtäävien tutkimus- ja innovointistrategioiden toteuttamisen etenemisestä. Niissä voitaisiin esimerkiksi tutkia sellaisten laadukkaiden Horisontti 2020 -puiteohjelmaa koskevien ehdotusten mahdollista vaihtoehtoista rahoitusta tai uudelleensuuntaamista, joiden pistemäärä ylittää kynnyksen mutta joita varten ei ollut käytettävissä riittävästi Horisontti 2020 -puiteohjelman määrärahoja.

26. Tietoa puiteohjelmista tuetuista hankkeista on saatavilla Horizon Dashboard -sivustolta⁷ sekä CORDIS-ohjelman verkkosivustolta⁸, Kohesio-tietokannasta⁹ ja yksittäisten ohjelmien verkkosivustoilta.

⁶ C(2022) 4747 final: COMMUNICATION TO THE COMMISSION – *Approval of the content of a draft Commission Notice on the synergies between ERDF programmes and Horizon Europe*, 5. heinäkuuta 2022.

⁷ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>

⁸ <https://cordis.europa.eu/>

⁹ <https://kohesio.ec.europa.eu/en/>

Lisäksi puiteohjelmien tiedot julkaistaan avoimena datana eurooppalaisen datan virallisessa portaalissa osoitteessa data.europa.eu¹⁰. Portaali tukee datan avoimuutta, uudelleenkäyttöä ja linkittämistä minkä tahansa ulkoisen sidosryhmän taholta.

29. Komissio on kehittänyt tietovälineitä, joilla tarjotaan helposti saatavilla olevaa ja avointa tietoa T&I-puiteohjelmien edunsaajista (Horizon Dashboard -sivustolle pääsee myös rahoitus- ja tarjouspyyntöportaalin¹¹ kautta) ja EU:n koheesiol politiikasta (Kohesio-tietokanta). Tietovälineet ovat olleet käytössä maaliskuusta 2022 lähtien.

T&I-ohjelmien, erityisesti Horisontti 2020 -puiteohjelman, tiedot ovat julkisesti saatavilla. Horisontti 2020 -puiteohjelman T&I-hankkeiden osalta komissio tarjosi CORDIS-palvelun lisäksi jäsenvaltioille rajoitetun eCORDA-tietokannan, kunnes julkinen Horisontti 2020 -ohjelman Dashboard-sivusto otettiin käyttöön vuonna 2018 (se integroitiin Horizon Dashboard -sivustoon vuonna 2021). Dashboard-sivustolle pääsee rahoitus- ja tarjouspyyntöportaalista, ja se on avoin yleisölle.

Ks. myös vastaus kohtaan 31.

30. Horisontti-puiteohjelmia ja koheesiol politiikkaa koskevien tietokantojen formaatit ovat erilaisia näiden välineiden oikeudellisten kehysten erojen mukaisesti.

Yhteistä ja staattista luokittelua on vaikea toteuttaa myös siksi, että välineillä on eri soveltamisalat. S3-strategioita ei tarvitse määrittää tietyn kiinteän luokituksen (esimerkiksi tilastollinen toimialaluokitus NACE) puitteissa, vaan ne laaditaan alhaalta ylöspäin suuntautuvassa yrittäjyyttä edistävässä prosessissa.

31. ERI-rahastoja koskevat raportointi- ja seurantamekanismit ovat lakisääteisten vaatimusten mukaisia, ja niitä pidetään toimintapolitiikan seurannan kannalta tarkoituksenmukaisina.

Komissio katsoo, että vaikka nämä kaksi tietokantaa eivät ole yhteentoimivia, käytössä olevat toiminnot mahdollistavat jo jossain määrin asiaa koskevien tietojen tunnistamisen.

Erityisesti Kohesio-tietokannan avulla on mahdollista tunnistaa kaikki koheesiol politiikan varoista rahoitettavat T&I-hankkeet tukitoimen alaa koskevan suodattimen avulla. Suurin osa (yli 85 %) S3-strategiaan liittyvistä kokonaisinvestoinneista on keskittynyt muutamille tukitoimien aloille.

Käyttäjät voivat yhdistää tähän temaattiseen suodattimeen muita (esimerkiksi maata, ohjelmaa tai rahastoa) koskevia suodattimia tarkentaakseen hakuaan ja saadakseen luettelon T&I-hankkeista sekä tietoa maantieteellisestä kattavuudesta ja yksityiskohtaisia tietoja hankkeisiin liittyvistä edunsaajista.

Lisäksi Kohesio-tietokannassa käytetään tekoälyyn perustuvia semanttisia hakutoimintoja, joiden avulla käyttäjät voivat löytää T&I-hankkeita erityisaloilla, jotka eivät kuulu suoraan edellä mainittuihin tukitoimien aloihin (esimerkiksi syöpätutkimus).

Käynnissä olevien toimien tavoitteena on luokitella hankkeen nimi ja kuvaus Julkaisutoimiston ylläpitämän ja EuroVocin valvoman sanaston mukaisesti. Tällä toimella parannetaan entisestään Kohesio-tietokantaan sisältyvien tietojen haettavuutta.

Lisäksi CORDIS toimii jo EuroSciVoc-luokituksen mukaisesti ja mahdollistaa tietojen tietyntasaisen kartoituksen Kohesio-tietokannan kanssa.

¹⁰ <https://data.europa.eu/fi>

¹¹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home>

Komissio toteaa, että on tarpeen parantaa nykyisiä tietokehyksiä, tietojen haettavuutta ja kartoitusta, synergioiden seuranta ja hyvien käytäntöjen esimerkkien tunnetuksi tekemistä.

32. Komissio ja kansalliset viranomaiset keskittyvät lähinnä niiden vastuulla olevien toimien täytäntöönpanoon. Synergioiden seuranta ei myöskään sisältynyt yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädettyihin seurantaan koskeviin sääntelyvaatimuksiin.

33. Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan politiikkatoimiensa täytäntöönpanoa. Seurantaprosessin suunnittelun parantaminen on tämän tavoitteen kannalta keskeistä. Tärkeää on myös se, miten asiaa koskevat tiedot saadaan sisällytettyä päätöksentekoprosessiin.

Siksi ohjelman täytäntöönpanoa koskevien tietojen keräämisen (seuranta) on perustuttava käytännön järjestelyihin, joilla helpotetaan prosessia aiheuttamatta kohtuutonta taakkaa ohjelmien edunsaajille. Koheesiopolitiikan rahastojen seurantajärjestelmän oikeudellisessa kehityksessä ei säädetä, että hallintoviranomaisten olisi raportoitava pakollisesti ja järjestelmällisesti huippuosaamismerkkin käyttöönnotosta.

Huippuosaamismerkkin saaneille hanke-ehdotuksille ei myöskään ole seurantajärjestelmää, koska ne eivät itse asiassa kuulu Horisontti-hankkeiden seurantaprosessin piiriin.

Horisontti 2020 -puiteohjelmaan verrattuna Horisontti Eurooppa -puiteohjelman hankkeiden tulosten seurannasta kerätään enemmän tietoa sen raportointikehyksen sekä edunsaajien käytettävissä olevien Horisontti 2020 -puiteohjelman tulosten levittämistä ja hyödyntämistä koskevan strategian mukaisten palvelujen ja välineiden, kuten Horizon Results Booster -palvelun ja Horizon Results Platform -tulosfoorumien, avulla.

34. Kansallisten viranomaisten roolia ei voida jättää huomiotta ohjelmien tässä osassa.

36. Komissio on toteuttanut useita toimia, joihin tilintarkastustuomioistuinkin viittaa.

Horisontti 2020 -puiteohjelman täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa annettu synergioita koskeva ohjeasiakirja on tässä suhteessa keskeinen.

Toimintapolitiikan tukijärjestelyn osalta kaikkien jäsenvaltioiden ei ole tarkoitus osallistua vastavuoroiseen oppimistoimeen. Tällaisen keskustelun tulosten levittäminen muiden maiden hyödyksi varmistetaan toimintapolitiikan tukijärjestelyn verkkosivustolla saatavilla olevilla raporteilla ja työpajoilla, joissa esitetään keskustelun päätelmät.

Komissio on myös paikallisten tai kansallisten viranomaisten pyynnöstä järjestänyt lukuisia kansallisen ja alueellisen tason työpajoja, joissa synergioita on esitelty, tai osallistunut niihin.

41. EU:n ohjelmien hallinnoinnista vastaavilla kansallisen tason viranomaisilla on keskeinen rooli ohjelmien strategisten toimien suunnittelussa ja toimien onnistuneessa täytäntöönpanossa.

47. EU:n jäsenvaltiot ja alueet ovat määritelleet rajallisen määrän painopistealoja, jotka kuitenkin ovat usein laajoja ja joilla keskitytään T&K-toimintaan ja lähinnä teknologiaan perustuviin aiheisiin. Painopistealan laajuus ei kuitenkaan välttämättä kavenna mahdollisuuksia luoda synergioita.

51. Komissio muistuttaa, että kansallisten virkamiesten valmiuksien kehittäminen on tärkeää mahdollisten edunsaajien tukemiseksi avustusten myöntämismenettelyjen hakuvaiheessa, koska se auttaa merkittävästi unionin ohjelmien onnistunutta täytäntöönpanoa (kansallisella tasolla).

YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 56–63:

Komissio myöntää, että on tärkeää tukea loppuvaiheen synergioita mahdollisena mekanismina levittää ja hyödyntää sellaisten tutkimushankkeiden tuloksia, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia alueen sosioekonomiseen kehitykseen.

64. Yksi esimerkki suoraan hallinnoituista tutkimus- ja innovointiohjelmista, kuten Horisontti 2020 -ohjelmasta ja EAKR:stä rahoitetuista Interreg-ohjelmista, peräisin olevien tietojen yhteentoimivuudesta oli Horisontti 2020 -ohjelman ja Interreg-ohjelman synergioiden kartoitusväline (yhdistämisen mahdollistava väline), joka otettiin käyttöön jatkotoimena Interreg Keski-Eurooppa -ohjelman pääomitusta koskeneen kokeiluluonteisen ehdotuspyynnön jälkeen ilmaistun tarpeen perusteella. Tämä väline on julkisesti saatavilla rahoitus- ja tarjouspyyntöportaalissa (ks. vastaus kohtaan 29). Lisätoimia toteutetaan, jotta Interact-ohjelma hallinnoimaa Interregin keep.eu-tietokantaa¹² voidaan täydentää osallistujien pysyvillä tunnisteilla, kuten henkilökohtaisella tunnistenumeraalla, ja näin vahvistaa tulevaisuudessa molempien ohjelmien synergianäkökohtia.

69. Huippuosaamismerkki otettiin ensimmäisen kerran käyttöön Horisontti 2020 -puiteohjelmassa, ja sitä vahvistetaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa. Huippuosaamismerkkin käyttöönottoa koheesiopolitiikan ohjelmissa on tarkoitus edistää edelleen vahvistamalla T&I-puiteohjelmien ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) välisiä synergioita.

71. Huolimatta siitä, että vuoden 2013 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ja ennen huippuosaamismerkkiä koskevan aloitteen käynnistämistä vuonna 2015 hyväksytyissä toimenpideohjelmissa ei viitata huippuosaamismerkkiin, komissio pyrkii keräämään tietoja käytäntöyhteisön jäsenten perustamista huippuosaamismerkkiä käyttävistä kansallisista/alueellisista tukiohjelmista. Raportointi on kuitenkin vapaaehtoista. Pelkästään EIC:n Accelerator-välineen / pk-yritysten rahoitusvälineen toisen vaiheen huippuosaamismerkkin osalta ilmoitettiin 15 tukiohjelmasta, joita oli perustettu 11 maassa. Marie Skłodowska-Curie -toimen huippuosaamismerkkin osalta perustettiin yhtä monta ohjelmaa. Komissiolla ei kuitenkaan ole tarkkoja tietoja siitä, kuinka monta huippuosaamismerkkin saanutta hanketta lopulta rahoitettiin.

72. Komissio on tietoinen siitä, että EAKR on rahoittanut kyseisiä kolmea tiimiyyttämishanketta, vaikka toimenpideohjelmiin ei sisällynyt toimenpiteitä, joilla tuettaisiin huippuosaamismerkkin saaneita hankkeita.

74. Huippuosaamismerkkiä koskevan aloitteen käynnistämisen jälkeen komissio toteutti useita toimia parantaakseen huippuosaamismerkkin saaneiden hankkeiden käyttöönottoa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttaminen siten, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiettyjä tukitoimenpiteitä (mukaan lukien huippuosaamismerkkin saaneiden hankkeiden rahoittaminen) ilman ennakoilmoitusta.

Näin voitiin toteuttaa yksinkertaistuksia, joita hallintoviranomaiset pitävät synergioiden kannalta keskeisinä: huippuosaamismerkkin saaneita hankkeita tuetaan suoraan (eli arvioimatta uudelleen ehdotuksen laatua tutkimuksen ja innovoinnin kannalta) ja niihin sovelletaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelman tukikelpoisten kustannusten luokkia, enimmäismääriä ja laskentamenetelmiä. Näin vältetään edunsaajien ja hallintoviranomaisten toimien päällekkäisyys niiden ehdottaessa, arvioidessa ja valitessa EAKR:stä tuettavia toimia.

¹² <https://keep.eu/>

75. Sekä kauden 2014–2020 että 2021–2027 koheesiopolitiikan asetuksissa on vahvistettu yleissääntönä, että vain pk-yrityksiin tehtäviä investointeja tuetaan, sillä niiden tukeminen on yksi unionin poliittisista painopisteistä.

Kauden 2014–2020 tapaan myös kauden 2021–2027 asetuksissa säädetään yhdestä poikkeuksesta muihin yrityksiin kuin pk-yrityksiin tehtävien investointien osalta silloin, kun tällaisia investointeja tehdään yhteistyössä pk-yritysten kanssa tutkimus- ja innovaatiotoimintaan.

Se, että vaikeuksissa olevia yrityksiä ei tueta, on moitteettomaan varainhoitoon perustuvan toimintapolitiikan toinen kulmakivi. Ainoat poikkeukset yleissäännöstä myönnettiin covid-19-pandemian vuoksi. Niillä mahdollistettiin vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen, jos tämä sallittiin poikkeuksellisten olosuhteiden varalta luoduissa tilapäisissä valtioneuvoston päätöksissä tai vähämerkityksisen tuen puitteissa.

YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 76 JA 77:

Automaattista ilmoitusmekanismia, joka koskisi kaikentyyppisiä huippuosaamismerkkin saaneita hankkeita, saattaa olla vaikea kehittää, ja kustannukset voivat olla hyötyä suuremmat. Komissio harkitsee kuitenkin tällaisen mekanismin kehittämistä tulevaisuudessa EIC:n huippuosaamismerkkin osalta.

Siihen asti tähän suostumuksensa antaneet hallintoviranomaiset ja muut asiasta kiinnostuneet rahoituselimet saavat pyynnöstä kattavat tiedot huippuosaamismerkkin saaneista hanke-ehdotuksista maassaan tai alueellaan. Nämä tiedot on vuodesta 2015 lähtien asetettu myös käytäntöyhteisön jäsenten saataville yhteisöalustalla (SINAPSE). Kaikki hallintoviranomaiset eivät kuitenkaan ole käytäntöyhteisön jäseniä, koska käyttäjäksi rekisteröityminen ei ole pakollista.

Huippuosaamismerkkiä käsittelevällä verkkosivustolla on vuodesta 2015 lähtien annettu yksityiskohtaisia tietoja aloitteesta, sen käytöstä ja rahoitusmahdollisuuksista sekä tietoa rahoituselimille. Sivustolla on sähköinen asiointiosoite, johon voi tarvittaessa lähettää kysymyksiä.

Komissio asettaa kootut tiedot huippuosaamismerkkin saaneista hanke-ehdotuksista saataville julkisella Horizon Dashboard -sivustolla.

78. Komissio kehottaa hallintoviranomaisia jakamaan kaikissa käytäntöyhteisön kokouksissa kansallisia tai alueellisia parhaita käytäntöjään ja keskustelemaan täytäntöönpanoa koskevista kysymyksistä. Komissio on tietoinen siitä, että muissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön järjestelmiä, joilla varmistetaan huippuosaamismerkkiä koskevan tiedon optimaalinen kulku.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET (kohdat 79–91)

Komission vastaukset:

YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 79 JA 80:

Komissio myöntää, että loppuvaiheen synergioiden toteuttamisessa on edelleen parantamisen varaa, mutta huomauttaa, että Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ja koheesiopolitiikan ohjelmien välisiä synergiamahdollisuuksia on parannettu huomattavasti kaudella 2021–2027 kaikessa

asiaankuuluvassa lainsäädännössä (Horisontti Eurooppa -asetus, koheesiopolitiikkaa koskeva asetus, valtioneuvoston asetus) säädetyillä paremmin koordinoituilla säännöksillä, joiden tarkoituksena on varmistaa unionin tason lisäarvo, välttää päällekkäisyyksiä ja pyrkiä mahdollisimman suureen tehokkuuteen ja hallinnon yksinkertaistamiseen. EAKR:n tavoitteena tutkimuksen ja innovoinnin alalla on tukea markkinoita lähellä tehtävää tutkimusta ja tutkimustulosten käyttöönottoa (mukaan lukien Horisontti-hankkeista saatavat tutkimustulokset). Tämä on loppuvaiheen synergioiden toteuttamisen tärkein edellytys.

Komissio korostaa, että asiaa koskevissa oikeusperustoissa ei edellytetä synergioiden järjestelmällistä seurantaan. Komissio kuitenkin yksilöi ja teki tunnetuksi joitakin hyviä käytäntöjä muun muassa julkaisussa *EU funds working together for jobs & growth*, johon on koottu esimerkkejä hyvistä käytännöistä. Yksi esimerkki tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmien (Horisontti 2020) ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) välisistä synergieista on tietojen levittäminen pääomittamista koordinoitujen avulla koskevasta kokeiluluonteisesta Interreg Keski-Eurooppa -ehdotuspyynnöstä.

81. Komissio katsoo, että sen pääasialliset T&I-puiteohjelmista ja ERI-rahastoista vastaavat yksiköt – tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto – tekevät hyvää yhteistyötä, sekä virallisesti että epävirallisesti ja huippuosaamisen käytäntöyhteisön osalta myös ohjelmien suunnittelusta ja täytäntöönpanosta kansallisella ja alueellisella tasolla vastaavat sidosryhmät otetaan mukaan yhteistyöhön. Ohjelmien täytäntöönpanosta vastaavien tai täytäntöönpanossa avustavien elinten kansallisen tason yhteistyötä voidaan kuitenkin edistää edelleen.

Suositus 1 – Parannetaan ERI-rahastojen ja puiteohjelmien hallintointiin osallistuvien elinten välistä yhteistyötä

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio on tietoinen siitä, että on tärkeää parantaa tutkimus- ja innovointipolitiikasta ja toiminnasta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten sekä T&I-toiminnasta vastaavien kansallisten koheesiopolitiikan hallintoviranomaisten yhteistyötä ja että tämä tuottaisi lisäarvoa. Näiden toimijoiden lähentäminen auttaa luomaan ja edistämään yhteyksiä sekä tietojen ja käytäntöjen vaihtoa.

82. Komissio katsoo, että on tärkeää helpottaa sen varoista ja välineistä tuettavia hankkeita ja edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta. EAKR:n osalta äskettäin (maaliskuussa 2022) käyttöön otettu Kohesio-tietokanta sisältää kattavaa ja ajantasaista tietoa koheesiopolitiikan varoilla tuetuista hankkeista ja edunsaajista. Se kokoaa, standardoi ja julkaisee uudelleen hallintoviranomaisten toimien luettelossa julkaisemat tiedot yhteentoimivassa muodossa.

Horizon Dashboard -sivustolla on yksityiskohtaisia tietoja rahoitetuista hankkeista ja niiden edunsaajista.

83. Vaikka komissio myöntää, että nykyisiä tietokehyksiä, tietojen haettavuutta ja kartoitusta on tarpeen parantaa, se katsoo, että nykytilanteessa ei ole tarvetta yhteentoimivalle tietokannalle, jossa on yhteinen ja staattinen luokittelujärjestelmä, esimerkiksi tietokantahakujen tai tietojen kartoituksen edellyttämän toiminnon tarjoamiseksi. Komissio katsoo, että asiaa koskevat tiedot voidaan tunnistaa tietokantojen nykyisten toimintojen avulla.

84. Komissio katsoo, että on tärkeää seurata nykyisten synergiamekanismien käyttöönottoa. Joissakin tapauksissa tämä on lähtökohtaisesti vaikeaa myös siksi, että asiaa koskevia tietoja on saatavilla vain jäsenvaltioiden tasolla. Raportointia koskevaa lakisääteistä vaatimusta ei ole, mutta komissio tutkii vapaaehtoisia toimintatapoja, kuten huippuosaamismerkkiä koskevaa tulostaulua, asiaa koskevien tietojen keräämiseksi.

Ilman järjestelmällistä seurantaakin komissio on pystynyt tunnistamaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja tekemään niitä tunnetuksi. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/seal-excellence_en

Komissio toteuttaa jatkuvasti toimia tietämyksen lisäämiseksi (huippuosaamismerkkiä koskevan verkkosivuston, sosiaalisen median kanavien, kansallisten yhteyspisteiden ja Yritys-Eurooppa-verkoston avulla) ja synergian käsitteen tunnetuksi tekemiseksi erilaisissa kohdennetuissa tapahtumissa (esimerkiksi tutkimustyöryhmä ja Euroopan alueiden ja kaupunkien teemaviikko).

Suositus 2 – Hyödynnetään tietoa synergioiden edistämiseksi

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio myöntää, että on tarpeen parantaa nykyisiä tietokehyksiä, tietojen haettavuutta ja kartoitusta, synergioiden seuranta ja hyvien käytäntöjen esimerkkien tunnetuksi tekemistä.

85. Vahvempien synergioiden tukemiseksi komissio julkaisi 5. heinäkuuta 2022 tiedonannon Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ja EAKR:n ohjelmien välisistä synergioista, jäljempänä 'synergiaohjeet'¹³, jolla vahvistettiin sidosryhmien asiantuntemusta ja valmiuksia ottaa uudet mahdollisuudet käyttöön.

86. Komissio käynnisti heinäkuussa 2022 uuden tulosten levittämistilaisuuksien ja työpajojen sarjan. Näissä tapahtumissa uusia synergiaohjeita selitetään jäsenvaltioiden sidosryhmille, ja ne jatkuvat lähikuukausina.

87. Äskettäin tehdyssä tutkimuksessa¹⁴, joka koski EU:ssa toteutettavien älykkään erikoistumisen strategioiden painopisteitä, havaittiin, että S3-strategioiden painopistealueet EU:ssa perustuvat suurelta osin objektiivisiin tietoperusteisiin tunnistamisprosesseihin. Tämä on johtanut siihen, että EU:n jäsenvaltioissa ja alueilla käytettävissä priorisointitavoissa määritellään rajallinen määrä painopistealoja, jotka kuitenkin ovat usein laajoja ja joilla keskitytään T&K-toimintaan ja lähinnä teknologiaan perustuviin aiheisiin Painopistealan laajuus ei kuitenkaan välttämättä kavenna mahdollisuuksia luoda synergioita.

90. Vaikka kaikkien Horisontti 2020 -puiteohjelman avustusten edunsaajien on esitettävä loppuvaiheen synergioita koskevat suunnitelmansa, ne eivät kuitenkaan välttämättä aina pidä ERI-rahastojen rahoitusta mekanismina, jolla niiden tutkimustuloksia voidaan hyödyntää edelleen. Tämä sinänsä ei ole ongelmallista, jos hyödyntämissuunnitelmat eivät ole riippuvaisia EU:n talousarviosta myönnettävästä jatkuvasta tuesta.

EAKR:ään tehtyjen viittausten vähäinen määrä johtuu myös siitä, että on vaikea määrittää useita vuosia etukäteen, mitä varoja käytetään.

¹³ Viite on kohtaan 19 annetussa vastauksessa.

¹⁴ Euroopan komissio, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto: *Study on prioritisation in smart specialisation strategies in the EU: final report*, Julkaisutoimisto, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/60867>

Suositus 3 – Lisätään loppuvaiheen synergioiden käyttöä

Komissio hyväksyy suosituksen.

Suositus 4 – Parannetaan tiedonkulkua hankkeista, joille on myönnetty huippuosaamismerkki

Komissio hyväksyy suosituksen. Se aikoo parantaa tiedonkulkua hankkeista, joille myönnetään huippuosaamismerkki.