

31.3.2023

D/713/04.07.02/2021

Tarkastuskertomus 5/2023 Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- ulkoministeriö 15.3.2023
- ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) 15.3.2023
- työ- ja elinkeinoministeriö 20.3.2023.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Palautteen antajien lausunnoissa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin. Lausuntojen perusteella on tehty muutamia täsmennyksiä lopulliseen tarkastuskertomukseen.

KEHA-keskus

KEHA-keskus toteaa, ettei sillä ole lausuttavaa tarkastuskertomusluonnokseen.

Ulkoministeriö

Ulkoministeriön lausunnossa on yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin.

Lausunnossaan ulkoministeriö mukailee kertomusluonnoksessa esitettyä ja lausunnossa pääasiassa kuvaillaan asioiden taustoja ja esitetään joidenkin asioiden kohdalla tarkastuskertomusta yksityiskohtaisempaa tietoa. Ulkoministeriö keskittyy lausunnossaan ainoastaan valtion Team Finland-verkoston (TF-verkosto) toimintaan. Ulkoministeriö ei ottanut kantaa kertomusluonnoksen suosituksiin.

Ulkoministeriö toteaa, että yksi keskeisimmistä kertomusluonnoksessa esiin nostetuista TF-verkoston toiminnan kehittämisen haasteista on TF-verkoston ohjaukseen ja strategiseen johtamiseen liittyvät haasteet ja että asia on nostettu esiin myös vuoden 2022 TF-verkoston evaluaatiossa. Ministeriö toteaa, että TF-verkoston johtoryhmän nykytoimintamallilla TF-verkoston strateginen johtaminen on haasteellista ja johtoryhmän toimintaa olisikin luontevaa uudistaa.

Ulkoministeriö yhtyy tarkastusviraston näkemykseen, että julkisia TF-yrityspalveluita on tarjolla huomattava määrä ja että yritykset saattavat tuntea niitä huonosti. Ministeriö toteaa, että viestintää yrityksille TF-verkoston toimijoiden palveluista on viime vuosina kehitetty monin eri tavoin. Ulkoministeriö katsoo, että kuluvana vuonna olisi luontevaa lähteä käymään läpi TF-yrityspalveluja, samalla mahdollisia TF-työn päällekkäisyyksiä karsien. Lisäksi ministeriö tuo esiin toiveen TF-verkoston rakenneuudistuksille, joilla olisi tavoitteena karsia TF-yrityspalvelujen päällekkäisyyksiä ja selkiyttää TF-toimijoiden rooleja. Ulkoministeriön mukaan TF-verkostossa tulisi yhteistyössä kartoittaa miten TF-viestintää voitaisiin kehittää yritykset paremmin saavuttavaksi.

Ulkoministeriö toteaa lausunnossaan kertomusluonnosta mukaillen, että tietojärjestelmät eivät tue parhaalla mahdollisella tavalla TF-verkoston työn mittaamista. Ministeriö puoltaa TF-ydintoimijoiden koulutuksia, joiden kautta yritysasiakkuuksien hallintajärjestelmä CRM:n käyttö- ja merkintätavat yhtenäistyisivät. Niin ikään kertomusluonnosta mukaillen ministeriö toteaa, että TF-verkoston tuloksellisuuden mittauksessa on kehittämistä. Ministeriön mukaan TF-verkoston mittarien kehittämiseen tulisi kiinnittää huomiota TF-verkoston jatkotyössä ja mittarien kehittäminen olisi tärkeää TF-verkoston johtoryhmän strategisen johtamisen kehittämisessä.

Kertomusluonnoksessa arvioidaan, että ulkoministeriö on tulkinnut rooliaan yritysten vienninedistämisessä laveasti. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että tämä on ollut seurausta Business Finlandin (BF) niukoista TF-resursseista ulkomaisissa BF-vientikeskuksissaan. Ministeriö kertoo, että se on halunnut palvella suomalaisia vientiyrityksiä oman globaalien edustustoverkkonsa avulla. Ulkoministeriön asiaa koskeva näkemys on huomioitu lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Ulkoministeriön TF-työhön liittyen ministeriö nostaa lausunnossaan esiin myös viime vuosina muuttuneen maailman- sekä kauppapoliittisen tilanteen. Ministeriö katsoo, että muuttunut tilanne vaatii enenevässä määrin sen ulkomaanverkoston tukea suomalaisyrityksille vientimarkkinoilla. Ministeriö myös toteaa valtioiden ja viranomaisten roolin olleen kansainvälisessä kaupassa viime vuosina merkittävässä ja trendinomaisessa kasvussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa on pääosin yhdytty kertomusluonnoksen kannanottoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa taustoitetaan asioita ja esitetään joidenkin asioiden kohdalla tarkastuskertomusta yksityiskohtaisempaa tietoa. Lausunnossa esitetään kahteen kertomusluonnoksen suositukseen täsmennyksiä. Lausunnossa samoin kuin ministeriön toimittamissa teknisuonteisissa korjausehdotuksissa esitetään joitakin poistoja, lisäyksiä ja täsmennyksiä tekstiin.

Lausunnon yleisissä huomioissa työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy kertomusluonnoksen toteamaan, että julkinen yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen. Ministeriö mainitsee, että kertomusluonnoksen havainnot ovat samansuuntaisia kuin sen vuodenvaihteessa 2022–23 tekemässä yrityspaneelikyselyssä. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että vastuu palvelujärjestelmän ohjauksesta kuuluu sille niiltä osin, kun on kyse hallinnonalan virastoista ja laitoksista. Sen ohjausvalta ei ulotu esimerkiksi kuntien palveluihin. Ministeriö toteaa, että julkiset yrityspalvelut on nähtävä markkinapuutteiden paikkaajana eikä niihin siksi tulisi kohdistaa vääränlaisia odotuksia. Ministeriö yhtyy kertomusluonnoksen näkemukseen, että palvelujärjestelmän kehittämisen tulee olla pitkäjänteistä ja ennustettavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kommentoinut kaikkia kertomusluonnoksessa annettuja suosituksia. Ensimmäisen, järjestelmän selkeyttämistä, työnjakoa ja toimijoiden roolia koskevaa suositusta koskien ministeriö toteaa, että sen näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön työnjako on selkeä. Ulkomaanverkoston rooleissa, työnjaossa ja johtamismallissa ministeriö toteaa olevan edelleen selkeytettävää. Ministeriö toteaa, että kertomusluonnoksen arviot TF-verkoston toiminnasta pääosin vastaavat aiempia tehtyjä havaintoja mutta haasteista huolimatta verkosto näyttäytyy onnistuneena verkostoyhteistyönä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että palvelujen selkeyttämisessä käyttäjille voitaisiin edetä esimerkiksi siten, että eri viranomaisten yrityspalvelujen neuvontaa koottaisiin yhteen kansalliseen julkisen rahoituksen neuvontapalveluun.

TF-verkoston asiakasryhmä ovat kansainvälistymisellä kasvua tavoittelevat yritykset. Tämän yritysyhmän ulkopuolelle jää merkittävä osa suomalaisista yrityksistä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo lausunnossa, että on mahdotonta, että TF-verkosto ohjaisi kaikkia yrityspalveluita eikä tällaista ehdotusta tulisi sisällyttää tarkastuskertomukseen. Kertomusluonnoksen suosituksissa tai kannanotoissa ei mainittua ehdotusta ole. Kertomusluonnoksen luvussa 5 väliotsikon ”Team Finland -verkostolla on ohjaavaa vaikutusta merkittävään osaan julkisia yrityspalveluita” kuvataan verkoston ohjausta ja todetaan, että sillä on tosiasiallista ohjaavaa vaikutusta merkittävään osaan yrityspalveluja. Luvussa ei ehdoteta verkoston

ohjausvastuun laajentamista vaan on pohdittu tällaista mahdollisuutta. Asian selventämiseksi kohtaa kertomusluonnoksessa on muokattu siten, että pohdiskelevuus tulee selkeämmin esiin.

Kertomusluonnoksen toinen suositus koskee sitä, että ministeriön tulisi kehittää sellaisia toiminnan mittareita, jotka tukevat toiminnan tuloksellisuutta nykyistä paremmin. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että suosituksessa ohjattaisiin mittareiden yhdenmukaisuuteen eri toimijoiden osalta soveltuvien osin. Ministeriö esittää lausunnossaan seuraavaa muotoilua: ”Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää eri toimijoille soveltuvien osin yhdenmukaisia toiminnan mittareita, jotka tukevat toiminnan tuloksellisuutta nykyistä paremmin”. Suositus on muokattu muotoon ”Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää sellaisia toiminnan mittareita, jotka tukevat eri toimijoista muodostuvan kokonaisuuden tuloksellisuutta paremmin”. Suositus pyrkii tuomaan esiin sen tavoitteen, että mittarit ohjaisivat eri toimijoita toimimaan tuloksellisesti kokonaisuutena. Kyse ei ole tarpeesta kehittää varsinaisia yhteistyön mittareita tai yhtenäisiä mittareita kuten ministeriö ehdotti.

Kolmannessa kertomusluonnoksen suosituksessa tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää asiakastietojärjestelmiä niin, että toimijoiden välinen tiedonvaihto yhdenmukaistuu sekä asiakastiedon laatu ja hyödynnettävyys paranevat. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että jos kohdassa viitataan KasvuCRM:ään, eikä yleisesti asiakastietojärjestelmiin, kyse ei ole teknisen järjestelmän kehittämisestä. Ministeriön mukaan kyse on siitä, että KasvuCRM:ää käyttävien viranomaisten tulee huolehtia siitä, että asiantuntijat noudattavat yhteisiä ohjeita ja sopivat selkeämmin yhteisistä kirjausmenettelyistä. Suositusta on täsmennetty siten, että korostetaan asiakastietojärjestelmien käytettävyyttä. Suosituksessa ei viitata pelkästään KasvuCRM:ään.

Neljännessä suosituksessa todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi virtaviivaistaa ohjausta esimerkiksi siten, että palvelujärjestelmän ohjaus työ- ja elinkeinoministeriössä keskitetään yhdelle osastolle. Täältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että suositus ohjauksen virtaviivaistamisesta on oikeaan osuva. Ministeriö kuitenkin esittää, että keinot, jolla virtaviivaistamista tehdään, tulisi jättää avoimeksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa muotoilua ”Palvelujärjestelmän ohjausta työ- ja elinkeinoministeriössä tulisi virtaviivaistaa”. Suositusta ei ole muokattu. Ajatus muotoilun takana oli antaa konkreettinen suositus etenemistavaksi, kun lähtökohtana on se, että ohjausta olisi sen virtaviivaistamiseksi yksinkertaistettava. Yksinkertaistamisen selvin ratkaisu lienee ohjauksen keskittäminen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi esittänyt kertomusluonnoksesta huomioita luvuittain. Luonnoksen luvussa 2 arvioidaan sitä, ovatko julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävät ja tavoitteet selkeitä ja johdonmukaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy kertomusluonnoksen havaintoon siitä, että julkinen yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen. Palveluntuottajia on paljon ja palveluvalikoima on laaja. Erityisen haasteen ministeriön mukaan koko yrityspalveluverkoston ohjaukseen tuovat kuntien ja kuntien kehittämissyhtiöiden palvelutarjoajat, jotka ovat ministeriön ohjauksen ulkopuolella.

Kertomusluonnoksessa todetaan, että yrityspalveluja tulee kehittää asiakaslähtöisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa esiin lausunnossaan Team Finland –palvelupolun. Se kuvaa ministeriön mukaan verkoston tarjoamat palvelut selkeänä kokonaisuutena yrityksen näkökulmasta ja tukee yrityksiä tunnistamaan heidän tarpeeseensa ja sopivat kansainvälistymispalvelut. Ministeriö toteaa, että verkostoyhteistyössä on tärkeää, että asiakaspalvelijat tuntevat verkoston palvelut yli organisaatorajojen ja asiakasohjaus on toimivaa. Ministeriö toteaa, että myös Suomen digitaalinen kompassi korostaa asiakaslähtöisyyttä ja tulevaisuudessa tavoitteena on toteuttaa entistä laajemmin yritysasiakkaan tarpeeseen vastaavia digitaalisia palveluja. Tässä yhteydessä ministeriö viittaa kertomusluonnoksen ensimmäisen suosituksen kohdalla mainitsemaansa ajatukseen palvelujen selkeyttämisestä käyttäjille kansallisella julkisen rahoituksen neuvontapalvelulla. Lausunnossa kerrotaan Business Finlandin yhteydessä toimivasta EU- ja kansainvälisen rahoituksen neuvontapalvelusta sekä ELY-keskusten valtakunnallisesta pk-yritysten rahoitusneuvontapalvelusta, jotka molemmat käynnistettiin vuonna 2021.

Kertomusluonnoksessa kuvattuun yrityspalvelujen huonoon tunnettuuteen yritysten keskuudessa liittyen työ- ja elinkeinoministeriö korostaa lausunnossaan Suomi.fi-palvelujen tärkeyttä. Ministeriö

toteaa, että Suomi.fi-palvelutietovaranto muodostaa Suomessa saatavilla olevien, ensisijaisesti julkisten palvelujen keskitetyn hakemiston. Finnveran saamat hyvät arviot yhtiön palvelutarjonnan kattavuudesta, yhtiön roolista ja työnjaosta johtuvat työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osaltaan siitä, että Finnveran toiminta poikkeaa muista palveluntarjoajista, eikä toiminta ole lähtökohtaisesti päällekkäistä muiden hallinnonalan toimijoiden kanssa. Lukua 2 koskevan osuuden lopuksi ministeriö toteaa lausunnossaan, että tarkastelussa on jätetty maa- ja metsätalousministeriön rooli erityisesti maaseudun yritystukien ja -palvelujen sekä eri organisaatioiden ohjaamisessa vähäiselle huomiolle, eikä siltä ole pyydetty tarkastuskertomusluonnoksesta lausuntoa. Tältä osin on todettava, että maa- ja metsätalousministeriö ja maaseudun yritystuet ja -palvelut rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle jo suunnitteluvaiheessa. Perusteena oli se, että rajaus oli aiheen hallinnan kannalta välttämätön.

Kertomusluonnoksen 3 luvussa aiheena oli se, onko yrityspalvelujärjestelmässä edellytykset tulokselliselle toiminnalle. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että TF-verkoston yhteiset tavoitteet ja mittarit on viety organisaatiokohtaisiin tulossopimuksiin vaihtelevalla laajuudella. Ministeriö toteaa, että määrällisten tulostittareiden lisäksi on otettu käyttöön laadullisia mittareita. Näitä kehitetään edelleen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että EAKR-tukien jakautumista alueellisesti koskeva kertomusluonnoksen yksittäinen kohta ei kuvaa alueiden rahoituksen epätasapainoa oikealla tavalla. Ministeriö ehdottaa, että mainittu yksittäinen näkemys poistetaan tarkastuskertomuksesta. Lausunnossa todetaan, että tämä tukisi sen korostamista, että eteläisen ja läntisen Suomen yrityksille on tarjolla muuta maata heikommalla rahoituspalvelulla sen myötä, että EAKR-rahoitusta on merkittävästi vähemmän kyseisellä alueella saatavilla. Kyseinen kohta on poistettu tarkastuskertomuksesta.

Kertomusluonnoksen 4. luvussa arvioidaan sitä, edesauttaako toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto yrityspalvelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamista. Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että KasvuCRM on tärkeä väline Team Finland -ydintoimijoiden välisen asiakasyhteistyön edistämiseksi. Ministeriö kuitenkin korostaa sitä, että organisaatioiden välisten leadien mittaamisella arvioidaan ensisijaisesti verkostoyhteistyötä ja keskinäistä asiakasohjausta. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että KasvuCRM:än tehtäville merkinnöille on laadittu yhteiset ohjeet, joita ylläpidetään ja kehitetään CRM-käyttäjäorganisaatioiden yhteistyönä.

Kertomusluonnoksen luvussa 5 aiheena oli se, onko yrityspalveluita mahdollista ohjata ja kehittää tehokkaasti. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa lausunnossaan kertomusluonnoksen kohtaan, jossa todetaan, että järjestelmän toimivuuden parantamiseen tähtäävät myös suositukset kansallisen palvelutietovarannon kokoamisesta ja käytöstä palvelujärjestelmän ohjaukseen sekä yrityspalvelutuottajien työnjaon selkiyttämistä niin palvelutuottajille kuin asiakkaille. Ministeriö viittaa tähän liittyen aiemmin lausunnossaan esiin nostamiin Suomi.fi-palveluihin. Ne ovat ministeriön mukaan esimerkki palvelusta, jossa digitaalisella palvelulla kootaan yhteen julkisia yrityspalveluita yrityksille ja yhteisöille. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sen rooli yrityksille suunnatun Suomi.fi-verkkopalvelun ohjauksesta on osin haasteellinen johtuen siitä, että palvelun tuottaa Digi- ja väestötietovirasto, jonka tulosohtauksesta vastaa valtiovarainministeriö.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Edellä mainittujen muutosten ohella työ- ja elinkeinoministeriön toimittaman teknisluonteisia merkintöjä sisältäneen kertomusluonnoksen korjaus- ja täsmennysehdotukset on pääosin otettu teksti- ja kuvitusmuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Kuvailevaa ja taustoittavaa (Finnveraa koskennutta) tekstilisäysehdoista ei ole otettu lopullisessa tarkastuskertomuksessa huomioon.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen, p. 09 432 5732