

# Julkisen yrittöspalvelujärjestelmän toimivuus



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUKSET

5/2023



Tuloksellisuustarkastuskertomus

## Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2023

# Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/713/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, ulkoministeriölle, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus), Business Finlandille, Finnveral- le, ELY-keskuksille ja TE-toimistoille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, talousvaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, ulkoministeriöllä ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella (KEHA-keskus) on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2026.

Helsingissä 17. huhtikuuta 2023

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Hannu Tervo**  
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (pdf)  
ISBN 978-952-499-534-4(pdf)  
URN:ISBN:978-952-499-534-4  
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-534-4>

Tarkastuskertomuksen valokuva  
GettyImages

# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa arvioitiin yrityspalvelujärjestelmän organisointia, sen tuloksellisen toiminnan edellytyksiä, toimijoiden yhteistyötä ja yrityspalveluiden ohjausta. Keskeiset tarkastuksen kohteena olleet yrityspalveluita tuottavat toimijat ovat Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset, TE-toimistot ja ulkoministeriön Team Finland -vienninedistämisyksikkö. Vastuu palvelujärjestelmän ohjauksesta kuuluu ensisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriölle. Tarkastuksella selvitettiin, onko palvelujärjestelmässä puutteita ja miten sen toimintaa voisi mahdollisesti parantaa.

Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikalla tuetaan työvoiman osaamisen kehittämistä, alkavaa yritystoimintaa, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Sillä torjutaan myös työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Julkiset yrityspalvelut muodostavat kokonaisuuden mutta eivät varsinaisesti yhteensovittettua järjestelmää, jonka ohjaussuhteet olisivat selvät tai toimijoiden tavoitteet täysin yhdensuuntaiset.

## Palveluita on tarjolla paljon, mutta asiakkaat tuntevat ne huonosti

Julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat yleisesti ottaen hyvällä tasolla. Tarkastuksessa ei ilmennyt merkittäviä puutteita palvelujen tarjonnassa.

Eri alueilla toimivat yritykset eivät kuitenkaan ole samanarvoisessa asemassa, sillä palvelujen tarjonnassa on alueittaisia eroja. Etenkin Uudellamaalla julkisia yrityspalveluja on saatavilla tarpeisiin nähden liian vähän. Julkinen yrityspalvelujärjestelmä on hajanainen, monimutkainen ja vaikeasti saavutettava varsinkin järjestelmää huonosti tunteville yrityksille. Yrityspalvelujärjestelmän hajanaisuus muodostaa haasteen erityisesti pk-yritysten kasvun edistämisen tavoitteelle. Hajanaisuus johtuu keskeisesti toimijoiden, palvelujen ja tukimuotojen runsaudesta. Palvelujen käyttäjille eri toimijoiden roolit eivät ole kaikilta osin selkeät. Järjestelmän monimutkaisuus lisää palveluntuottajien hallinnollista työtä, mikä vie resursseja enemmän asiakasarvoa tuottavalta toiminnalta.

Julkisten yrityspalvelujen kokonaisuudesta on pyritty tekemään yrityksille selkeämpi erilaisin toimin, sillä järjestelmän monimutkaisuus ja asiakaslähtöisyyden puute ovat olleet tiedossa jo useita vuosia. On luotu digitaalisia palveluita, muodostettu palvelukokonaisuuksia ja -polkuja sekä edistetty yrityspalveluita tarjoavien organisaatioiden yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Palvelujärjestelmän kehittäminen on kuitenkin usein tapahtunut ensisijaisesti hallinnon näkökulmasta, eikä sitä ole saatu merkittävästi yksinkertaistettua.

## Julkisten yrityspalvelujen tuloksellisuutta, tuottavuutta ja taloudellisuutta ei voida arvioida

Julkisille yrityspalveluille on asetettu lyhyelle aikavälille erilaisia määrällisiä tavoitteita ja niitä koskevia mittareita. Mittarit eivät anna palvelujärjestelmän toiminnan tuloksellisuudesta ohjaamisen kannalta tarkkaa tai riittävää kuvaa.

Tarkastuksessa ilmeni, että ELY-keskusten ja TE-toimistojen julkisiin yrityspalveluihin käyttämää työaika ei ole mahdollista määrittää tarkasti, sillä työllisyys- ja yrityspalveluihin käytettyä työaika ei ole mahdollista erotella toisistaan. Näin ollen yrityspalvelujen kustannustieto puuttuu, jolloin ei ole mahdollista arvioida palvelujen tuotannon taloudellisuutta ja tuottavuutta.

## Tietojärjestelmät voisivat tukea paremmin toimijoiden välistä yhteistyötä

Yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden välillä on paljon yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Toimijat kokevat verkostoihin perustuvan yhteistyön hyväksi tavaksi edistää kokonaisuuden toimivuutta. Verkostojen lisäksi järjestelmän toimivuutta on koetettu edistää kehittämällä toimijoiden välistä tiedonvaihtoa ja yhteisiä tietojärjestelmiä. Kehitystä on tapahtunut, mutta järjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa hallittavuuden ongelman, johon ei ole löydetty ratkaisua.

Tietojärjestelmät eivät tue toimijoiden yhteistyötä parhaalla mahdollisella tavalla. Valtiollisten yrityspalvelutoimijoiden käytössä on yhteinen asiakkuudenhallintajärjestelmä, KasvuCRM. Sen käytettävyydessä ja tiedon hyödynnettävyydessä on kuitenkin ongelmia. Toimijat pitävät KasvuCRM:ää silti tärkeänä ohjausvälineenä organisaatioiden välisen yhteistyön edistämiseksi.

## Nykyisen palvelujärjestelmän ohjaus on varsin haasteellista

Julkisten yrityspalveluiden ohjaus kokonaisuutena on nykyisessä palvelujärjestelmässä sen sekavuuden ja toimijoiden suuren määrän takia vaikeaa. Ohjaus on organisaatiokohtaista ja kokonaisuuden koordinaatio vähäistä. Ohjattavia tahoja on paljon, ja osa niistä toimii valtakunnallisesti, osa alueellisesti. Myös toimijoiden työnjaossa on päällekkäisyyttä. Lisäksi järjestelmää ja sen ohjausta monimutkaistavat valtionhallinnon ulkopuoliset toimijat. Tarkastuksen perusteella yrityspalvelujärjestelmän kokonaisohjauksen perusongelma on järjestelmän monimutkaisuus ja toimijoiden suuri määrä. Kaikki sellaiset toimet, jotka kohdistuvat vain palvelujärjestelmän johonkin osakokonaisuuteen, eivät ratkaise perusongelmasta seuraavia toiminnallisuuteen ja ohjattavuuteen liittyviä haasteita. Palvelujärjestelmän kokonaisohjausta olisi todennäköisesti mahdollista parantaa palvelujärjestelmää yksinkertaistamalla.

Julkisen yrityspalvelujärjestelmän kehittäminen tapahtuu palvelu- tai organisaatiotasolla sen sijaan että julkista yrityspalvelujärjestelmää kehitettäisiin kokonaisuutena huomioiden erilaisten muutosten vaikutus kokonaisuuteen. Yrityspalvelujärjestelmän kehittäminen palvelukohtaisesti johtaa helposti siihen, että palvelujärjestelmä muuttuu alati monimutkaisemmaksi, vaikeammin hallittavaksi ja ohjattavaksi.

## TE-palvelut 2024 -uudistus ei huomioi riittävästi yrityspalveluita

Tarkastuksessa tehtiin havaintoja myös valmisteilla olevasta TE-palvelut 2024 -uudistuksesta. Uudistus keskittyy pääasiassa työllisyyspalveluihin, eikä yrityspalveluita ole otettu riittävästi huomioon valmistelussa ehkä siksi, että ELY-keskusten yrityspalveluita ei ole tarkoitus siirtää kuntien vastuulle. Uudistus toisi muutoksia vastuujakoon, mikä voisi vaikeuttaa tiedonvaihtoa ja yhteistyötä palvelujärjestelmän toimijoiden välillä. TE-palvelut 2024 -uudistuksen seurauksena työ- ja elinkeinoministeriön mahdollisuudet ohjata palvelujärjestelmää nähtävästi heikkenevät entisestään. Jos palveluiden koordinointi uudistuksen myötä vaikeutuu, seurauksena voi olla niiden laatu- ja sisältövaihteluita. Palvelut voivat myös eriytyä alueiden välillä, kun niitä koskevia päätöksiä tehdään aiempaa enemmän kuntatasolla.

### Tarkastusviraston suositukset

1. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhteistyössä ulkoministeriön kanssa selkeyttää yrityspalvelujärjestelmää. Ministeriöiden välistä työnjakoa tulisi täsmentää ja palveluita tarjoavien organisaatioiden rooleja tulisi selkeyttää. Järjestelmää selkeytettäessä tulisi turvata yrityksille tärkeä palvelujen ennustettavuus ja jatkuvuus.
2. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää sellaisia toiminnan mittareita, jotka tukevat eri toimijoista muodostuvan kokonaisuuden tuloksellisuutta paremmin.
3. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kehittää asiakastietojärjestelmien käytettävyyttä niin, että toimijoiden välinen tiedonvaihto yhdenmukaistuu sekä asiakastiedon laatu ja hyödynnettävyys paranevat.
4. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi virtaviivaistaa ohjausta esimerkiksi siten, että palvelujärjestelmän ohjaus työ- ja elinkeinoministeriössä keskitetään yhdelle osastolle.

# Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Ovatko julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävät ja tavoitteet selkeitä ja johdonmukaisia?	11
2.1 Yrityspalveluja tarjoavia organisaatioita on paljon ja palveluvalikoima on kirjava	11
2.2 Yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti saavutettava	14
2.3 Organisaatioiden tehtävissä on jonkin verran päällekkäisyyksiä	17
2.4 Yrityspalveluja tarjotaan liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista	20
3 Onko yrityspalvelujärjestelmässä edellytykset tulokselliselle toiminnalle?	23
3.1 Määrälliset, suoriteperusteiset mittarit sopivat huonosti julkisten yrityspalveluiden tuloksellisuuden mittaamiseen	23
3.2 Julkisten yrityspalveluiden resurssien määrää ja kohdentumista ei ole mahdollista eritellä tarkasti	26
3.3 Julkisten yrityspalvelujen tarjonta on riittävää, mutta tarjonnassa on alueellisia eroja	29
4 Edesauttaako toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto yrityspalvelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamista?	31
4.1 Epäselyyydet palveluntarjoajien työnjaossa heikentävät yritysten saamaa palvelua	31
4.2 Verkostot ovat toimivia yhteistyön ja tiedonvaihdon kannalta, mutta tietojärjestelmien hyödynnettävyydessä on vielä kehitettävää	40
5 Onko yrityspalveluita mahdollista ohjata ja kehittää tehokkaasti?	48
5.1 Julkisten yrityspalveluiden organisointitapa vaikeuttaa niiden ohjaamista ja kehittämistä	48
5.2 Yrityspalvelujärjestelmän kehittäminen on sirpaloitunutta eikä siinä huomioida kokonaisuutta	54
Liite: Miten tarkastettiin	59
Viitteet	62





# 1 Mitä tarkastettiin



Tarkastus kohdistui julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimintaan. Järjestelmän toimintaa ja toimivuutta arvioitiin sen keskeisten organisaatioiden, eli Business Finlandin, ELY-keskusten, Finnveran, TE-toimistojen ja ulkoministeriön Team Finland -vienninedistämisyksikön tarjoamien palvelujen ja tukien näkökulmasta. Tarkastuksessa arvioitiin järjestelmän ohjausta, palvelujen kattavuutta ja toimijoiden yhteistyötä. Tarkastuksessa huomioitiin myös Business Finlandin koordinoiman Team Finland -verkoston toiminta. Tarkastuksessa huomioitiin myös julkisten yrityspalvelujen merkitys pienten ja keski suurten yritysten kasvun edistämiseksi. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin valmisteilla olevan TE-palvelut 2024 -uudistuksen vaikutuksia yrityspalveluihin.

Valtio pyrkii yrittäjyyttä ja yritystoimintaa edistämällä lisäämään talouden kasvua olemassa olevien yritysten kasvun ja uusien yritysten syntyä kautta. Tukemalla yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toimintaa (TKI) valtio pyrkii edistämään talouden uudistumista ja tuottavuuden kasvua. Yrityspalvelujen ja -tukien valtiontaloudelliset vaikutukset näkyvät sekä suorina menoina talousarviossa että välillisesti verotuloina ja menosäästöinä.

Yritysten kasvun ja kasvuhaluuden riittämättömyys on tunnistettu yhdeksi yrityspolitiikan ongelmaksi. Yrityspalvelujärjestelmä pyrkii osaltaan edistämään yritystoiminnan kasvua. Aiemmissä tutkimuksissa ja arvioinneissa on havaittu, että asiakkaat ja palveluntuottajat kuitenkin kokevat yrityspalvelujärjestelmän monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Tämän takia järjestelmä ei ehkä edistä yritysten kasvua niin tehokkaasti kuin olisi toivottavaa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yrittäjyydestä (21.4.2022) todetaan, että valtioneuvostolla on tärkeä rooli olla edistämässä yrittäjyyden toimintaympäristön kehitystä kestävästä kasvusta tukeväksi sekä yritys- ja elinkeinorakennetta monipuolistavaksi ja uudistavaksi. Periaatepäätöksen tavoitteena on yrittäjyysstrategian linjausten mukaisesti muun muassa lisätä yritysten kasvumahdollisuuksia ja huolehtia pk-yritysten toimintaympäristön pitkäjänteisestä kilpailukykyvyydestä.<sup>1</sup>

Yrityspalveluihin ja -tukiin kohdistetut varat valtion talousarviossa sisältyvät työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikkaan sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemiseen, yrityksille suunnattuihin pääomasijoituksiin, korkotukiin ja lainoihin sekä osittain eräiden organisaatioiden toimintamenoihin. Ei voida tarkasti arvioida, miten paljon valtion varoja kohdistuu yrityspalveluihin ja -tukiin, koska määrärahat talousarvioissa eivät ole niihin tarkasti kohdennettuja. Suuruusluokka on kuitenkin satoja miljoonia euroja vuodessa.

Tarkastuksessa vastattiin neljään kysymykseen:

1. Ovatko julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävät, vastuut ja tavoitteet selkeitä ja johdonmukaisia?
2. Onko järjestelmä tuottanut palveluja tuloksellisesti?
3. Edesauttaako toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto järjestelmän tavoitteiden saavuttamista?
4. Ohjataan ja kehitetäänkö järjestelmää kokonaisuutena?

Tarkastuskysymysten kriteerien perusteena olivat yrityspalvelujärjestelmän keskeisiä toimijoita koskeva lainsäädäntö, tulosopimukset ja muut toimintaa ohjaavat asiakirjat, valtion talousarviot ja pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma.

Tarkastus rajattiin julkisessa yrityspalvelujärjestelmässä toimi- viin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan organisaatioihin ja ulkoministeriön vienninedistämisorganisaatioon. Ajallisesti tarkastus rajattiin pääasiassa vuonna 2019 alkaneeseen hallituskauteen.

## 2 Ovatko julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävät ja tavoitteet selkeitä ja johdonmukaisia?

Tarkastushavaintojen mukaan julkinen yrityspalvelujärjestelmä on hajanainen, monimutkainen ja yritysten kannalta vaikeasti saatettava. Tämä johtuu toimijoiden, palvelujen ja tukimuotojen suuresta määrästä, toimijoiden roolien epäselvyydestä ja osin palvelutarjonnan päällekkäisyydestä.

Yrityspalvelujen tarjonta on runsasta, mutta palvelut on rakennettu liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista, eivätkä ne ota riittävästi huomioon asiakkaiden tarpeita. Palveluiden runsaus heikentää niiden ymmärrettävyyttä ja tunnettua. Myös sähköisten palvelujen edistämässä ja palvelujen markkinoinnissa on parantamisen varaa.

### 2.1 Yrityspalveluja tarjoavia organisaatioita on paljon ja palveluvalikoima on kirjava

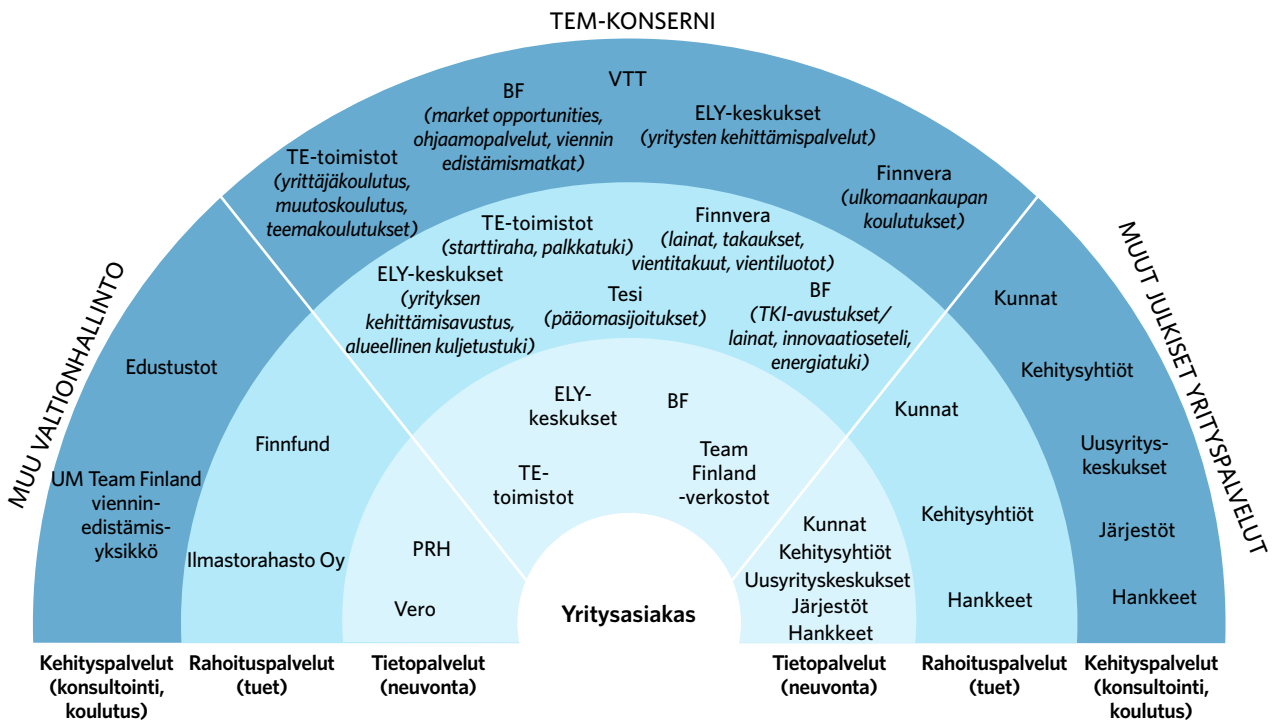
Tarkastuksessa kootun tiedon perusteella julkinen yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen, koska palveluntuottajia on paljon ja palveluvalikoima on laaja.

Julkkisten yrityspalvelujen tuottajat voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa oleviin, muihin valtionhallinnon organisaatioihin sekä muihin julkisen hallinnon toimijoihin (ks. kuvio 1).

Lisäksi yrityspalveluita tarjoavat yksityiset konsulttiyritykset, tilintarkastusyhteisöt, pankit ja muut rahoituslaitokset, lakiasiaintoimistot sekä yrittäjäjärjestöt (kuten Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto ja kauppakamarit). ProAgria tarjoaa yrityspalveluja maatalouden ja maaseudun yrityksille.<sup>2</sup>

- TEM:n ohjauksessa olevat: ELY-keskukset sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (E-vas-tualue), TE-toimistot, Business Finland, Finnvera Oyj, Suomen teollisuussijoitus Oy, Patentti- ja rekisterihallitus, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Ilmastorahasto Oy ja Suomen Teollisuussijoitus Oy.
- Muut valtionhallinnon organisaatiot: ulkoministeriö, Verohal-linto, Suomen Akatemia ja Opetushallitus sekä kaikki yritys-toiminnan lupaviranomaiset.
- Muut julkisen hallinnon toimijat: kunnat ja niiden kehitysyh-tiöt, Uusyrityskeskus, Ruokavirasto, ammattikorkeakoulut ja yliopistot.

Kunnat tuottavat yrityspalveluja joko itse tai omistamiensa ke- hitysyhtiöiden kautta. Osa kunnista on organisoinut yrityspalve- lunsu seudullisiin kehittämissyhtiöihin, joita toimii Suomessa noin 50. Usein kunnat tuottavat osan palveluista itse ja ostavat osan ul- kopolisilta palveluntuottajilta.<sup>3</sup>



Kuvio 1: Julkiset yrityspalvelutoimijat tehtävien mukaisesti. (Lähde: TEM<sup>4</sup>.)

## Team Finland -verkoston ydintoimijat ja niiden tehtävät<sup>5</sup>

Team Finland -verkoston idea on koota yhteen valtionrahoitteiset kansainvälistymispalvelut. Verkostoa koordinoi Business Finland, ja sen ydintoimijat ovat työ- ja elinkeinoministeriö (ohjaus), Business Finland (TKI-rahoitus, neuvonta, kansainväliset verkostot, markkinamahdollisuudet), ulkoministeriö (markkinamahdollisuudet, yhteyksien luominen, neuvonta, kaupan esteiden purkaminen), Finnvera (vientikaupan rahoitus), ELY-keskukset (yritysten kehittämisavustukset, ohjaus ja neuvonta) ja TE-toimistot (osaavan työvoiman saatavuus, osaamisen kehittäminen).

ELY-keskusten tehtävä on edistää alueiden elinvoimaa ja pitkän ajan kilpailukykyä suomalaisia pk-yrityksiä tukemalla. Palvelut kohdistuvat yrityksiin niiden elinkaaren eri vaiheissa Yritys-Suomi-puhelinpalvelun, pk-yritysten kehittämisrahoituksen, yritysten kehittämispalvelujen ja henkilöstön osaamisen kehittämispalvelujen avulla. Lisäksi ELY-keskukset tarjoavat kansainvälistymisneuvontaa osana Team Finland -verkostoa.

TE-toimistot tarjoavat yrityksille palveluja osaavan työvoiman saatavuuteen ja osaamisen kehittämiseen. TE-toimistot kontaktoivat yrityksiä, selvittävät niiden kasvu- ja kansainvälistymishalukkuutta ja välittävät potentiaalisia yritysasiakkaita muille yrityspalvelutoimijoille.

Business Finland tarjoaa yrityksille TKI-rahoitusta ja kansainvälistymisrahoitusta ja -asiantuntijapalveluita sekä edistää kansainvälistä matkailua ja ulkomaisten investointien ja osaajien saamista Suomeen. Business Finland auttaa yrityksiä ja yhteistarjoamaan pystyviä yritysryhmiä tunnistamaan ja tarttumaan kansainvälisiin markkinamahdollisuuksiin asiantuntija- ja verkottamispalvelujen keinoin. Business Finlandin tehtäviin kuuluu myös liiketoimintaekosysteemien ja kilpailukykyisen liiketoimintaympäristön luonti.

Finnvera edesauttaa rahoituksen keinoin vientikauppaa ja investointeja, jotka ovat kansainvälisen kaupan käymisen edellytyksiä. Finnvera rahoittaa lainojen, takausten ja vientitakuiden avulla hankkeita, joilla on kannattavan liiketoiminnan ja kaupallisen menestyksen mahdollisuus yritystoiminnan eri vaiheissa.

Ulkoministeriön Team Finland -vienninedistämisyksikön tehtäviin kuuluvat ulkoministeriön ja Suomen edustustojen Team Finland -vientityön koordinointi ja kehittäminen, Team Finland -vienninedistämisvierailujen koordinointi, Team Finland -työn ohjeistaminen, neuvonta ja koulutus, yhteistyö valtion Team Finland -verkoston ydintoimijoiden kanssa sekä yritysten konkreettinen avustaminen vientiasioissa.

Julkisen yrityspalvelujärjestelmän rakennetta ja toimintaa on kritisoitu viime vuosina tehdyissä selvityksissä. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen mukaan julkisia yrityspalveluja tarjoavia organisaatioita on paljon. Organisaatiot toimivat osittain erilaisista lähtökohdista, ja niiden palveluvalikoima on hyvin kirjava. Kokonaisuutta on hankala hahmottaa tai edes rajata tarkasti. Oman lisänsä monimutkaisuuteen tuovat hankerahoituksella tuotettavat yrityspalvelut ja yritysten toimintaympäristön kehittämistoimet.<sup>6</sup>

## 2.2 Yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti saavutettava

Tarkastuksen perusteella julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimijoillekin järjestelmä lukuisine toimijoineen ja palveluineen näyttäytyy hajanaisena, monimutkaisena sekä vaikeasti hahmotettavana, ohjattavana ja johdettavana. Toimijoista Finnveran rooli on selkein. Järjestelmän monimutkaisuus voi myötävaikuttaa palvelujen hallinnon laajenemiseen, järjestelmän tehottomuuteen ja palvelujen vähäiseen vaikuttavuuteen. Palvelujen suuri määrä heikentää niiden ymmärrettävyyttä ja tunnettuutta. Myös sähköisten palvelujen edistämässä ja palvelujen markkinoinnissa on parantamisen varaa.

### Yrityspalvelujen tuottajat kokevat järjestelmän monimutkaiseksi, sekavaksi, hajanaiseksi ja byrokraattiseksi

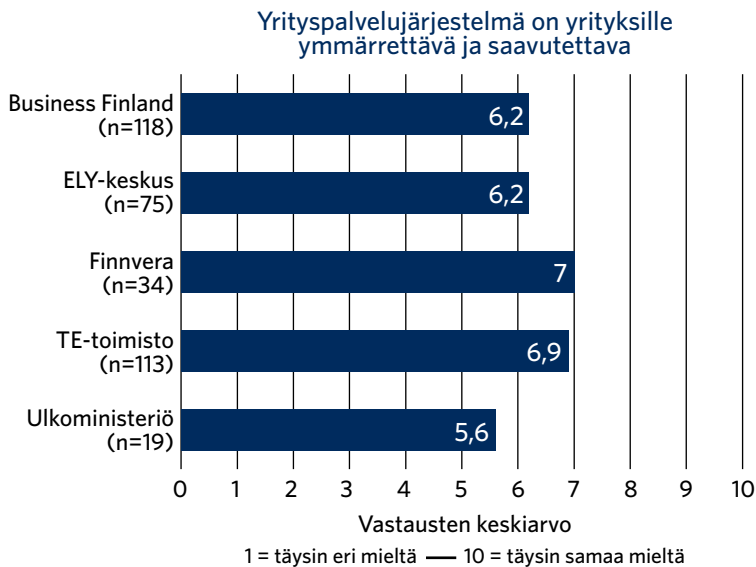
Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ja haastatteluissa yrityspalvelujärjestelmän toimijat, eli palveluja tuottavien organisaatioiden edustajat, itsekin katsoivat, että järjestelmä on yritysten näkökulmasta hajanainen, monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava ja saavutettava. Kyselyn avovastauksissa monimutkaisuuden keskeiseksi syiksi nostettiin toimijoiden, palvelujen ja tukimuotojen suuri määrä sekä epäselvyydet toimijoiden rooleissa. Avovastauksissa tuotiin esiin myös se, että yritysten keskuudessa ei tunneta palveluja. Myös toimijoiden haastatteluissa esitettiin kritiikkiä yrityspalvelujärjestelmän toimintaa ja organisointia kohtaan, mutta lievempänä kuin kyselyn avovastauksissa. Positiivisia näkemyksiä esitettiin lähinnä haastatellun oman organisaation toiminnasta ja alueilla tehtävästä verkostoyhteistyöstä.

Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen keskeinen havainto oli, että julkinen yrityspalvelujärjestelmä on hajanainen ja pirstaleinen. Selvityksen mukaan palvelujärjestelmän uudistamisessa ei ole onnistuttu riittävästi, sillä samat kysymykset ja haasteet ovat nousseet esiin vuodesta toiseen. Selvityksen havainnot ovat samansuuntaisia kuin tarkastuksessa tehdyt.<sup>7</sup>

Tarkastuksen kyselyn tarkempi analyysi osoitti, että vaihtoehtokysymysten vastausten keskiarvot asteikolla 1–10 olivat melko korkeita. Tästä voisi päätellä, että yrityspalvelut toimivat hyvin. Kyselyn avovastaukset olivat kuitenkin melko kriittisiä, ja niissä nostettiin esiin monia ongelmakohtia. Esimerkiksi avokysymyksen ”Muita kommentteja yrityspalvelujärjestelmästä yrittäjien palvelutarpeiden kannalta” annetuista 186 vastauksesta noin neljä viidesosaa oli kriittisiä.<sup>8</sup>

Kyselyn perusteella toimijat kokevat yrityspalvelujärjestelmän ymmärrettävyydessä ja saavutettavuudessa olevan parantamisen varaa. Väittämään ”Yrityspalvelujärjestelmä on yrittäjien palvelutarpeiden näkökulmasta yrityksille ymmärrettävä ja saavutettava” annettujen vastausten keskiarvo oli 6,5 asteikolla 1–10. Myönteisimmän arvon esitti Finnvera ja kielteisimmän ulkoministeriö (kuvio 2).

Kaikissa tässä luvussa esitetyissä yrityspalvelujärjestelmän toimintaa koskevista kyselyn vaihtoehtokysymysten vastauksissa myönteisimmät arviot esittivät Finnveran ja kielteisimmät ulkoministeriön edustajat. Kyselyn avovastauksissa Finnveran ja ulkoministeriön edustajat antoivat jokseenkin samankaltaisia, kriittisiä arvioita. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että Finnvera on palvelujärjestelmän toimijoista se, jonka rooli muiden kesellä on selkein ja ongelmattomin. Ulkoministeriö puolestaan on yrityspalvelujen kentällä uusi toimija. Nämä seikat ovat voineet heijastua kyselyn vastauksiin.



Kuvio 2: Yrityspalvelujärjestelmän ymmärrettävyys ja saavutettavuus. Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)



Kyselyn avovastausten mukaan yrityspalvelujärjestelmä on monimutkainen ja sekava eivätkä yritykset tiedä, mistä mitäkin palvelua saa. Palvelujärjestelmän monimutkaisuuden, byrokraattisuuden ja vaikeaselkoisuuden katsottiin johtaneen palvelujen hallinnon laajenemiseen, järjestelmän tehottomuuteen ja palvelujen vähäiseen vaikuttavuuteen. Tämän takia niukat neuvontaresurssit kuormittuvat. Organisaatioita on monta, niiden rooleja pidetään epäselvinä ja niitä johdetaan eri näkökohdista.

Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin se, että yrityspalvelujärjestelmä on kokonaisuudessaan kattava ja monipuolinen. Vaikka järjestelmä on monimutkainen ja huonosti toimiva, ovat palvelut ja tukimuodot sinällään hyviä.<sup>9</sup>

Tarkastushaastattelujen mukaan yrityspalvelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa on liikaa ohjaajia ja ohjattavia. Palveluiden suuri määrä itsessään aiheuttaa epäselvyyttä sekä asiakkaisissa että asiantuntijoissa.<sup>10</sup> Julkisten toimijoiden pitäisi pystyä aina kertomaan yrityksen näkökulmasta parhaimmat palveluvaihtoehdot, ei vain oman organisaationsa tarjontaa.<sup>11</sup>

Pelkkä digitaalinen palvelupolku ei myöskään riitä, vaan asiakkaan pitäisi päästä helpommin keskustelemaan asiantuntijoiden kanssa.<sup>12</sup> Haastattelujen mukaan yrityspalveluista puuttuu keskitetty sähköinen asiakasportaali, jonka kautta asiakas voisi päästä palvelupolun alkuun. Pahimmillaan asiakas tekee hakemuksen ensin väärään paikkaan ja joutuu laatimaan uuden hakemuksen eri paikkaan. Yksi järjestelmä ja yksi hakemus poistaisi tämän ongelman.<sup>13</sup>

Nykyisessä tilanteessa yritykset saattavat kirjoittaa hakemuksensa vastaamaan hakukriteereitä todellisen palvelutarpeen jäädessä taka-alalle, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Vaikka ELY-keskukset toimivat alueilla periaatteessa yhden luokun periaatteella, niin kuntien omat palvelut sekoittavat kokonaisuutta.<sup>14</sup>

Haastateltujen mukaan yritykset toivovat tukijärjestelmän selkiyttämistä. Erityisesti aloittavat yritykset tuntevat palvelut huonosti eivätkä usein tiedä mitä palvelua kannattaisi hakea ensiksi. Yritysten näkökulmasta järjestelmän toiminnassa tärkeää olisi tasapuolisuus, yhdenvertaisuus ja yksinkertaisuus.<sup>15</sup>

Haastatteluissa korostettiin myös yritysten erilaisuutta ja siitä johtuvia eroja yritysten palvelutarpeissa. Esimerkkeinä mainittiin se, että yrittäjien keskuudessa on vaihtelua sen suhteen, miten paljon he arvostavat henkilökohtaista palvelua. Palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta huomionarvoinen käytännön asia voi olla jopa viraston aukioloaika.<sup>16</sup>



Yrityspalvelujärjestelmän sekavuus kuormittaa neuvontaresursseja.

## Yritykset tuntevat palvelut huonosti

Useissa kyselyvastauksissa tuotiin esiin palvelujen huono tunnettuus yrittäjien keskuudessa. Palveluja koskevaa tietoa on vähän, ja sekin on hajallaan eri palveluntarjoajien verkkosivuilla. Huonon tunnettuuden katsottiin heikentävän palvelujen saavutettavuutta, ja siksi viestintää tulisi kehittää ja palveluja markkinoida nykyistä selkeämmin. Kansainvälistymispalveluiden tunnettuus koettiin parhaaksi, koska niitä on markkinoitu voimakkaasti.<sup>17</sup> Sähköisiä palveluja on paljon, mutta ne ovat hajallaan eri organisaatioiden verkkopalveluissa.<sup>18</sup>

Haastateltujen mukaan on hyvä asia, että Team Finland -verkosto kokoaa toimijat saman nimen alle, mutta verkoston sähköinen yhteydenottokanava (TF-palvelupolku) pitäisi saada laajempaan tietoisuuteen.<sup>19</sup> Haastatteluissa ja kyselyssä nousi esiin, että asiakkaat tuntevat TE-toimiston yrityspalvelut huonosti ja että TE-palvelut mielletään usein ensisijaisesti työvoimapalveluiksi. Yritysasiakkaat voivat olla jopa yllättyneistä siitä, että TE-toimistossa on tarjolla palveluja myös yritysasiakkaille.<sup>20</sup>

Yhtenä syynä palvelujen huonoon tunnettuuteen mainittiin haastatteluissa se, että palveluja ei ole varaa markkinoida, koska se on kallista. Monen eri julkisen yrityspalvelun markkinointi samalle kohderyhmälle ei ole myöskään tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi uusyrityskeskuksen palvelun yrittäjäksi aikova löytää usein nettihaualla.<sup>21</sup>

Myös Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen mukaan julkisten yrityspalveluiden tunnettuus on heikkoa. Selvityksen mukaan esimerkiksi Suomen yrittäjien nuorille yrittäjille vuonna 2021 suunnatun kyselyn mukaan vain 31 prosenttia vastaajista ilmoitti tietävänsä, mitä julkisia yrityspalveluita on tarjolla.<sup>22</sup>

## 2.3 Organisaatioiden tehtävissä on jonkin verran päällekkäisyyksiä

Tarkastuksessa selvitettiin myös yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävien ja vastuiden mahdollisia päällekkäisyyksiä tai ristiriitaisuuksia. Tarkastuksen perusteella toimijat pitävät oman organisaationsa tehtäviä ja vastuita melko selkeinä. Oman ja muiden organisaatioiden tehtävien ja tavoitteiden välillä koettiin olevan päällekkäisyyksiä ja jonkin verran ristiriitoja. Päällekkäisyyttä todettiin olevan muun muassa aloittavien yritysten palveluissa. Lisäksi päällekkäisyyttä voi aiheuttaa se, että samoihin palvelutarpeisiin on saatavilla rahoitusta eri lähteistä.



Yrityspalvelujen huono tunnettuus saattaa heikentää niiden saavutettavuutta.

Yrityspalvelut 2024+ -selvityksessä tehtiin saman suuntaisia havaintoja. Selvityksen mukaan julkisen yrityspalvelujärjestelmän kokonaisuus vaatisi toimijoiden roolien ja työnjaon selkeyttämistä. Selkeyttämisen tarvetta on sekä seudullisten yrityspalvelujen keskinäisissä että seudullisten ja valtakunnallisten yrityspalvelujen välisissä suhteissa.<sup>23</sup>

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa oman organisaation tavoitteita ja tehtäviä pidettiin melko selkeinä (kuvio 3). Kyselyssä esitettyyn väittämään ”Oman organisaationi yrityspalveluita koskevat tavoitteet ja tehtävät ovat selkeät” annettujen vastausten keskiarvo asteikolla 1–10 oli 8,0.



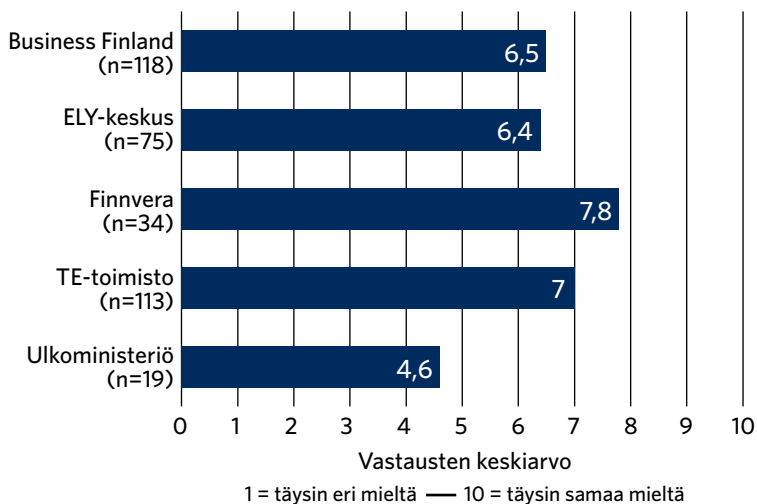
Yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden rooleja olisi hyvä selkeyttää.



Kuvio 3: Oman organisaation yrityspalveluja koskevien tavoitteiden ja tehtävien selkeys. Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa oman ja muiden organisaatioiden tavoitteiden ja tehtävien välillä arvioitiin olevan jonkin verran ristiriitoja (kuvio 4). Kyselyssä esitettyyn väittämään ”Muiden yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden ja oman organisaationi tavoitteet ja tehtävät ovat ristiriidattomia keskenään” annettujen vastausten keskiarvo asteikolla 1–10 oli 6,7.

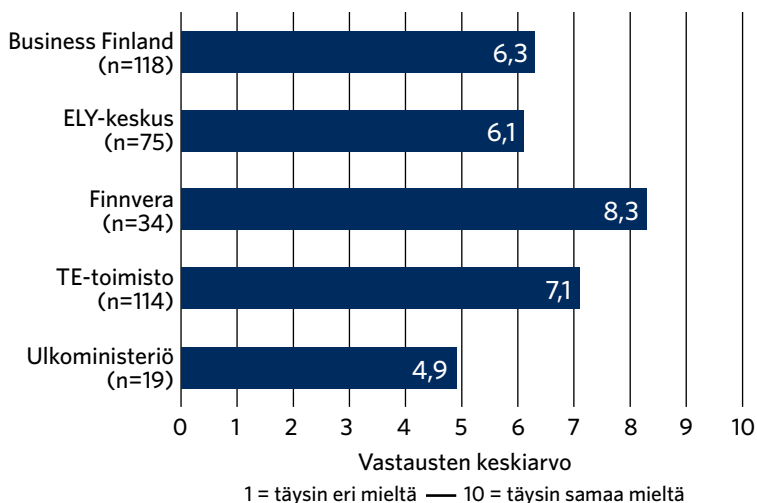
### Oman organisaationi ja muiden yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tavoitteet ja tehtävät ovat ristiriidattomia



Kuvio 4: Oman organisaationi ja muiden yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tavoitteiden ja tehtävien ristiriidattomuus. Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa oman ja muiden organisaatioiden tavoitteiden ja tehtävien välillä arvioitiin olevan jonkin verran päällekkäisyyksiä. Kyselyssä esitettyyn väittämään ”Muiden toimijoiden ja oman organisaationi tavoitteiden ja tehtävien välillä ei ole merkittäviä päällekkäisyyksiä” annettujen vastausten keskiarvo asteikolla 1–10 oli 6,8 (kuvio 5).

### Muiden toimijoiden ja oman organisaationi tavoitteiden ja tehtävien välillä ei ole merkittäviä päällekkäisyyksiä



Kuvio 5: Organisaatioiden tavoitteiden ja tehtävien välinen toimivuus. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Kyselyn avovastauksissa nostettiin esiin, että eri toimijoiden tarjoamissa yrityspalveluissa esiintyy päällekkäisyyttä. Vastauksia oli yhteensä 186, ja niistä joka kolmannessa viitattiin päällekkäisyyksiin. Erityisesti aloittavien yritysten toimintaan kohdistuvissa palveluissa katsottiin olevan ylitarjontaa tai päällekkäisyyttä joillakin alueilla. Näitä palveluja tarjoavat Business Finland ja ELY-keskukset. Business Finland on organisoitunut uudelleen, ja sen rooli alueilla on tältä osin vieläkin epäselvä.<sup>24</sup> Toisen näkemyksen mukaan Business Finland ja ELY-keskus tarjoavat pääosin eri palveluja, joten varsinaista päällekkäisyyttä ei ole.<sup>25</sup> Kyselyn vastauksissa nostettiin esiin myös huomio, että osittain päällekkäisestä työstä huolimatta jokaisella palveluntarjoajalla on oma osaamisalueensa.<sup>26</sup>

Suurin osa tarkastuksessa haastatelluista oli sitä mieltä, että palveluissa on jonkinasteista päällekkäisyyttä. Haastateltavien mukaan samoihin teemoihin kohdistuu rahoitusta eri kanavista, koska hallitusohjelma ohjaa julkisia rahoittajia ja teemoitus tulee siten kaikille samansuuntaisena. Palvelutarjontaa on myös suhteellisen paljon, mikä aiheuttaa päällekkäisyyttä joissakin palveluissa. Päällekkäisyyttä ei kuitenkaan pidetty yhtä pahana asiana kuin palvelujen mahdollisia katvealueita.<sup>27</sup>

Haastatteluissa nostettiin esiin myös se, että TE-toimiston ja ELY-keskuksen palveluissa ei ole varsinaista päällekkäisyyttä. Kyse on enemmänkin rinnakkaisesta työstä, jossa TE-toimisto välittää monet asiakkuudet KasvuCRM-asiakkuudenhallintajärjestelmän kautta ELY-keskukselle. Haastattelujen mukaan monia periaatteessa ELY-keskuksen E-vastuualueelle kuuluvia tehtäviä on teetetty TE-toimistossa. Tämä on ollut mahdollista, koska TE-toimistossa on ollut enemmän resursseja käytössä kuin ELY-keskuksessa. TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä tämä mahdollisuus loppuu ja huoli ELY-keskusten E-vastuualueen resurssoinnista kasvaa.<sup>28</sup> Uudistusta käsitellään tarkemmin luvussa 5.



Aloittaville yrityksille kohdistuvissa palveluissa saattaa olla ylitarjontaa.

## 2.4 Yrityspalveluja tarjotaan liiaksi palveluntuottajien lähtökohdista

Tarkastuksen perusteella yrityspalveluja on määrällisesti riittävästi, mutta ne on rakennettu liiaksi palveluntuottajien ja yksittäisen palvelun, eikä asiakkaan tarpeiden näkökulmasta. Tarvitaan kokonaisvaltaisempaa, asiakkaiden erilaiset palvelutarpeet ja tilanteet huomioon ottavaa palvelujen kehitystyötä. Tarkastuksen havainnot olivat pitkälti saman suuntaisia kuin työ- ja elinkeinoministeriön teettämän Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen havainnot.

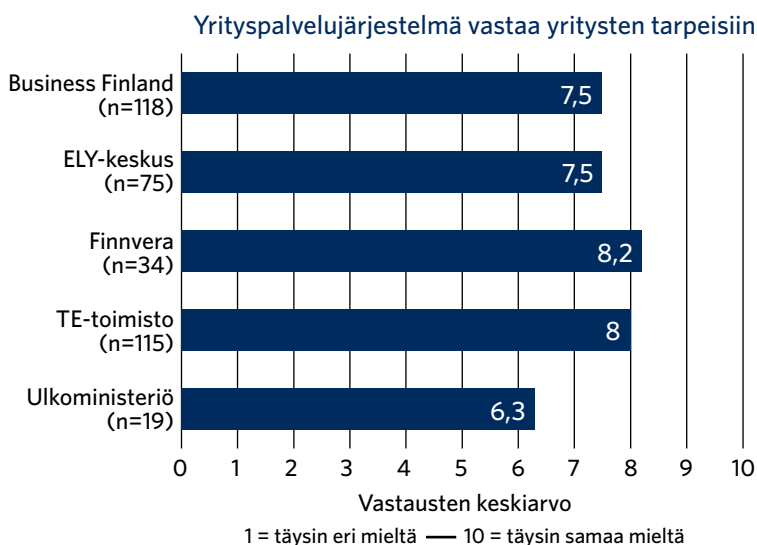
Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen mukaan<sup>29</sup> asiakaslähtöisyyttä korostetaan, mutta palvelujen kehitystyötä näyttäisi ohjaavan hallinnollinen ja tuotelähtöinen ajattelu. Selvityksen mukaan yrityspalvelujen

painopistettä tulisi siirtää yksittäisen yrityksen neuvonnasta yritysverkostoihin ja yritys ekosysteemeihin. Yrityspalvelujen alueellisten, ekosysteemipohjaisten mallien rakentamisesta on hyviä esimerkkejä Tampereelta ja Oulusta. Pitkäjänteistä yritys ekosysteemien kehitystyötä on tehty myös esimerkiksi Vaasan energiaklusterin tai Ylä-Savon metsäkonevalmistuksen alihankintaverkoston rakentamisessa.

Selvityksen mukaan yrityspalveluja tulisi suunnata yritysten elinkaaren mukaisista palveluista (esim. aloittavat, kasvavat ja lopettavat yritykset) erilaisiin yritysten kohtaamiin muutostilanteisiin (esim. isot investoinnit, erilaiset kriisit, omistajavaihdokset, työvoimapula tai kansainvälistyminen). Yksittäisten palvelujen ja tuotteiden sijaan olisi kyettävä tarjoamaan palvelukokonaisuuksia, jotka vastaavat asiakkaiden palvelutarpeisiin kokonaisvaltaisesti. Esimerkiksi isoissa investointihankkeissa asiakkaan palvelutarve voi olla laajempi kuin vaikkapa yksittäinen rahoitustuote. Näissä tilanteissa yritys voi tarvita esimerkiksi uutta työvoimaa tai isompia toimitiloja.

Selvityksen mukaan myös rahoituspalveluihin kaivattaisiin muutoksia. Julkisten yrityspalvelujen tulisi keskittyä yksittäisten rahoitusvälineiden sijasta rahoituksen kokonaisratkaisujen rakentamiseen. Rahoituspalvelun lisäksi pitäisi pystyä tunnistamaan, onko yrityksellä mahdollisesti muita tarpeita, joihin palveluekosysteemin avulla voitaisiin vastata.<sup>30</sup>

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa arvioitiin, että yrityspalvelujärjestelmä ei pysty täysin vastaamaan yritysten tarpeisiin. Tarkastuksessa tehdystä kyselyssä esitettiin väittämä ”Yrityspalvelujärjestelmä vastaa yritysten tarpeisiin”. Vastausten keskiarvo asteikolla 1–10 oli 7,7 (kuvio 6).



Kuvio 6: Yrityspalvelujärjestelmän kyky vastata yritysten tarpeisiin.

Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Kyselyn avovastauksissa nostettiin esiin kriittisiä huomioita palvelutarpeisiin vastaamisesta. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että määrällisesti palveluja on riittävästi ja että niitä löytyy jokaiseen tarpeeseen. Yrityspalvelut ovat kuitenkin liian erillään toisistaan, ja ne on liiaksi ajateltu organisaation, ei asiakkaan näkökulmasta.

Kyselyn vastauksissa nostettiin esiin myös se, että kaikki yritysten palvelutarpeet eivät ole sellaisia, että julkisen toimijan tulisi ne tyydyttää. Osa palvelutarpeista voidaan tyydyttää markkinaehtoisesti, esimerkkinä markkinoinnin kehittäminen, yrityskaupat tai myyntiedustajien hankinta ulkomailta. Jos julkiset toimijat eivät näihin palvelutarpeisiin vastaa, saattaa näyttää siltä, että yrityspalvelujärjestelmä ei kykene tyydyttämään kaikkia tarpeita.

Kyselyn vastauksissa viitattiin myös palveluntarjoajien palvelukriteereihin. Kriteerit voivat olla epäselviä sekä asiakkaille että osin myös palvelun tarjoajille. Palvelua ei myöskään aina tarjota asiakkaan tarpeen mukaan vaan ennakkoon tehdyn luokituksen perusteella. Tämä voi johtaa asiakkaiden pompotteluun.<sup>31</sup>

Myös tarkastushaastatteluissa nostettiin esiin se, että palvelut eivät ole asiakkaiden tarpeiden mukaisia vaan toimivat enemmän palveluja tarjoavan organisaation omista lähtökohdista.<sup>32</sup> Haastatelussa tuotiin esiin myös se, että kaikkeen asiakastarpeeseen on olemassa jokin palvelu, mutta asiakkaan voi olla vaikea löytää itselleen sopiva. Team Finland -palvelupolku (sähköinen yhteydenottokanava) yrittää vastata tähän haasteeseen.<sup>33</sup>

Yhtenä esimerkkinä palvelun löytämisen vaikeudesta haastatelussa nostettiin esiin, että asiakkaan pitää ensin itse löytää verkosta palvelu, jonka kautta pääsee henkilökohtaiseen palvelukontaktiin. Vasta henkilökohtaisen palvelun myötä selviää, mitä palvelua yritys tarvitsee tai mikä olisi sille sopivin rahoitusinstrumentti. Palvelut toimivat siis tuottajien ehdoilla, eikä järjestelmä ole asiakaslähtöinen.<sup>34</sup>

Haastateltujen mukaan palvelut voivat kehittyä yritysten tarpeiden kannalta huonoon suuntaan, jos kehittämisen motiivina on toiminnan uudelleen organisointi tai kustannussäästöt. Myös yrityspalvelujen terminologia saattaa olla yrittäjälle vierasta. Modernit palveluratkaisut, kuten Chat-botti, eivät sovi kaikille asiakkaille. Monet kaipaavat henkilökohtaista neuvontaa.<sup>35</sup>



Yrityspalveluja on hyvin saatavilla.

# 3 Onko yrityspalvelujärjestelmässä edellytykset tulokselliselle toiminnalle?

Julkisille yrityspalveluille asetetut määrälliset tavoitteet mittareineen antavat puutteellisen kuvan yrityspalveluiden tuloksellisuudesta. Lyhyelle aikajaksolle asetetut tavoitteet ja määrälliset mittarit eivät anna palvelujärjestelmän toiminnan tuloksellisuudesta ohjaamisen kannalta tarkkaa tai riittävää kuvaa. ELY-keskusten ja TE-toimistojen julkisiin yrityspalveluihin käyttämää työaikaa ei ole mahdollista tarkasti määrittää. Näin ollen yrityspalvelujen kustannuksia ei ole mahdollista laskea eikä myöskään taloudellisuutta ja tuottavuutta arvioida.

Julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat yleisesti hyvällä tasolla. Etenkin Finnveran rahoituspalveluiden saatavuus on hyvällä tasolla verrattuna muiden julkisten toimijoiden rahoituspalveluihin. Sen palveluvalikoima myös poikkeaa muiden toimijoiden palveluista.

Julkisten yrityspalveluiden saatavuudessa on ongelmia etenkin Uudellamaalla. EAKR-rahoitusmekanismista johtuen eri alueilla toimivat yritykset eivät ole samanarvoisessa asemassa, mikä vaikuttaa alueilla käytettävissä olevan yritysrahoituksen määrään ja palvelujärjestelmän toimivuuteen.

## 3.1 Määrälliset, suoriteperusteiset mittarit sopivat huonosti julkisten yrityspalveluiden tuloksellisuuden mittaamiseen

Julkiset yrityspalvelujen tarjoajat ovat suureksi osaksi tulosohjausmenettelyn piirissä. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkisten yrityspalvelujen tuottajille asetetut määrälliset tulostavoitteet mittareineen saattavat ohjata toimintaa pois toiminnan ydintehtävistä ja kiinnittämään huomiota suoritteiden tuottamiseen. Lyhyelle aikajaksolle asetetut tavoitteet voivat vaarantaa kokonaisuuden ohjaamisen, kun tavoitteet suuntaavat huomion yksityiskohtien ohjaamiseen. Team Finland -verkoston yhteiset tavoitteet ja mittarit on tarkastuksen perusteella integroitu parhaiten Finnverassa organisaation strategiaan ja omiin tavoitteisiin. Muilla Team Finland -ydintoimijoilla on integroinnissa parantamisen varaa.



## Määrälliset tavoitteet ovat osin epäonnistuneita

Talousarvioasetuksen (1243/1992) 11 §:n 4 momentin mukaan ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan. Edelleen talousarvioasetuksen 11 §:n 3 momentin mukaan tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Talousarvioasetus ohjaa määrällisten tavoitteiden asettamisen suuntaan. Julkiset yrityspalvelut ovat korkeaa asiantuntemusta edellyttävää palvelutoimintaa, joissa määrällisten mittareiden ohella tarvittaisiin kuitenkin myös laadullisia mittareita. Eräessä haastattelussa katsottiin, että ensisijaisesti määrällisiin mittareihin tukeutuminen saattaa ohjata toimintaa pois ydintehtävästä<sup>36</sup>.

ELY-keskuksille asetettiin vuosia 2020 ja 2021 koskevissa tulossopimuksessa tulostavoitteeksi ”Eri palveluilla kasvuun ja kehittämiseen aktivoitujen yritysten määrä (kpl)”. Vastaavaa tavoitetta ei ole vuoden 2022 tulossopimuksissa. Tarkastushaastattelun mukaan vuosien 2020 ja 2021 tulossopimuksissa asetettu aktivoitujen yritysten määrää kuvaava lukumäärätavoite ei ollut onnistunut. Tavoitteesta luovuttiin kesken strategiakauden 2020–2023 muun muassa siksi, että neljän rakennerahastovaroja jakavan ELY-keskuksen (RR-ELY) toteutumatietoihin tuli mukaan myös muiden ELY-keskusten aikaansaamia suoritteita.<sup>37</sup>

ELY-keskusten vuoden 2022 tulossopimuksessa on asetettu uusi määrällinen tavoite, joka mittaa KasvuCRM-järjestelmään kirjattujen neuvontatapausten (ns. leadien) määrää. Vastaavasti Business Finlandin vuotta 2022 koskevan tulossopimusasiakirjan liitteessä on toiminnallisen tehokkuuden riskien hallintatoimeksi nostettu muun muassa KasvuCRM-järjestelmän käytön (tiedon laadun ja määrän) seuranta eri palvelualueilla ja leadien seuranta kumppaniverkostoon liittyen.

ELY-keskuksia työ- ja elinkeinoministeriössä ohjaa Alueet ja kasvupalvelut -osasto ja Business Finlandia Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto. Työ- ja elinkeinoministeriö on vuotta 2022 koskevien tulossopimusten perusteella pyrkinyt lisäämään KasvuCRM:n käyttöä toiminnan ohjauksen mittaamisessa. Tarkastuksessa toteutetun kyselyn sekä haastattelujen perusteella käyttäjät kokevat KasvuCRM:ää kohtaan tyytymättömyyttä. KasvuCRM:n kirjauskäytännöt vaihtelevat, mikä vaikuttaa tietojen luotettavuuteen ja siten niiden käyttökelpoisuuteen ohjauksen mittarina. Ongelma on tunnistettu myös Business Finlandin vuotta 2022 koskevan tulossopimuksen liitteessä, jossa todetaan, että ”käytettäviin asiakkuustietoihin liittyy tulkinnanvaraisuutta mm. CRM:n käyttötapojen ja Business Finlandin palveluiden jatkuvan kehittymisen ja muuttumisen myötä”.



Ohjauksessa tarvitaan määrällisten mittareiden ohella laadullisia mittareita.

Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä tulostavoitteena oleva KasvuCRM:ään kirjattujen leadien määrä sai kritiikkiä. Ongelmaksi koettiin esimerkiksi se, että ELY-keskusten ja Team Finland -verkoston tuloksellisuutta mitataan toisille viranomaisille siirrettyjen leadien määrällä. Siirtely saattaa kertoa siitä, että hakija on ottanut alun perin yhteyttä väärään palveluntarjoajaan ja siksi esimerkiksi ELY-keskus tekee siirron jonkin toisen viranomaisen, kuten Business Finlandin tai TE-palvelujen asiakkaaksi. Siirtojen lukumäärän lisääntyminen ei siten välttämättä kerro niinkään ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuudesta tai vaikuttavuudesta, vaan ehkä siitä, että järjestelmä on yritysasiakkaalle monimutkainen. Leadien lukumäärän pitäisi pikemminkin vähentyä kuin lisääntyä, mikäli toiminta olisi asiakkaan näkökulmasta tehokasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön Business Finlandista teettämä ulkoinen arviointi valmistui kesäkuussa 2021<sup>38</sup>. Arviointiraportissa on käsitelty Business Finlandiin kohdistuvaa tulosohjausta ja sitä kautta myös tavoitteita mittareineen. Arviointiraportin havainnot ovat linjassa tarkastushaastatteluista tehtyjen havaintojen kanssa. Lyhyelle aikajaksolle asetetut tavoitteet ja määrälliset mittarit eivät anna palvelujärjestelmän toiminnan tuloksellisuudesta ohjaamisen kannalta tarkkaa tai riittävää kuvaa.

Business Finlandia koskevassa arviointiraportissa todettiin edelleen, että samanaikaisesti sekä vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa että tulostavoitteiden asettamisessa (pitkän ja lyhyen aikavälin huomioiminen) voi piillä riskitekijöitä. Johtaminen saattaa painottua lyhyen tähtäimen tavoitteita suosivaksi, koska niistä pystytään raportoimaan ohjaavalle taholle konkreettisemmin. Painotuksesta voi seurata fokuksen irtautuminen pidemmän aikavälin aikatekijän kautta syntyvistä vaikuttavuuksista, ellei ohjaava taho erikseen painota myös pitkän aikavälin tavoitteiden seuranta.<sup>39</sup> Arviointiraportin mukaan tulosohjaukseen pyritään vastaisuudessa sisällyttämään konkreettisempia, lyhyen tähtäimen tulostavoitteita, joiden kehittymistä voidaan seurata vuotuisessa aikasyklissä.

Myös Business Finlandin asiakkailla on arviointiraportin mukaan negatiivisia kokemuksia lyhyen aikavälin tavoitteista. Business Finlandin vienti- ja kansainvälistymistavoitteiden jalkauttaminen yritys- ja projektitasolle on ajoittain haasteellista. Monet asiakkaista kokevat projekteille asetettujen lyhyen aikavälin kasvu- ja vientitavoitteiden olevan vaikeasti todennettavissa ja joskus myös hieman keinotekoisia yritysten menestyksen kannalta.<sup>40</sup>

Team Finland -verkoston arviointi on valmistunut kesäkuussa 2022. Arvioinnin tarkoituksena oli tuottaa tietoa siitä, miten Team Finland -verkosto ja sen tarjoamat palvelut vastaavat yritysten tarpeisiin ja miten ne tukevat yritysten kasvua ja kansainvälistymistä.<sup>41</sup> Arviointiraportin mukaan verkoston toimijoiden sitoutuminen



Lyhyelle aikajaksolle asetetut tavoitteet saattavat vaikeuttaa yrityspalvelujen kokonaisuuden ohjaamista.

Team Finland -toimintaan on vahvistunut, mutta organisaatiokohdaiset intressit ja tavoitteet ovat edelleen vahvoja. Tämä on kuitenkin verkostomaisen toimintamallin ominaispiirre. Raportin mukaan keskeistä on pyrkiä edelleen vahvistamaan luottamusta verkoston toimijoiden (ja kumppanien) välillä sekä viemään verkoston yhteisiä tavoitteita paremmin osaksi toimijoiden omia strategioita ja tulostavoitteita. Nykyisin verkoston yhteiset tavoitteet ja mittarit on integroitu vain osittain ja vaihtelevassa määrin osaksi Team Finland -ydintoimijoiden tulostavoitteita ja mittareita. Finnvera on kuitenkin poikkeus, siellä verkoston tavoitteet on onnistuttu integroimaan tehokkaasti organisaation tavoitteisiin ja strategiaan.<sup>42</sup>

### **3.2 Julkisten yrityspalveluiden resurssien määrää ja kohdentumista ei ole mahdollista eritellä tarkasti**

Julkisten yrityspalveluiden tuottajina ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat merkittäviä toimijoita. Tarkastuksen perusteella ELY-keskusten ja TE-toimistojen julkisiin yrityspalveluihin käyttämää työaikaa ei kuitenkaan ole mahdollista tarkasti määrittää. Tämän takia yrityspalvelujen kustannuksia ei ole mahdollista arvioida, jolloin ei ole mahdollista myöskään arvioida palvelujen tuotannon taloudellisuutta ja tuottavuutta. Julkisten yrityspalveluiden yritysten tarpeisiin nähden puutteellinen saatavuus on ongelma etenkin Uudellamaalla.

#### **Yrityspalveluita ei ole määritetty tuottajien työajanseurannassa**

Julkiset yrityspalvelutuottajat on jaettu Yrityspalvelut 2024+ -selvitysraportissa kolmeen ryhmään: 1) työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa oleviin organisaatioihin, 2) muihin valtionhallinnon organisaatioihin ja 3) muihin julkisen hallinnon toimijoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjaamissa organisaatioissa yrityspalveluihin käytettävä vuosittainen työpanos oli selvitysraportin mukaan vuonna 2020 noin 5 900 henkilötyövuotta. TE-toimistojen yrityspalvelujen ja työvoimapalvelujen resursseja on selvitysraportin mukaan vaikea erottaa toisistaan. Alkavien yritysten palvelujen ohella TE-palvelut tarjoavat yrityksille osaavan työvoiman saatavuutta tukevia palveluja, kuten yritys- ja yritysverkostokohtaisia koulutuksia sekä rekrytointipalveluja (myös kansainvälisiin rekrytointeihin).<sup>43</sup> ELY-keskusten yrityspalveluiden (E-vastuualue) työpanokseksi on määritetty vuonna 2020 yhteensä 842 henkilötyövuotta KEHA-keskuksen vuoden 2020 tilinpäätöksessä<sup>44</sup>.

KEHA-keskuksen vuosia 2020 ja 2021 koskevissa tilinpäätöksissä ei TE-toimistojen työajankäyttöä ja kustannuksia ole eritelty siten, että yrityspalveluiden osuus olisi raportoitu<sup>45</sup>. Tarkastuksen yhteydessä KEHA-keskuksesta pyydettiin ja saatiin koko kirjantapitoyksikön (ELY-keskukset, TE-toimistot ja KEHA-keskus) kattaneet kustannuslaskennan raportit vuodelta 2021. Kustannuslaskennan raportit sisältävät tulosityksikkötarkkuudella tiedot eri toimintojen HTV-määristä sekä euromääräiset tiedot palkkakustannuksista ja muista kustannuksista. Kustannuslaskennan raportit sisältävät myös toimintoryhmätasoisia tietoja TE-toimistojen ja ELY-keskusten toiminnosta. Esimerkiksi vuonna 2021 Uudenmaan TE-toimiston henkilöstö kohdensi työaikaansa (yhteensä 1 416 htv) Elinkeinopolitiikka-toimintoryhmälle kaikkiaan 24 htv. Vastaavasti Uudenmaan ELY-keskuksen henkilöstö kohdensi työaikaansa (yhteensä 305 htv) Elinkeinopolitiikka-toimintoryhmälle kaikkiaan 10 htv vuonna 2021.

KEHA-keskuksen vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten sekä KEHA-keskuksesta saatujen kustannuslaskennan raporttien perusteella ei ole mahdollista määrittää, kuinka paljon ELY-keskuksissa tai TE-toimistoissa käytettiin työaikaa julkisiin yrityspalveluihin vuonna 2021. Niiden perusteella voi kuitenkin todeta, että käytetty työaika on huomattavasti pienempi kuin Yrityspalvelut 2024+ -selvitysraportissa on esitetty. Yrityspalveluiden määrittelyä ei olla tehty kustannuslaskennassa, sillä esimerkiksi TE-toimistojen palveluvalikoimaan sisältyvä starttiraha on määritetty Työllisyys-, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu -toimintoryhmään eikä Elinkeinopolitiikka-toimintoryhmään kuuluvaksi.

Koska ELY-keskusten ja TE-toimistojen julkisiin yrityspalveluihin käyttämää työaikaa ei pysty määrittämään, ei tarkastuksessa ollut mahdollista laskea yrityspalvelujen kustannuksia eikä arvioida palvelujen taloudellisuutta ja tuottavuutta.

Tarkastuksessa toteutetuissa kyselyssä sekä haastattelussa nousi esiin etenkin se, että Uudellamaalla julkisia yrityspalveluja on yritysten tarpeisiin nähden saatavilla liian vähän. Tilanne luo painetta muille palveluntarjoajille.<sup>46</sup> Koko maan kattaneen tarkastuksen kyselyssä Uudenmaan tilanne ei näy. Kysymyksen ”Yrityspalveluita on saatavissa eri alueilla riittävästi suhteessa kysyntään” vastausten keskiarvo oli varsin hyvä eli 8,1. (Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu.)

## Valtion talousarvion perusteella yrityspalveluiden kokonaiskustannusten määrittely ei ole ongelmatonta

Yrityspalvelujen ja -tukien kustannuksia ei voi tarkasti arvioida tai kohdentaa myöskään valtion talousarvion perusteella. Yrityspalveluihin ja -tukiin valtion talousarviossa kohdistetut varat sisältyvät työllisyys ja yrittäjyyspolitiikkaan sekä tutkimus-, kehittämis- ja



ELY-keskusten ja TE-toimistojen julkisiin yrityspalveluihin käyttämää työaikaa ja kustannuksia ei ole mahdollista määrittää.

innovaatiotoiminnan (TKI) tukemiseen, yrityksille suunnattuihin pääomasijoituksiin, korkotukiin ja lainoihin sekä osittain eräiden organisaatioiden toimintamenoihin. Yrityksiin melko suoraan kohdistuvia varoja oli vuoden 2022 talousarviossa noin 110 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi yrityksille kohdistetaan EU:n rakennerahastojen rahoitusta sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tuki- ja lainarahoitusta.

Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikkaan (luku 32.30) on varattu vuoden 2022 talousarviossa sekä I–IV lisätalousarvioissa noin 819 miljoonaa euroa. Kokonaissummasta on varattu

- julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin (mom. 32.30.51) noin 281 miljoonaa euroa
- EU:n rakennerahasto- ja muihin ohjelmiin (mom. 32.30.64) noin 394 miljoonaa euroa (valtio ja EU yhteensä).

Julkisista työvoima- ja yrityspalveluista yrityksiin kohdistuviksi eriksi voi laskea lähinnä seuraavat:

- yritystoiminnan kehittämisspalvelujen hankinta, 13 miljoonaa euroa
- yksityisen sektorin palkkatuki, 57 miljoonaa euroa
- starttiraha, 21 miljoonaa euroa.

Yrityspalvelujen tarjontaan liittyy osittain myös muita Business Finlandin, ELY-keskusten, TE-toimistojen sekä Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamäärärahoja. Lisäksi yrityksiin kohdistuvia ovat yritysten kehittämishankkeet (mom. 32.30.42), noin 20 miljoonaa euroa.

Yritystoiminnan tukemiseen kohdistetaan myös EU-varoja, mutta niiden määrää on vaikea arvioida. Yritysten ja niiden toimintaympäristön kehittämiseen kohdistettujen varojen määrää voi arvioida Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ohjelmakauden 2021–2027 rahoituksen perusteella<sup>47</sup>. Ohjelmakauden EAKR-rahoitus (EU- ja kansallinen rahoitus yhteensä) on noin 704 miljoonaa euroa. Ohjelmakaudelle tasaisesti jaettuna EAKR-rahoitus olisi noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Ohjelmakauden EAKR-rahoitus kohdistuu pääasiassa toimintalinjalle 1, Innovatiivinen Suomi, sekä toimintalinjalle 2, Hiilineutraali Suomi.<sup>48</sup>

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukiin oli 2022 talousarviossa varattu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla noin 418 miljoonaa euroa (mom. 32.20.40). Finnvera Oyj:n tappiokorvauksiin ja korkotukiin (mom. 32.40.47) oli varattu 97 milj. euroa. Lainoihin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan (mom. 32.20.83) oli varattu noin 244 miljoonaa euroa.

### 3.3 Julkisten yrityspalvelujen tarjonta on riittävää, mutta tarjonnassa on alueellisia eroja

Tarkastuksen perusteella julkisten yrityspalveluiden saatavuus ja palvelutarjonta ovat hyvällä tasolla. Etenkin Finnveran rahoituspalveluiden saatavuus on hyvä verrattuna muiden julkisten toimijoiden rahoituspalveluihin. Finnveran palveluvalikoima myös poikkeaa muiden palveluista, sillä se keskittyy lainoihin, takauksiin ja vientitakuisiin. EAKR-rahoitus jakautuu alueittain epätasaisesti. Tämä vaikuttaa alueilla käytettävissä olevan yritysrahoituksen määrään ja palvelujärjestelmän toimivuuteen. Näin ollen eri alueilla toimivat yritykset ovat eriarvoisessa asemassa.

#### Rahoituspalveluiden saatavuus vaihtelee

Tarkastuksen perusteella Finnveran rahoituspalveluiden saatavuus on hyvällä tasolla verrattuna muiden julkisten yrityspalvelutoimijoiden rahoituspalveluihin. Business Finlandin organisaattiorakenteessa tapahtuneet muutokset heijastuvat negatiivisella tavalla sen tarjoamien rahoituspalveluiden saatavuuteen.

Finnveran rahoituspalveluvalikoima eroaa muista valtiollisista toimijoista, koska Finnveran rahoituspalveluihin kuuluvat takaukset, lainat ja vientitakuut. Siten Finnvera ei myönnä rahallista tukea (valtionavustuksia). Muut työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa olevat organisaatiot myöntävät pääosin rahallista tukea sekä lainoja. Ulkoministeriö ei tarjoa rahoituspalveluita.

Tarkastuksen kyselyn perusteella palvelujärjestelmän toimijat ovat pääosin tyytyväisiä julkisten rahoituspalveluiden toimivuuteen. Kyselyssä julkisten rahoituspalveluiden toimivuuteen liittyvien vastausten keskiarvot vaihtelivat 7,6:n ja 8,1:n välillä. Heikoimman arvosanan 7,6 sai kysymys ”Rahoituspalvelut vastaavat yritysten tarpeisiin.” Parhaimman arvosanan 8,1 sai kysymys ”Rahoituspalveluita on saatavissa eri alueilla riittävästi suhteessa kysyntään.” (Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu.) Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä Finnveran palvelut saivat julkisista palveluorganisaatioista eniten positiivista palautetta: palveluita on hyvin saatavilla ja ne ovat toimivia.

Yritykset ovat Yrityspalvelut 2024+ -selvityksen mukaan yrityspalveluiden näkökulmasta alueellisesti varsin eriarvoisissa asemassa. Selvityksen mukaan tulisi varmistaa, että yrityksillä on sijainnista riippumatta saatavilla kattavat ja laadukkaat julkiset yrityspalvelut. Valtion tehtävä on taata säädöksiin perustuva yrityspalveluiden ”perusinfrastruktuuri” tasapuolisesti kaikilla alueilla. Keinoina ovat olleet selvityksen mukaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen alueille tarjotut yrityspalvelut.<sup>49</sup> Tarkastushaastattelussa nostettiin esiin, että Uudellamaalla ELY-keskuksessa on pula yrityspalvelujen resursseista.

Kesäkuussa 2022 julkaistun Team Finland -verkoston arviointiraportin mukaan verkoston palvelutarjonta on nykyisellään jo varsin kattava eikä siinä ole havaittavissa erityisiä aukkoja. Pikemminkin on tarve selkeyttää, konseptoida tai karsia palveluita kuin tuoda uusia palveluita. Arviointiraportin mukaan sama viesti tuli vahvasti myös yritysten suunnalta. Erityisesti ulkomaanverkoston palvelutarjontaa tulisi arvioinnin mukaan selkeyttää.<sup>50</sup>



Team Finland-verkoston palvelutarjontaa tulisi selkeyttää.

## EAKR-tuet jakautuvat alueille epätasaisesti

EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmilla tuetaan osaltaan yritysten toimintaa. Uusi ohjelmakausi alkoi vuoden 2021 alussa ja se ulottuu vuoden 2027 loppuun. Rahastot eli EAKR (Euroopan aluekehitysrahasto) ja ESR+ (Euroopan sosiaalirahasto) tukevat Uudistuva ja osaa-va Suomi EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelman ohjelma-asiakirjan mukaan kansallisia toimia elinkeino-, energia-, ilmasto-, innovaatio-, koulutus- ja työllisyyspolitiikassa sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vastaisessa työssä.<sup>51</sup> Rahoituksen painopiste on ohjelmakaudella 2021–2027 vahvasti syrjäisimpiin ja pohjoisen harvaan asutuihin alueisiin. Esimerkiksi EAKR-rahoituksen yhteismäärä (EU:n ja kansallinen rahoitus yhteensä) on syrjäisimmillä ja pohjoisen harvaan asutuilla alueilla 575 miljoonaa euroa ja eteläisen ja läntisen Suomen kehittyneemmillä alueilla 129 miljoonaa euroa.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskeneen arvioinnin mukaan hallinnon haasteet liittyvät niukkojen resurssien tehokkaaseen käyttöön ja asiakaslähtöisen uudistuvan hanketoiminnan aktivointiin. Arvioinnin mukaan hallinnon vahvuuksia ovat entistä sujuvampi sähköinen asiointi, käyttöön otetut kustannusmallit ja maksatusten nopeutuminen. Arviointiraportissa todetaan myös, että tutkimuksen ja kehittämisen edistämisen osalta rakennerahasto-ohjelman vaikutus jäi vähäiseksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaismenoihin suhteutettuna. Arvion mukaan EAKR-tuki mahdollisti sitä saaneiden yritysten kasvua tavoitteisiin nähden hyvin, vaikka osa vaikutuksista tulee vasta pidemmän ajan kuluessa. Yritysten kansainvälistymisen edistämässä onnistuttiin arvion mukaan hyvin. Sen sijaan ohjelman vaikutukset elinkeinorakenteen monipuolistamiseksi ja uusien yritysten syntymisen tukemiseksi jäivät arvion mukaan vaatimattomiksi.<sup>52</sup>

EAKR-rahoituksen painottuminen syrjäisille ja pohjoisen harvaan asutuille seuduille tarkoittaa, että eteläisen ja läntisen Suomen yrityksille on tarjolla muuta maata heikommat rahoituspalvelut. Eri alueilla toimivat yritykset ovat siten eriarvoisessa asemassa. Tarkastuksessa toteutetussa kyselyssä pohjoisen ja itäisen Suomen alueiden yritystukimäärärahoja pidettiin suurina verrattuna eteläisen ja läntisen Suomen määrärahoihin. Suhteessa yritysten lukumäärään vähiten yritysrahoitusta on käytettävissä Uudellamaalla. Käytettävissä oleva yritysrahoitus voi vaikuttaa suuresti järjestelmän toimivuuteen. Haastatteluissa eri alueilla toimivien yritysten eriarvoisen aseman nähtiin luovan merkittävää vääristymää markkinoille.<sup>53</sup>



ELY-keskusten rahoitus on aluekohtaista, jolloin eri alueilla toimivat yritykset ovat eriarvoisessa asemassa.

## 4 Edesauttaako toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto yrityspalvelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamista?

Tarkastuksen perusteella yrityspalvelujärjestelmän toimijat ovat valmiita kehittämään yrityspalvelukokonaisuutta yhdenmukaiseen ja asiakaslähtöisempään suuntaan. Hyväksi tavaksi tähän nähtiin verkostoihin perustuva yhteistyö. Puutteellinen kokonaisuuden ohjaus kuitenkin vaikeuttaa toimijoiden välistä yhteistyötä.

Yhteistyötä ja toimijoiden välistä tiedonvaihtoa on pyritty edistämään kehittämällä yhteisiä tietojärjestelmiä. Kehittämiskohteiksi on tunnistettu yksittäisten organisaatioiden ja yrityspalvelukokonaisuuden tavoitteiden parempi yhteensovittaminen. Myös valtiollisten yrityspalvelutoimijoiden yhteisessä asiakkuudenhallintajärjestelmässä, KasvuCRM:ssä, on etenkin käytettävyyteen, kirjauskäytäntöihin ja tiedon hyödynnettävyyteen liittyviä kehittämiskohteita.

Yrityspalvelujen kokonaisuutta on pyritty tekemään yrityksille selkeämmäksi tarjoamalla sähköisiä palveluja, muodostamalla palvelukokonaisuuksia ja -polkuja sekä edistämällä yrityspalveluita tarjoavien organisaatioiden yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Järjestelmää merkittävästi yksinkertaistavia toimenpiteitä ei ole kuitenkaan tehty. Yrityspalvelujärjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa tällä hetkellä paljon hallinnollista työtä, mikä vie palveluntarjoajilta resursseja enemmän asiakasarvoa tuottavalta toiminnalta.

### 4.1 Epäselvyydet palveluntarjoajien työnjaossa heikentävät yritysten saamaa palvelua

**Yritysten neuvontapalveluja tulisi yhtenäistää ja tehdä yrityksille ymmärrettävämmiksi**

Yrityspalveluja tarjoavat useat eri toimijat, mikä tekee yrityspalvelujärjestelmästä hajanaisen ja hankalasti ymmärrettävän etenkin yritykselle, jolle järjestelmä ei ole entuudestaan tuttu. Asiakasyritykselle voi olla epäselvää, mihin organisaatioon sen tulisi olla yhteydessä mihinkin tarpeeseen liittyen.<sup>54</sup> Tämä voi vähentää



julkisten yrityspalvelujen saavutettavuutta ja käyttöä. Palvelujärjestelmän toimijat ovat valmiita korjaamaan tilannetta. TE-toimistoilla on tärkeä rooli asiakasohjauksessa.

Ensimmäistä kertaa yrityspalveluiden piiriin tuleville yrityksille on tarjolla palveluita monesta organisaatiosta, mikä on pahimmillaan johtanut kilpailuun asiakkaista<sup>55</sup>. Julkisten toimijoiden välistä kilpailuasetelmaa ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Keskeiset julkisia yrityspalveluja tuottavat ja ohjaavat organisaatiot ovat tietoisia tarpeesta selkiyttää järjestelmää ja yhtenäisestään palvelua. Toimenpiteistä on linjattu esimerkiksi valtion työvoimaja yrityspalveluita koskevassa palvelustrategiassa vuosille 2021–2023. Toimijat ovat myös tehneet yhteistyötä, joskin alueellisesti vaihtelevasti<sup>56</sup>. Positiivista on se, että toimijat ovat valmiita parantamaan ja lisäämään keskinäistä yhteistyötä.<sup>57</sup>

Yrityspalveluista tehdyissä selvityksissä yritysten neuvontapalvelujen kokonaisuutta on kuvattu yrityksille vaikeaselkoiseksi<sup>58</sup>, mutta yksittäiselle yritykselle järjestelmä ei välttämättä näyttäydysellaisena. Monen yrityksen ensimmäinen kontakti julkisiin yrityspalveluihin on paikallinen uusyrityskeskus tai kehittämissyhtiö<sup>59</sup>, joka ohjaa asiakkaitaan valtiollisiin palveluihin, kuten TE-toimistoihin tai ELY-keskuksiin.<sup>60</sup>

TE-palvelujen keskeinen tehtävä yrityspalvelujärjestelmässä on edistää osaavan työvoiman saatavuutta sekä seuloa ja välittää yritysasiakkaita muiden toimijoiden heille sopiviin palveluihin<sup>61</sup>. TE-toimistot ohjaavat yrityksiä muiden toimijoiden palveluihin Team Finland -verkostonydintoimijoiden yhteisessä asiakkuudenhallintajärjestelmässä huomattavasti enemmän kuin muut Team Finland -toimijat<sup>62</sup>. TE-palveluilla on välittäjän roolista johtuen verraten hyvät tiedot muiden toimijoiden yrityspalveluista<sup>63</sup>.

## Alueellisen ja valtakunnallisen toiminnan yhteensovittamisessa on edelleen parannettavaa

Tarkastuksen perusteella valtakunnallisten ja alueellisten palvelujen välistä työnjakoa on pyritty selkeyttämään, mutta epäselvyyksiä ilmenee edelleen. Haasteita aiheuttavat toimijoiden erilaiset lähtökohdat ja tavoitteet sekä yrityspalveluiden kohdentaminen yrityskenttään. Toimijat ovat yhtä mieltä siitä, että työnjakoa on tarpeen selkeyttää, mutta ne kokevat, että ohjaus ei tue riittävästi sujuvampaa yhteistyötä. Team Finland -verkoston toiminta on lähentänyt toimijoita toisiinsa ja edistänyt toimijoiden välistä yhteistyötä.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan yrityspalvelujärjestelmän ohjaus ei nykyisellään tue riittävästi toimijoiden välistä toimivaa työnjakoa, ja työnjaon sujuvuus on liikaa yksittäisten toimijoiden tai jopa asiantuntijoiden varassa. Toimijat tunnistivat parantamisen varaa sekä työ- ja elinkeinoministeriön sisäisessä että ministeriöiden välisessä koordinaatiossa. Yrityspalvelujärjestelmän ohjaukseen osallistuvat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ulkoministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö.



Julisten yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden välinen kilpailu asiakkaista on haitaksi.

Kyselyn vastaajat kokivat, että ohjauksen puutteet johtavat epäselvyyksiin toimijoiden välillä ja saavat yrityspalvelujärjestelmän näyttämään yritysten näkökulmasta sekavalta<sup>64</sup>. Toimijoiden omien ja Team Finland -verkoston tavoitteiden nykyistä parempaa yhteensovittamista vastaajat pitivät hyvänä tapana edistää yhteistyön ja työnjaon toimivuutta<sup>65</sup>. Toimijoiden välisessä työnjaossa ei nähdä ylitsepääsemättömiä periaatteellisia ongelmia, ja käytännön yhteistyötä asiantuntijoiden välillä pidetään toimivana.

Tarkastuksessa nousi laajasti esiin näkemys, että Business Finlandin kansallista ja kansainvälistä toimintaa voisi hyödyntää ja yhteensovittaa paremmin alueilla tapahtuvaan yrityspalvelutoimintaan. Kansallisen ja alueellisen tason yhteistyön vahvistaminen sekä parempi koordinaatio alueiden välillä koetaan laajasti tarpeellisenä<sup>66</sup>. Sekä ELY-keskuksen että Business Finlandin asiantuntijat tunnistaivat tarpeen selkeyttää yhteistyötä ja työnjakoa<sup>67</sup>. Yksi syy työnjaon haasteisiin Business Finlandin ja ELY-keskusten välillä on niiden erilaiset näkökulmat yrityspalvelujärjestelmään. Kansallisella ja kansainvälisellä tasolla toimiva Business Finland keskittyy tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitukseen sekä kansainvälisen kasvun palveluihin. ELY-keskukset puolestaan toimivat korostetusti aluetasolla<sup>68</sup> ja niiden palvelut keskittyvät pk-yritysten elinkaarella vaiheeseen, joka edeltää Business Finlandin palveluita.

Tarkastuksessa tehdyt havainnot Business Finlandin ja ELY-keskusten yhteistyön kehittämistarpeista ovat yhtenevät työ- ja elinkeinoministeriön Business Finlandista vuonna 2021 teettämän arvioinnin tulosten kanssa. Arvioinnissa nostettiin voimakkaasti esille tarve selkeyttää ja lisätä ELY-keskusten ja Business Finlandin välistä yhteistyötä operatiivisella tasolla<sup>69</sup>. Lisäksi arviossa kritisoitiin ELY-keskusten ja Business Finlandin välistä rajapintaa ja yhteistyötä pk-yrityksille suunnattujen rahoituspalvelujen osalta<sup>70</sup>.

ELY-keskusten ja Business Finlandin palvelut kohdistuvat rajatummalle yritysjoukolla kuin TE-toimistojen ja Finnveran palvelut. TE-toimistot ja Finnvera palvelevat koko yrityskenttää, eikä niillä siksi ole samanlaisia asiakaskriteereitä kuin ELY-keskuksilla tai Business Finlandilla. Palvelujen rajatumpi kohdentaminen asiakaskriteerien kautta aiheuttaa epäselvyyttä yritysten keskuudessa siitä, kumman palveluntarjoajan palvelu on sopiva mihinkin tarpeeseen.

ELY-keskusten ja Business Finlandin erilaiset organisoitumistavat heijastuvat muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Esimerkiksi Finnveran yhteistyötä Business Finland kanssa helpottaa se, että molemmat organisaatiot toimivat valtakunnallisesti yhtenäisesti, kun taas ELY-keskusten ja Finnveran yhteistyötä hankaloittaa paikoitellen ELY-keskusten toiminnan alueellaisuus ja keskinäinen erilaisuus.

Business Finlandin rooli alueilla on uuden alueorganisoitumismallin myötä osin epäselvä<sup>71</sup>. Vaikka BF:n asiantuntijoita työskentelee edelleen eri alueilla ympäri Suomea, ei heidän toimintansa ole enää aluesidonnaista. Juuri aluesidonnaisuuden poistuminen



Vaikuttavuuden parantamiseksi kansallista ja alueellista yrityspalvelutoimintaa tulisi yhteensovittaa paremmin.

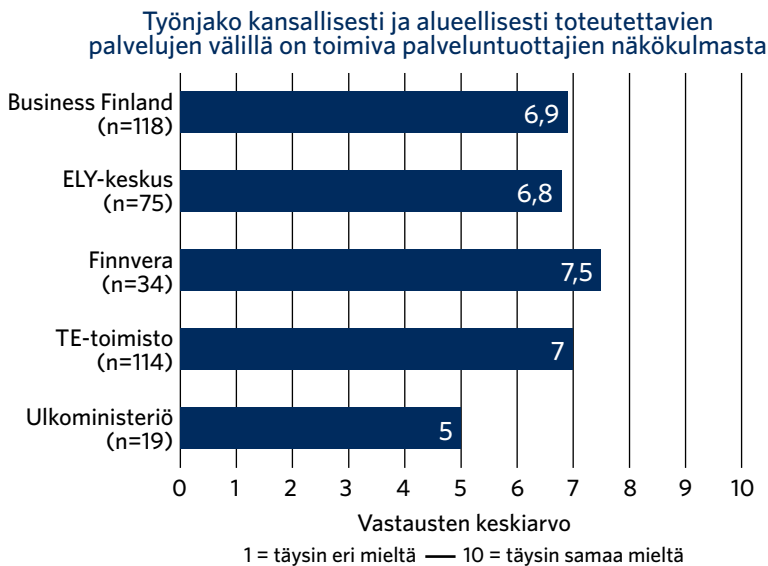


Team Finland-verkostossa pyritään kehittämään organisaatioiden toiminnan asiakaslähtöisyyttä.

BF:n toiminnassa on johtanut siihen, etteivät alueelliset toimijat välttämättä tunnista selkeää yhteyshenkilöä Business Finlandista<sup>72</sup>. Uudessa mallissa nähdään olevan paljon hyvää, mutta samalla Business Finlandin alueellisen näkökulman arvioidaan jääneen liian vähäiseksi, minkä nähdään haittaavan yhteistyötä ja työnjakoa. Toisaalta ELY-keskusten aluelähtöisyys asettaa yritykset sijoittumispaikan perusteella eriarvoiseen asemaan<sup>73</sup>.

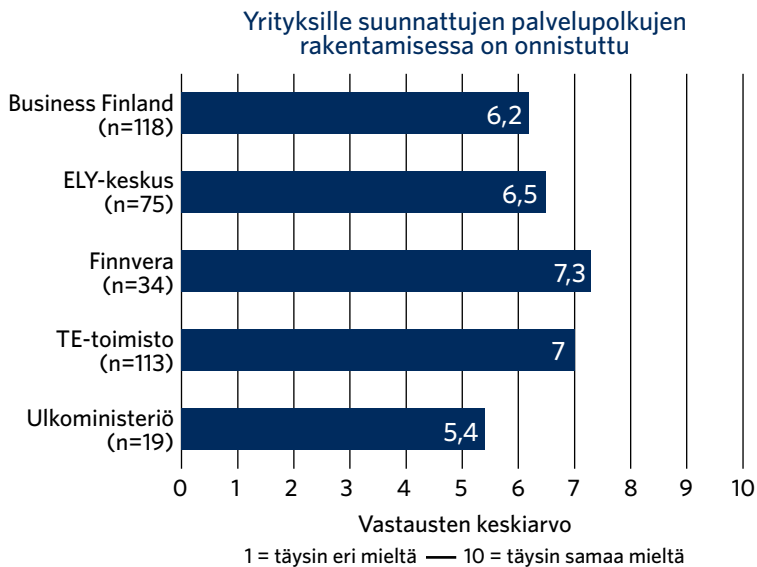
Team Finland -ydintoimijat kokevat Team Finland -verkoston tärkeänä ja ovat sitoutuneita yhteistyöhön<sup>74</sup>. Yhteistyö on toimivaa erityisesti alueilla, jossa eri toimijoiden työntekijät työskentelevät samoissa tiloissa<sup>75</sup>. Team Finland -verkostossa pyritäänkin jatkuvasti sovittamaan eri organisaatioiden toimintaa mahdollisimman yhdensuuntaiseksi ja asiakaslähtöiseksi. Vuonna 2021 käynnistyi Team Finland -verkoston kansainvälistymispalvelujen palvelupolun kehittämishanke osana Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelmaa. Kehittämishankkeessa on pyritty selkeyttämään verkoston palvelukokonaisuutta ja toimijoiden välistä yhteistyötä<sup>76</sup>.

Verkoston toimijoiden mielestä palvelupolun selkeyttäminen on oikeasuuntaista työtä nykyisten haasteiden ratkaisemiseksi. Erityisesti ulkoministeriö tunnistaa tarpeen selkeyttää työnjakoa kansallisesti ja alueellisesti toteutettavien palvelujen välillä (ks. kuvio 7). Vaikka Team Finland -verkoston toiminta kohdistuu vain yritysten kansainvälisen kasvun edistämiseen, osa toimijoista kokee tarvetta kehittää saman tyyppistä yhteistyötä myös muiden kuin yritysten kansainväliseen kasvuun tähtäävien yrityspalvelujen kanssa. Osa toimijoista näkee jaon yritysten kansainväliseen kasvuun tähtääviin ja muihin palveluihin osin liian tiukkana<sup>77</sup>.



Kuvio 7: Työnjaon toimivuus kansallisten ja alueellisten palvelujen välillä. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä selvitettiin myös yrityksille suunnattujen palvelukokonaisuuksien toimivuutta. Kyselyssä esitettiin väittämä ”Yritykselle suunnattujen palvelupolkujen/palvelukokonaisuuksien rakentamisessa on onnistuttu”. Arvioiden perusteella palvelupolkujen rakentamisessa ei ole täysin onnistuttu. Vastausten keskiarvo oli 6,6 asteikolla 1–10. Myönteisimmin väittämää arvioivat Finnveran edustajat ja kielteisimmin ulkoministeriön edustajat (ks. kuvio 8). Kyselyn avovastauksissa nostettiin esiin Team Finland -palvelupolun uudistaminen vuonna 2022. Tämän uskotaan selkeyttävän ja yksinkertaistavan kansainväliseen kasvuun tähtääviä yrityspalveluja.



Kuvio 8: Yrityksille suunnattujen palvelukokonaisuuksien onnistuneisuus. Vastaukset asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 10 = täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

### Yrityspalvelujärjestelmän hajanaisuuden vaikutukset korostuvat pk-yrityksien kohdalla

Yrityspalvelujärjestelmän hajanaisuus muodostaa haasteen pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kirjatulle tavoitteelle edistää pk-yritysten kasvua. Pk-yritysten kohdalla järjestelmän hajanaisuuden vaikutukset korostuvat, sillä nykyinen monimutkainen julkinen palvelu- ja rahoitusjärjestelmä vaatii yritykseltä paljon perehtymistä, eikä monessa pk-yrityksessä ole siihen resursseja<sup>78</sup>. Yksi keskeinen pk-yrityksen kasvun tekijä on sen henkilöstö, mutta monella pk-yrityksellä ei ole erillistä henkilöstöhallintoa. Haastateltavat toivoivat, että tähän kiinnitettäisiin enemmän huomiota pk-yrityksille kohdennetuissa julkisissa yrityspalveluissa<sup>79</sup>.

## Pk-yritykset ovat tärkeitä työllistäjiä, ja niiden kasvua pyritään tukemaan

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite monipuolistaa elinkeinorakennetta ja kannustaa kestävään kasvuun. Tavoite koskee erityisesti pk-yrityksiä (pienet ja keskisuuret yritykset eli yritykset, joissa on alle 250 työntekijää). Hallitusohjelmassa pyritään kasvattamaan kasvuhakuisten ja -kykyisten pk-yritysten määrää koko maassa. Hallitusohjelmassa painoa on asetettu pyrkimykselle helpottaa aloittavien ja pk-yritysten toiminnan edellytyksiä. Uusia työpaikkoja syntyy ennen kaikkea nuoriin yrityksiin, jotka ovat käytännössä aina pk-yrityksiä. Pk-yritykset vastaavat OECD-maissa noin 60 prosentista työllisyydestä ja 50–60 prosentista arvonlisäyksestä.<sup>80</sup>

Suomessa oli vuonna 2019 reilut 290 000 yritystä (pois lukien maa-, metsä- ja kalatalouden yritykset). Lähes kaikki kuuluivat pk-yritysten ryhmään, sillä yrityksistä vain 0,2 prosentissa oli työntekijöitä 250 tai enemmän. Kaikkiaan yritykset työllistivät 1,5 miljoonaa ihmistä, joista pk-yritysten osuus oli noin miljoona ihmistä. Viime vuosina suurin osa uusista työpaikoista on syntynyt pk-yrityksiin. Työpaikkoja syntyy ennen kaikkea nuoriin yrityksiin, jotka ovat käytännössä aina pk-yrityksiä. Yritysten liikevaihto vuonna 2020 oli noin 428 miljardia euroa, siitä pk-yritysten osuus oli noin 58 prosenttia.<sup>81</sup>

Pk-yrityksistä kasvuhakuisia (kasvaa mahdollisuuksien mukaan) on 30 prosenttia ja voimakkaasti kasvuhakuisia kuusi prosenttia. Jonkinasteista kasvuhakuisuutta on siis reilussa kolmasosassa pk-yrityksistä. Kasvuhakuisuus on selvästi laskenut vuoden 2017 jälkeen, sillä vuoden 2017 alussa pk-yritysbaremetrin mukaan kasvuhakuisia yrityksiä oli puolet kaikista pk-yrityksistä. Vastaavasti niiden yritysten osuus pk-yrityksistä, joilla ei ole kasvutavoitteita on samassa ajassa kasvanut vajaasta viidenneksestä reiluun neljännekseen.<sup>82</sup>

Pk-yrityksille kohdistettujen kehittämispalvelujen roolin voi ajatella olevan hetkellisesti lisätä yrityksen käytössä olevia kehittämisresursseja kasvun aikaansaamiseksi<sup>83</sup>. Tarjolla olevien julkisrahoitteiden kehittämisesurssien käyttö saattaa kuitenkin jäädä toivottua alhaisemmaksi palvelujärjestelmän hallinnollisen monimutkaisuuden takia. Pk-yritykset voivat joutua turvautumaan yksityisiin maksullisiin konsultteihin hakiessaan julkista rahoitusta<sup>84</sup>.

Pk-yrityksille tarjolla olevan julkisen palvelun ja rahoituksen määrä ei ole ongelma. Ongelma on se, että pk-yritykset eivät tunne palveluja riittävän hyvin, ja että järjestelmä ei näyttäydy uusille, potentiaalisille yrityksille riittävän selkeänä<sup>85</sup>. Ongelmaa on pyritty korjaamaan muun muassa digitaalisilla palveluilla ja palvelujen tunnettuutta lisäämällä<sup>86</sup>. Näyttäisi siltä, että mainituilla keinoilla ei kuitenkaan ole pystytty täysin korjaamaan ongelmia, vaan ne ovat siirtyneet sähköisten palvelujen ja henkilökohtaisen neuvonnan yhteensovittamisen ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon haasteiksi<sup>87</sup>.

## Ulkoministeriö on tulkinnut toimialansa viennin edistämisessä laiveasti

Tarkastuksen perusteella ulkoministeriön tosiasiallinen toimiala yritysten viennin edistämisessä on laajempi kuin valtioneuvoston ohjesääntöön on kirjattu. Ulkoministeriön tosiasiallinen toimiala menee valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:ään kirjatus työ- ja elinkeinoministeriön toimialan kanssa päällekkäin. Ministeriöiden tehtäviä on tarkennettu ministeriökohtaisissa asetuksissa, mutta ulkoministeriön tosiasiallisiin tehtäviin vaikuttaa sisältyvän muitakin viennin ja investointien edistämisen palveluita kuin viranomaispalveluita. Olisi hyvä arvioida, onko ulkoministeriön viennin edistämistoiminnan ja valtioneuvoston ohjesäännön välillä tältä osin ristiriitaa. Ulkoministeriö katsoo, että sen toimialan laajuus viennin edistämisessä on seurausta Business Finlandin niukoista Team Finland -resursseista ulkomaisissa Business Finland -vientikeskuksissaan.<sup>88</sup>

Valtioneuvoston ohjesäännön 21 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluu muun muassa yritysten kansainvälistyminen. Edelleen ohjesäännön 13 §:n mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa kauppapolitiikka ja kaupallistaloudelliset suhteet. Valtioneuvoston asetuksessa työ- ja elinkeinoministeriöstä (1024/2007) on yritysten kansainvälistyminen ilmaistu laajemmin työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä säätelevässä 1 §:n 1 momentin 25-kohdassa ”viennin edistäminen, yritysten kansainvälistyminen sekä matkailun edistäminen”. Valtioneuvoston asetuksessa ulkoministeriöstä (1171/2005) on kaupallistaloudellisia suhteita laajennettu 1 §:ssä seuraavasti: ”Ulkoministeriön tehtäviä ovat 7) kaupallistaloudelliset kansainväliset suhteet, viennin ja investointien edistämisen viranomaispalvelut ulkomailla sekä kansainvälinen vientivalvontayhteistyö ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta”.

Vuoden 2022 talousarvion käsittelyssä eduskunnan valtiovarainvaliokunta antoi mietinnön (VaVM 33/2021 vp), jossa valiokunta piti myönteisenä, että ulkoministeriön resursseja viennin ja kaupan edistämiseksi Team Finland -verkoston kautta vahvistettiin vuoden 2021 tapaan myös vuonna 2022 (resursseja vahvistettiin noin 5,1 miljoonalla eurolla). Lisäys tarkoitti, että verkoston toimintaa voitiin jatkaa 20 henkilötyövuoden lisäpanostuksella. Myös Business Finland on vahvistanut omia vientikeskuksiaan. Nykyisin Business Finlandin palveluksessa toimii ulkomailla noin 150–160 henkilöä, joista vienninedistämisestä tehtävissä on noin 120 henkilöä ja loput Invest in Finland- sekä Visit Finland -toiminnassa. Edelleen valtiovarainvaliokunta ilmaisee mietinnössään tyytyväisyytensä siihen, että ulkoministeriön vienninedistämistyötä on järjestelmällisesti ja monin eri tavoin kehitetty, tiivistetty ja uudistettu viime vuosina. Ulkoministeriöön muun muassa perustettiin Team Finland -vienninedistämisyksikkö 1.8.2021. Yksikkö keskittyy erityisesti jatkuviin, suoriin ja proaktiivisiin yrityskontakteihin ja yhteyksiin maakuntiin.

## Business Finlandin ja ulkoministeriön välisessä työnjaossa on epäselvyyttä

Yhteistyön ulkoministeriön ja Business Finlandin välillä koetaan parantuneen viime vuosina<sup>89</sup>, mutta sekä ulkoministeriö että Business Finland näkevät tarvetta selkeyttää organisaatioiden välistä työnjakoa ulkoministeriön edustustoista ja Business Finlandin ulkomaanverkostosta koostuvassa Team Finland -ulkomaanverkostossa<sup>90</sup>. Team Finland -verkoston vuoden 2022 arvioinnin tulokset ovat hyvin saman suuntaisia tarkastuksen kyselyssä ja haastatteluisissa tehtyjen havaintojen kanssa.

Business Finlandin asiantuntijat näkivät toimijoiden tehtävissä turhaa päällekkäisyyttä. Havainnollistavana esimerkkinä he käyttivät sitä, että osa aiemmin Business Finlandilla kansainvälisen kasvun tehtävissä työskennelleistä asiantuntijoista on siirtynyt vastaaviin tehtäviin ulkoministeriöön. Business Finland ja ulkoministeriö olivat samaa mieltä siitä, että nykyinen epäselvyys ei ole tarkoituksenmukaista, koska se lisää yrityspalvelujärjestelmän epäselvyyttä asiakkaalle.

Haasteena ulkoministeriön ja Business Finlandin välisessä työnjaossa on erilaiset lähestymistavat. Business Finland jaottelee yrityksiä niiden vientimahdollisuuksien ja -edellytyksien mukaan, mutta ulkoministeriössä ei tämän tyyppistä jaottelua tehdä. Lisäksi edustustojen päälliköt johtavat kohdemaan tai -alueen Team Finland -toimintaa, ja siksi ulkoministeriön tavoitteet voivat olla toiminnassa etusijalla Business Finlandin tavoitteisiin nähden. Tästä seuraa, että palveluja ei kohdenneta kaikista kasvupotentiaalisimmille yrityksille, mikä puolestaan johtaa resurssien kohdentamiseen yritysten viennin edistämistavoitteen kannalta epätarkoituksenmukaisesti.

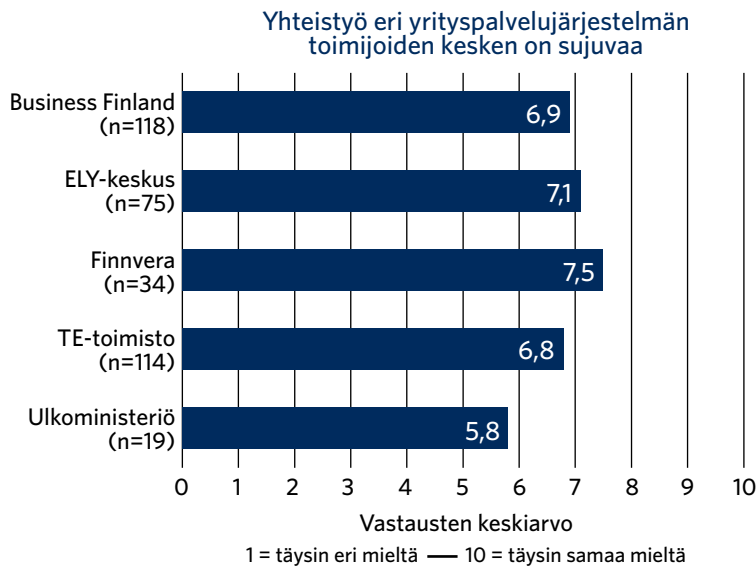
Ulkomaanverkoston osalta on tunnistettu tapauksia, joissa yhteistyö ja työnjako on toimivaa ulkoministeriön ja Business Finlandin välillä, mutta yhteistyön toimivuus nähdään varsin henkilösidonnaisena eikä riittävän tasalaatuisena<sup>91</sup>. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan ulkoministeriön työntekijät suhtautuivat kriittisimmin yrityspalvelutoimijoiden välisen yhteistyön sujuvuuteen (ks. kuvio 9). He myös antoivat huonoimmat arviot toimijoiden tehtävien ja tavoitteiden päällekkäisyyksistä (ks. kuvio 5). Business Finland puolestaan suhtautui melko kriittisesti ulkomaanverkoston toimintamallin ja työnjaon toimivuuteen sekä TF -verkoston vuoden 2022 arvioinnissa että tarkastushaastatteluisissa. Myös muiden kumppaneiden kuten kauppakamarien ottaminen mukaan osaksi Team Finland -verkostoa riippuu tällä hetkellä liikaa yksittäisten henkilöiden aktiivisuudesta, joskin asiaa on pyritty kehittämään<sup>92</sup>.



Ulkoministeriön ja Business Finlandin yhteistyö toimii, mutta henkilösidonnaisuus korostuu.

Business Finland korosti ohjauksen roolia ja oli sitä mieltä, että Business Finlandin ja ulkoministeriön tavoitteiden yhteensovittamiseen tulisi kiinnittää huomiota enemmän ja aikaisemmassa vaiheessa<sup>93</sup>. Myös Team Finland -verkoston arvioinnissa ulkomailla toimivat asiantuntijat ilmaisivat haluavansa vahvempaa ohjausta, parempaa tavoitteiden ja mittareiden asetantaa sekä organisaation yksinkertaistamista ja päällekkäisyyksien poistoa<sup>94</sup>.

Business Finlandin ja ulkoministeriön tarjoamat viennin edistämisen asiantuntijapalvelut ovat korostetun tärkeässä asemassa pk-yritysten kohdalla. Finnveran mukaan työnjaolliset epäselvyydet ulkoministeriön ja BF:n välillä haittaavat erityisesti pk-yrityksiä saamasta tarvitsemaansa palvelua. Pk-yrityksillä ei ole välttämättä riittäviä omia resursseja maakohtaiseen palvelutarjontaan perehtymiseen samalla tavoin kuin suuryrityksillä. Finnveralla on pk-yrityksille yksi neuvontapalvelu, Vientikaupan rahoitusohjelma, mutta siinä keskitytään rahoitusasioihin eikä siinä ole mahdollista neuvoa viennin edistämistä yleisemmin.<sup>95</sup>



Kuvio 9: Yhteistyön sujuvuus toimijoiden välillä. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)



## 4.2 Verkostot ovat toimivia yhteistyön ja tiedonvaihdon kannalta, mutta tietojärjestelmien hyödynnettävyydessä on vielä kehitettävää

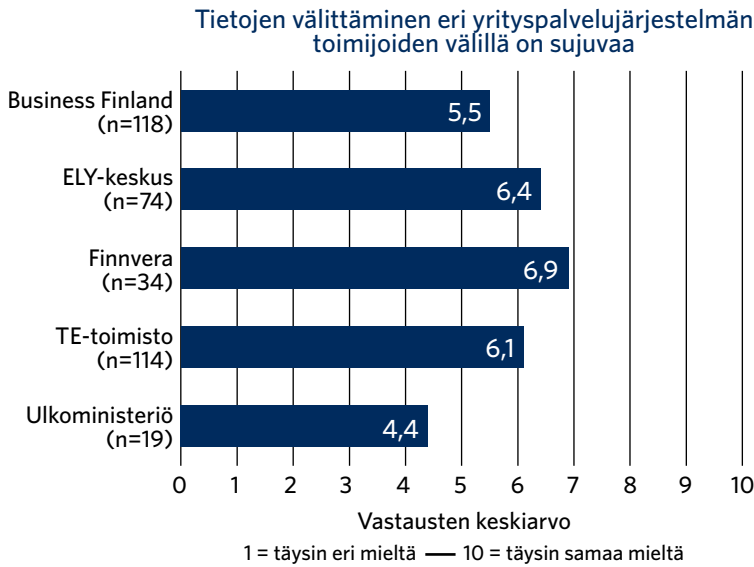
Tarkastuksen perusteella yrityspalvelutoimijat näkevät verkostot parhaana yhteistyötapana nykyisessä monen toimijan, hallinnon-tason ja ohjaavan ministeriön muodostamassa kokonaisuudessa. Team Finland -verkosto on tällä hetkellä ainoa, joka yhdistää alueelliset, kansalliset ja kansainväliset palvelut. Verkoston toiminta koetaan hyödylliseksi. Yhteistyön kehittämiskohteiksi tunnistettiin yhteisen asiakaspalvelumallin ja asiakkuudenhallintajärjestelmän sekä yhteisten toimintatapojen ja mittareiden kehittämisen sekä palvelujen tunnettuuden lisäämisen.

Jokaisella ELY-alueella toimii Team Finland -ydintoimijoista koostuva aluetiimi, jota ELY-keskus johtaa. Aluetiimeissä organisoidaan alueellisia palvelupolkuja, asiakashankintaa ja palvelujen tuottamista Team Finland -verkoston strategian ja toiminnallisten tavoitteiden mukaisesti<sup>96</sup>. ELY-alueilla toimii myös Team Finland -alueverkosto, johon kuuluvat kunnalliset kehitysyritykset, kauppa-kamarit ja muut yritysten kansainvälistä kasvua edistävät organisaatiot. Alueverkostojen toiminta määritellään jokaisella alueella erikseen ja ELY-keskuksissa toimivat Team Finland -koordinaattorit organisoivat alueen yrityspalvelutoimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa<sup>97</sup>. Team Finland -kumppaniverkoston jäsenet pitivät Team Finland -alueverkostoa ja -koordinaattoreita tärkeinä sujuvan yhteistyön kannalta<sup>98</sup>. Team Finland -verkosto keskittyy yritysten kansainväliseen kasvuun osana julkisia yrityspalveluja. Verkoston roolia toimijoiden välisessä yhteistyössä korostaa se, että yrityspalvelujärjestelmässä ei ole toista samalla tavalla eri toimijoita yhdistävää yhteistyöverkosta.

Sekä alueelliset yrityspalvelutoimijat että työ- ja elinkeinoministeriö pitävät yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toimijoiden välillä pääosin sujuvana, joskin myös kehittämiskohteita on (kuvio 10). Team Finland -verkostossa yhteistyö koettiin paikoin liian yhdensuuntaiseksi ja toiminta liian organisaatiolähtöiseksi palvelukokonaisuuden sujuvuuden jäädessä taka-alalle<sup>99</sup>. Team Finland -ydintoimijat toivoivat lisää yhteistyötä yhteisen asiakaspalvelumallin ja asiakkuudenhallintajärjestelmän (KasvuCRM) kehittämiseen<sup>100</sup>. Toimijat tunnistivat myös tarpeen vahvistaa verkostojohtamista luomalla nykyistä enemmän yhteisiä toimintatapoja ja mittaristoja<sup>101</sup>.



Haasteena on saada palvelukokonaisuus yritysten kannalta selkeäksi.



Kuvio 10: Tiedon välittämisen sujuvuus toimijoiden välillä. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

Yrityspalvelutoimijoiden mukaan keskeinen keino parantaa yrityspalveluiden toimijoiden yhteistyötä ja sujuvoittaa asiakastiedonvaihtoa olisi lisätä toimijoiden kesken tietämystä muiden tarjoamista palveluista<sup>102</sup>. Valtiollisista yrityspalvelutoimijoista paras tuntemus muiden palveluista näyttäisi olevan TE-toimistoilla. TE-toimistot palvelevat kaikkia yrityksiä ilman asiakaskriteerejä ja ohjaavat asiakasyrityksiä muiden toimijoiden palveluihin, mikä puolestaan edellyttää muiden toimijoiden palvelujen tuntemista.

Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa on ohjattu myös yrityspalvelutoimijoiden tulosohjaus- ja strategia-asiakirjoilla<sup>103</sup>. Kirjauksista huolimatta toimijat eivät koe ohjausta kaikilta osin riittävän selkeänä. Myös yhteistyötä ja tiedonvaihtoa mittaavien indikaattorien tarkoituksenmukaisuutta kyseenalaistettiin laajasti. Useat Team Finland -ydintoimijat toivoivat myös selkeämpää ja yhdenmukaisempaa ohjeistusta asiakkuudenhallintajärjestelmän kirjauskäytäntöihin.

Asiantuntijoiden yhteistyön ja tiedonvaihdon sujuvuuden nähtiin nojaavan paljolti henkilösuhteisiin, ei niinkään tietojärjestelmäkirjauksiin. Toisaalta pienemmillä alueilla yhteistyö ja tiedonvaihto on usein saumatonta juuri vakiintuneiden henkilösuhteiden johdosta. Kääntöpuolena on tiedonvaihdon henkilöriippuvuus, laadun epätasaisuus sekä se, että läheskään kaikki tehty yhteistyö ja tiedonvaihto ei näy asiakkuudenhallintajärjestelmään



Palvelujärjestelmän toimijoiden yhteistyötä voisi parantaa lisäämällä tietämystä muiden toimijoiden palveluista.

perustuvissa indikaattoreissa. Erityisesti asiakasrajapinnassa työskentelevien asiantuntijoiden mielestä nykyiset mittarit eivät kuvaa riittävästi yhteistyön ja tiedonvaihdon laatua ja siihen vaikuttavaa toimintaa. ELY-keskuksien, Business Finlandin ja Finnveran asiantuntijat nimesivät haasteeksi myös sen, että tiedonvaihdon puutteiden takia kokonaiskuvan muodostaminen yritysasiakkaan tilanteesta organisaatioiden kesken on ajoittain haastavaa<sup>104</sup>.

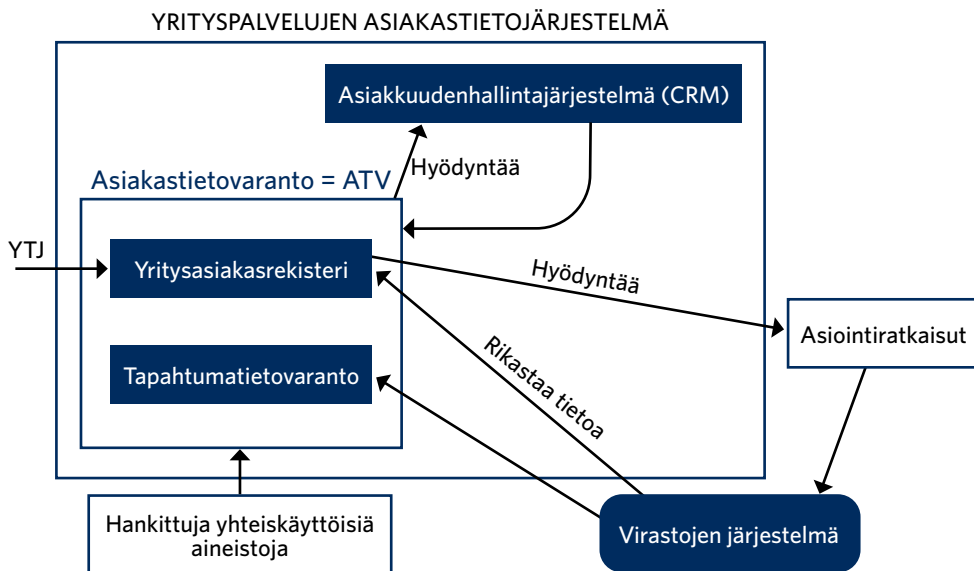
## KasvuCRM:ää käyttävien asiantuntijoiden mielestä järjestelmä ei tue riittävästi toimijoiden välistä tiedonvaihtoa

Team Finland -yhteistyötoimijoiden käytössä olevalla KasvuCRM -asiakkuudenhallintajärjestelmällä on kaksi päätarkoitusta. Sitä käytetään organisaatioiden väliseen päivittäiseen tiedonvaihtoon ja asiakkuudenhallintaan sekä ohjauskeinona edistämään Team Finland -organisaatioiden välistä yhteistyötä. Myös tarkastuksessa kerätyt KasvuCRM:ää koskevat arviot jakautuvat sen mukaan, arvioidaanko järjestelmää tiedonvaihdon välineenä vai keinona edistää toimijoiden välistä yhteistyötä.

### Asiakkuudenhallintajärjestelmä KasvuCRM on keskeisessä roolissa yhteistyön edistämisessä

Työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä muodostuu yrityspalvelujen asiakastietovarannosta (ATV) ja asiakkuudenhallintajärjestelmästä (KasvuCRM) (kuvio 11). Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä säädetään siitä annetussa laissa (293/2017). Team Finland -toimijat tuottavat tietoa asiakastietovarantoon (ATV) ja hyödyntävät sitä KasvuCRM:n välityksellä. Yrityspalvelun asiakastietojärjestelmän strategisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Operatiivisesta ohjauksesta vastaa Team Finland -toimijoista koostuva operatiivinen ohjausryhmä valmistelevine alaryhmineen. KEHA-keskus vastaa yrityspalvelun asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden teknisestä ylläpidosta.<sup>105</sup>

Vuoden 2019 Team Finland -verkoston strategian mukaan laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017) ja siinä säädetty yhteinen asiakkuudenhallintajärjestelmä (KasvuCRM) mahdollistaa Team Finland -yhteistyötoimijoiden välisen tiiviin yhteistyön. Strategiassa on asetettu operatiivinen mittari KasvuCRM:ään kirjattujen neuvontatapausten (lead ja opportunity) määrästä. Strategian mukaan mittari seuraa Team Finland -organisaatioiden proaktiivisen työn sekä toimijoiden välisen yhteistyön tuloksia.



Kuvio 11: Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä. (Lähde: TEM.)

Tarkastushavaintojen perusteella toimijoiden välisen yhteistyön mittauksessa ja ohjauksessa on painottunut liikaa määrälliset keinot. KasvuCRM:n käyttäminen samanaikaisesti sekä tiedonvaihdon keinona että yhteistyön mittarina voi olla ongelmallista, sillä vaikka KasvuCRM ei olisikaan kaikissa tilanteissa hyödyllinen tiedonvaihdon keino, on sitä käytettävä, koska järjestelmässä tehtyjen leadien määrää käytetään tulostittarina. Tästä voi syntyä tilanne, jossa asiantuntijan on pakko käyttää tiedonvaihtoon järjestelmää, josta ei ole aidosti hyötyä. Samaan aikaan hyödyllinen yhteistyö ja tiedonvaihto, joka tapahtuu KasvuCRM:n ulkopuolella, voi jäädä huomioimatta. (Ks. luku 3.1)

Toisaalta KasvuCRM:n käyttö koettiin hyödylliseksi joissakin tilanteissa, esimerkiksi koronakriisin hoidossa. KasvuCRM:n taustalla oleva tavoite yhteistyön parantamisesta sai laajasti kannatusta toimijoiden keskuudessa, mutta järjestelmän käytettävyydessä ja asiakastiedon kirjauskäytännöissä nähtiin olevan monia puutteita. Järjestelmällä ei myöskään ole selkeää omistajaa.

Yksi syy Team Finland -verkoston arvioinnin tekoon vuonna 2022 oli tavoite lisätä laadullista tietoa toimijoiden välisestä yhteistyöstä<sup>106</sup>. Arvioinnin tulokset KasvuCRM:n ja asiakasohjauksen osalta ovat linjassa tarkastuksen havaintojen kanssa. Sekä Team Finland -verkoston arvioinnissa että tässä tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä ja haastatteluissa kriittisimmät arviot KasvuCRM:stä ja asiakasohjauksesta antoivat Business Finlandin ja ulkomaan edustustojen työntekijät<sup>107</sup>.



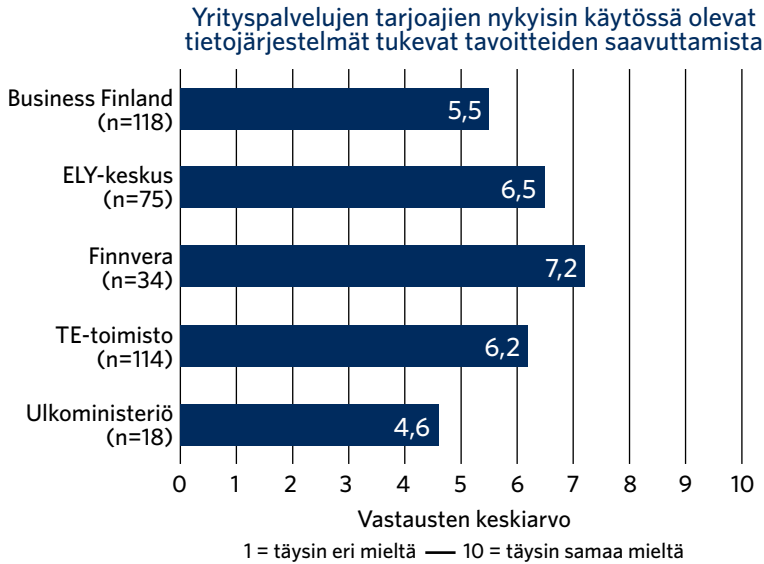
KasvuCRM:n käyttö samanaikaisesti sekä tiedonvaihdon keinona että yhteistyön mittarina voi olla ongelmallista.

KasvuCRM:n käytettävyys sai kritiikkiä varsinkin sitä käyttäviä asiantuntijoilta (ks. kuvio 12). Toisaalta erityisesti johtotasolla pidettiin merkittävänä järjestelmän roolia yrityspalvelujen kokonaisuuden ohjaamisessa. Valtiolliset yrityspalvelutoimijat kritisoiivat sitä, että eri organisaatioilla on liian erilaisia käytäntöjä tietojen kirjaamisesta KasvuCRM:ään<sup>108</sup>. Kirjaamistapojen erojen nähtiin huonontavan tiedon laatua ja luotettavuutta. Useat toimijat toivoivatkin kirjauskäytäntöjen yhdenmukaistamiseen tähtäviä toimia. Lisäksi järjestelmässä oleva tieto asiakkaasta ei ole välttämättä aina riittävän syvällistä. Tiedon jääminen liian yleiselle tasolle johtuu osittain yritys- ja pankkisalaisuuksiin liittyvistä rajoitteista. Myös nykyinen lainsäädäntö asettaa rajoitteita tiedonvaihdon sujuvoittamiselle esimerkiksi kunta- ja valtiotoimijoiden välillä. Asiantuntijat näkevät KasvuCRM:n ennemminkin täydentävänä tiedonvaihdon työvälineenä perinteisten keinojen, kuten henkilökohtaisten verkostojen, puhelimen ja sähköpostin, rinnalla. Järjestelmän käytön hankaluus nimettiin yhdeksi syyksi, miksi tiedonvaihdossa usein turvaudutaan perinteisempiin tapoihin<sup>109</sup>.

Keskeinen KasvuCRM:n ongelma on KEHA-keskuksen mukaan se, ettei järjestelmällä ole selvää omistajaa. Epäselvyys koskee erityisesti KEHA-keskuksen, ELY-keskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön vastuita. Saman tyyppisiä epäselvyyksiä on nostettu esiin myös KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli -arvioinnin loppuraportissa vuodelta 2020<sup>110</sup>. KasvuCRM:n kehittämistä ei johdeta yhtenäisesti ja järjestelmään tehtävät kirjauskäytännöt vaihtelevat organisaatioittain. Kirjauskäytäntöjen vaihtelevuuteen vaikuttaa KEHA-keskuksen mukaan ELY-keskusten erilaisuus. KEHA-keskus tunnistaa myös KasvuCRM:n osittaiset päällekkäisyydet URA-järjestelmän kanssa. KEHA-keskuksen mielestä Y-ATV:n ylläpito vie siltä paljon resursseja, eikä järjestelmästä ole kyetty ulosmittaamaan sen koko potentiaalia.<sup>111</sup>



Organisaatioilla on liian erilaisia käytäntöjä tietojen kirjaamisesta KasvuCRM:ään.



Kuvio 12: Tietojärjestelmien toimivuus tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

### Tiedonvaihtoon käytettävät järjestelmät, sähköiset palvelukanavat ja henkilökohtainen asiantuntijapalvelu eivät muodosta täysin toimivaa kokonaisuutta

Julkisen yrityspalvelujärjestelmän monimutkaisuutta on pyritty ratkaisemaan edistämällä palveluita tarjoavien organisaatioiden välistä tiedonvaihtoa ja sähköistämällä palveluja, mutta järjestelmää merkittävästi yksinkertaistavia toimenpiteitä ei ole tehty. Jotta järjestelmä näyttäytyisi ulospäin asiakkaalle selkeänä, tarvitaan järjestelmän sisällä vielä nykyistä sujuvampaa tiedonvaihtoa ja palveluintegraatiota tai järjestelmän itsensä yksinkertaistamista.

Tarkastuksen perusteella niin sanottua yhden luukun periaatetta, jossa kaikki julkiset yrityspalvelut hoidettaisiin samasta asiointipisteestä, toimijat eivät pitäneet mahdollisena eikä välttämättä edes tavoiteltavana asiana. Enemminkin he kokivat tärkeäksi sen, että yritys ohjataan sen tarvetta vastaavaan palveluun. Tämä edellyttää keinoja yrityksen tarpeiden tehokkaaseen määrittelyyn, riittävää tietämystä muiden toimijoiden palveluista sekä sujuvaa tiedonvaihtoa<sup>112</sup>.

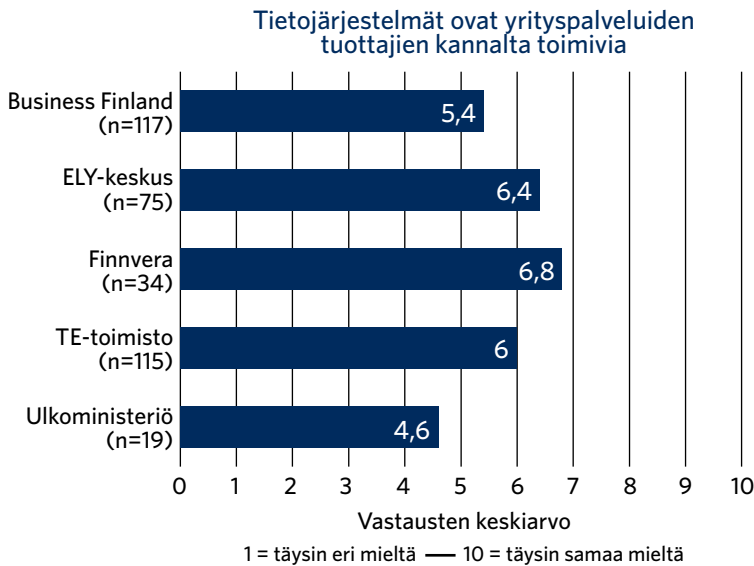
Valtion yrityspalvelujen asiantuntijat olivat laajasti sitä mieltä, että yrityspalveluasiantuntijat luovat asiakkaalle tällä hetkellä sellaista lisäarvoa, jota ei nykyisillä sähköisillä palveluilla pystytä täysin korvaamaan<sup>113</sup>. Asiantuntijat pitivät sähköisten palvelujen riskinä sitä, että niiden kautta luotetaan liikaa yritysten omaan arvioon siitä, mitä julkisia palveluja tai (useimmiten) rahoitusta ne tarvitsevat<sup>114</sup>. Riskiä lisää se, että yritykset pitävät yrityspalvelujen kokonaisuutta varsin epäselvänä<sup>115</sup>. Asiantuntijat näkevät roolinsa korostuvan yritysten tarpeen ja siihen sopivan palvelun tai rahoitusinstrumentin yhteensovittamisessa<sup>116</sup>. Asiantuntijat pitivät ymmärrettävänä tavoitetta kasvattaa sähköisillä palveluilla tavoiteltua asiakasmäärää resursseja lisäämättä mutta näkivät riskinä sen, että yritysten lukumäärää koskevia tavoitteita edistetään osin palvelujärjestelmän laadun ja sitä kautta vaikuttavuuden kustannuksella.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2022 alussa julkaisemassa Yrityspalvelut 2024+ -selvityksessä katsotaankin yrityspalvelujärjestelmän epäselvyyden johtaneen siihen, että merkittävä osa julkisten yrityspalvelujen resursseista kohdistuu rahoituspalveluneuvontaan ja ”hallinnollisen prosessin pyörittämiseen, mikä ei sellaisenaan tuota asiakasarvoa ja vaikuttavuutta”<sup>117</sup>. Ratkaisuna nähdään rahoitusinstrumenttien selkeyttäminen ja digitaalisten asiointiratkaisujen hyödyntäminen<sup>118</sup>. Yrityspalveluasiantuntijoiden mukaan on tärkeää tiedostaa, että palvelujärjestelmän tulisi olla yrityksille paljon nykyistä selkeämpi, jos niiden halutaan jatkossa ohjautuvan itsenäisemmin tarpeeseensa sopivan palvelun tai rahoituksen piiriin. Yrityspalveluasiantuntijat näkevät nykyisen yrityspalvelukokonaisuuden yritykselle liian vaikeaselkoisena, minkä takia ei ole perusteltua olettaa itseohjautuvuuden toteutuvan tarvittavalla tasolla.

Tarve yhteensovittaa sähköisiä palveluja ja henkilökohtaisia asiantuntijapalveluja tuli esiin myös Team Finland -verkoston arvioinnissa<sup>119</sup>. Business Finlandin asiantuntijoiden mukaan sähköiset palvelut saattavat ohjata asiakasyrityksen liian nopeasti tekemään rahoitushakemusta, vaikka yrityksen tarpeeseen sopii paremmin henkilökohtainen neuvonta. Business Finlandin asiantuntijat olivat sitä mieltä, että toiminnan tuloksellisuuden kannalta olisi tärkeää integroida asiantuntija- ja rahoituspalvelut paremmin toisiinsa. Heidän mukaansa tätä kehitystyötä myös tehdään.<sup>120</sup>



Asiantuntijoiden rooli on keskeinen yritysten tarpeen ja siihen sopivan palvelun yhteensovittamisessa.



Kuvio 13: Tietojärjestelmien toimivuus. Vastaukset asteikolla 1 = Täysin eri mieltä, 10 = Täysin samaa mieltä, EOS-vastaukset poistettu. (Lähde: VTV:n kysely.)

ELY-keskusten ja TE-toimistojen asiantuntijat korostivat sitä, että kaikkia yrityksiä ei voi palvella pelkästään sähköisillä palveluilla. He pitivät esimerkiksi Team Finland -ydintoimijoiden sähköistä yhteydenottolomaketta sinänsä hyvänä asiana mutta painottivat monikanavaisuuden merkitystä yritysten alkupään palveluissa. Yrityspalvelutoimijat olivat laajasti sitä mieltä, että olisi väärin olettaa kaikkien kasvupotentiaalisten yritysten löytävän julkiset yrityspalvelut verkosta.<sup>121</sup>

Yrityksiä koskeva tieto on yrityspalvelutoimijoiden mielestä hajaantunut liikaa eri tietojärjestelmien välille, mikä vaikeuttaa palvelujen kokonaisuuden hallintaa sekä tiedon jakamista organisaatioiden välillä (ks. kuvio 13). Toimijat myös kokivat, että tietojärjestelmien välisten rajapintojen osittainen puute hankaloittaa käytännön työtä, ja he toivoivat tietojärjestelmien kehittämisessä käyttäjänäkökulman huomioimista aiempaa paremmin.



## 5 Onko yrityspalveluita mahdollista ohjata ja kehittää tehokkaasti?

Julkisten yrityspalveluiden ohjaus kokonaisuutena nykyisessä palvelujärjestelmässä on tarkastuksen havaintojen mukaan puutteellista. Ohjaus on organisaatiokohtaista ja kokonaisuuden koordinaatio vähäistä. Jo yksistään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan organisaatioiden ohjauksessa on haasteita. Ohjattavia tahoja on paljon. Osa toimii valtakunnallisesti, osa alueellisesti.

Palveluita yrityksille tuottavat valtiollisten organisaatioiden ohella kunnalliset yrityspalvelut ja myös muut toimijat, joiden ohjaaminen ei kuulu työ- ja elinkeinoministeriölle. Tämä hankaloittaa ohjaamista entisestään. Aiemmissa luvuissa kuvatut ongelmat järjestelmän selkeydessä ja tuloksellisuudessa sekä tiedonvaihdossa toimijoiden kesken kertovat puutteellisen ohjauksen ja kokonaisuuden hallinnan seurauksista.

Kun ohjaaminen on vaikeaa, heijastuu se myös järjestelmän kehittämiseen. Palvelujärjestelmää tulisi kehittää kokonaisuutena, mutta nyt kehittäminen tapahtuu palvelu- tai organisaatiotasolla. Tarkastuksen perusteella näyttää myös siltä, että kehittämistä tehdään asiakkaiden tarpeiden sijasta hallinnon tarpeista lähtien.

Tarkastuksessa on havaintoja myös valmisteilla olevasta TE-palvelut 2024 -uudistuksesta. Uudistuksessa on piirteitä, jotka voivat olla yrityspalveluiden kannalta haitallisia. Uudistuksen myötä tiedonvaihto palvelujärjestelmän toimijoiden välillä voi häiriintyä. Riskinä on myös, että järjestelmä pirstoutuu entisestään. Palvelut voivat eriytyä alueiden välillä, kun niitä koskevia päätöksiä tehdään aiempaa enemmän kuntatasolla. Tällöin yrityspalveluiden yhdenvertainen saatavuus eri alueilla vaarantuu.

### 5.1 Julkisten yrityspalveluiden organisointitapa vaikeuttaa niiden ohjaamista ja kehittämistä

Järjestelmän ohjauksesta on niukasti ohjeistusta

Yrityspalvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyden, sujuvan toiminnan ja tuloksellisuuden eräänä edellytyksenä voidaan pitää sitä, että palvelujärjestelmää on mahdollista ohjata tehokkaasti. Tarkastuksen

perusteella järjestelmää ei juuri ohjata kokonaisuutena, vaan ohjaus on organisaatiokohtaista. On kuitenkin vaikea määrittellä, mikä on tehokasta ohjausta tai miten siihen päästään. Erityisiä ohjeita tai määräyksiä palvelujärjestelmän kokonaisohjausta koskien ei ole.

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksessä (826/2020) määrätään horisontaalisen toimintatavan edistämisestä. Toimintayksiköiden tulee muun muassa edistää yhteistoimintaa ja siten edistää useita toimintayksiköitä koskevien asioiden ja hankkeiden sujuvaa valmistelua.<sup>122</sup> Saman suuntaisia tavoitteita on ilmaistu vuoden 2022 Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yrittäjyydestä, tosin toimintaympäristön tarkasteluun ja kehittämiseen liittyen. Periaatepäätöksessä todetaan, että yrittäjyyteen liittyvän toimintaympäristön tarkastelua ja kehittämistä ei tällä hetkellä toteuteta säännöllisesti ja poikkihallinnollisesti eikä tarkasteluun ole sovituna toimintamallia. Tavoitteeksi päätöksessä asetetaan varmistaa poikkihallinnollinen yhteistyö ja koordinaatio sopimalla yhteistyörakenteista ja toimintamalleista. Periaatepäätöksessä esitetään perustettavaksi yrittäjyyden neuvottelukunta. Neuvottelukunta vastaa periaatepäätöksen toteuttamisesta ja seuraamisesta ja sidosryhmäyhteistyön edistämisestä.<sup>123</sup>

Valtioneuvoston periaatepäätös perustuu hallituksen Yrittäjyysstrategiaan. Strategiassa todetaan, että palvelukokonaisuutta tulisi kehittää siten, että palvelut muodostavat synergisen, vaikuttavan ja helposti lähestyttävän kokonaisuuden<sup>124</sup>. Periaatepäätös ja Yrittäjyysstrategia ovat vuodelta 2022, eikä niiden linjauksia ole vielä voitu implementoida. Toisaalta kuvatut periaatteet ovat niin ilmeisen perusteltuja, että niihin pyrkimisen tulisi olla tavoitteena yleisesti.

## Hajaantunut ohjausvastuu työ- ja elinkeinoministeriössä tuo haasteita

Työ- ja elinkeinoministeriössä hallinnonalan yrityspalveluita tarjoavien organisaatioiden ohjaus jakautuu innovaatiot ja yritysrahoitus -osaston sekä alueet ja kasvupalvelut -osaston vastuulle. Osastot toimivat yrityspalvelutehtävissä osin elinkeinoministerin, osin työministerin alaisuudessa ja ministeriön johdon, viimekädessä kansliapäällikön, tehtävä on sovittaa osastojen toiminta yhteen. Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa ministeriön edustajat kertoivat, että yhteistyö osastojen välillä on tiivistä ja yhteistyön kehittämistä arvioidaan tarpeen vaatiessa. Tosin ministeriön edustajat totesivat myös, että osastojen välisessä yhteistyössä on haasteitakin.<sup>125</sup>

Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden ja kyselyn perusteella ministeriön kahdelle osastolle jakautuva ohjausmalli ei ole toimiva. Osastojen kuvattiin ohjaavan ristiriitaisesti ja epäkoordinoidusti. Ohjattaville organisaatioille osastojen välinen keskusteluyhteys näyttäytyi heikkona, ja ne näkivät heikon yhteyden heijastuvan

ohjattaviin organisaatioihin. Lisäksi haastatteluissa ja kyselyssä arvioitiin, että ministeriön ohjaavat osastot eivät tiedä toistensa tekemisistä riittävän perusteellisesti ja tämän seurauksena kokonaisohjaus kansallisella tasolla ei toimi. Osastojen välinen heikko koordinaatio ilmenee haasteina tulosohjauksessa ministeriön ohjattavien organisaatioiden suuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjattavat organisaatiot eivät nähneet ohjauksen tukevan riittävästi yhtenäistä toimintaa. Ministeriöllä ohjaukseen käytettävissä olevia resursseja pidettiin liian ohuina.<sup>126</sup>

ELY-keskusten ohjaukseen osallistuu työ- ja elinkeinoministeriön alueet ja kasvupalvelut -osasto sekä maa- ja metsätalousministeriö maaseudun kehittämistuen osalta. ELY-keskuksien ohjauksessa haastatteluissa nähtiin tarvetta yhdistävälle valtakunnalliselle organisaatiolle, eräänlaiselle keskus-ELY:lle, minkä arveltiin parantavan kokonaisuuden ohjausta. Toisaalta ELY-keskuksien ohjausta tukee ohjausryhmä, jossa on edustettuna eri ministeriöt. Ohjausryhmässä yhteensovitetään eri ministeriöiden kantoja. Myös ELY-keskuksista annettu laki ja asetus tukevat ohjausta.

ELY-keskusten ja Business Finlandin ohjauksen koordinoinnissa tunnistettiin olevan parantamisen varaa. Organisaatiot kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön eri osastojen vastuualueisiin. Haastatteluissa ja kyselyssä Finnveran ohjaus ja toiminta nähtiin kaikkein onnistuneimpana työ- ja elinkeinoministeriön toimijoista. Business Finland nähtiin niin isona ja voimakkaana toimijana, että sen ohjaaminen on haastavaa.

Kaikki yrityspalvelujärjestelmän toimijat eivät kuulu työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksen piiriin. Koordinaatio eri ministeriöiden välillä tarkastuksen kyselyn ja haastatteluiden arvioissa katsottiin vielä hankalammaksi kuin työ- ja elinkeinoministeriön sisällä. Tiedonkulkua eri ministeriöiden välillä kuvattiin heikoksi ja sattumanvaraiseksi. Strategisen ohjauksen koettiin vähentyneen ja varsin yksityiskohtaiselle tasolle menevän ohjauksen lisääntyneen. Ohjauksen haasteena voidaan pitää myös sitä, että painopisteet muuttuvat hallitusohjelmittain, jolloin yrityksille tärkeä toimintaympäristön ennustettavuus kärsii ja saattaa nousta esiin vaikeasti toteutettavissa olevia tavoitteita.

Kaikki yrityspalvelujärjestelmän toimijat eivät ole valtion organisaatioita. Kuntien omistuksessa on elinkeino- ja kehitysyhtiöitä, joiden tavoitteena on lisätä alueidensa yritysten kasvua ja kilpailukykyä. Elinkeino- ja kehitysyhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia yhtiöitä. Yhteisöjäseniensä rahoittamat Uusyrittäjäkeskukset antavat neuvontapalveluja yrittäjiksi aikoville. Erilaisissa oppilaitoksissa on yrityspalvelutarjontaa ja lisäksi palvelutoimintaa ylläpidetään hankerahoituksella. Valtiosektorin ulkopuolisiin toimijoihin ei ministeriöiden ohjaus luonnollisesti ulotu, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden ohjausta entisestään.



Yrityspalvelujärjestelmän ohjausta vaikeuttaa myös hallituskausittain muuttuvat painopisteet.

## Työ- ja elinkeinoministeriön alaisten yrityspalveluja ja -rahoitusta tuottavien organisaatioiden ohjaus

Business Finland on viraston ja erityistehtävayhtiön yhdistelmä. Business Finlandin muodostavat Innovaatorahoituskeskus Business Finland, joka on valtion viranomainen, sekä Business Finland Oy, joka on valtion omistama erityistehtävayhtiö. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo Business Finlandin toimintaa rahoituskeskuksen kautta valtionhallinnon tulosohejaukskäytäntöjen ja ministeriön työjärjestyksen mukaisesti. Business Finlandin tulosohejauksesta vastaa ministeriössä innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto.<sup>127</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa TE-toimistojen ja ELY-keskusten ohjauksesta sekä palvelujen ja toiminnan kehittämisestä. Ohjaus on alueet ja kasvupalvelut -osaston vastuulla. TE-toimistojen ohjauksessa on mukana työllisyys ja toimivat markkinat -osasto. ELY-keskusten ohjausta tehdään yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Aluehallintovirastoilla (joiden ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle) ja ELY-keskuksilla on yhteinen strategia-asiakirja. Lisäksi kullakin aluehallintovirastolla ja ELY-keskuksella sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella (KEHA-keskus) on yksi tulossopimus. Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtionalouden kehukset ja valtion talousarvio.<sup>128</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto vastaa myös Finnveran omistaja- ja elinkeinopoliittisesta ohjauksesta. Ministeriö asettaa Finnveralle neljän vuoden jaksolle tavoitteet, joita määritettäessä on otettu huomioon hallitusohjelma, ministeriön konsernistrategia, ministeriön hallinnonala koskevat tavoitelinjaukset sekä EU-ohjelmien tavoitteet.<sup>129</sup>

## Ohjauksen ongelmat ovat olleet tiedossa useita vuosia

Yrityspalvelujärjestelmää koskevissa työ- ja elinkeinoministeriön selvityksissä on ainakin sivuttu ohjaamiseen liittyviä järjestelmän piirteitä. Selvityksissä on esitetty suuri määrä suosituksia ja kehittämissuhteita palvelujärjestelmän toiminnan parantamiseksi. Mukana oli joitakin kehittämissuhteita, joiden tavoitteena on parantaa järjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Näitä olivat esimerkiksi suositukset kehittämistyön yhtenäistämistä siten, että yksittäisen palvelun kehittämisessä tulisi huomioida palvelukokonaisuus, sekä kunnan ja valtion yhteistyön kehittämisestä. Järjestelmän toimivuuden parantamiseen tähtäsivät myös suositukset kansallisen tietovarannon kokoamisesta ja käytöstä palvelujärjestelmän ohjaukseen sekä yrityspalvelutuottajien työnjaon selkeyttämisestä niin palvelutuottajille kuin asiakkaille.

Kaikkiaan selvitysten pohjalta muodostuu käsitys siitä, että julkiset yrityspalvelut eivät ole kokonaisuus, jonka ohjaussuhteet olisivat selvät ja toimijoiden tavoitteet täysin yhdensuuntaiset. Koko järjestelmän ohjausta kokonaisuutena on käsitelty yllättävän niukasti muutoin kattavissa ja perusteellisissa selvityksissä. Selvitysten kehittämissuosituksot koskivat pääasiassa joitakin järjestelmän osia, ei niinkään kokonaisuuden koordinoitua tai sen ohjausta. Vähäinen palveluiden ja organisaatioiden toiminnan arviointi kokonaisuutena on ongelmallista, sillä niin ilmeisiä ovat koordinaation puutteet.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt selvityksen julkisista yrityspalveluista vuosina 2016, 2019 ja 2022. Selvityksissä on kuvattu koko palvelujärjestelmä ja tunnistettu sen erilaisia ongelmakohtia ja kehittämistarpeita. Jo vuoden 2016 selvityksessä todettiin, että palvelujärjestelmä on hajanainen ja palveluvalikoima kirjava. Selkeämpi roolitus ja palveluvalikoiman jäsentäminen johtaisivat selvityksen mukaan parempaan palvelutarjontaan.<sup>130</sup>

Suoremmin ohjausta arvioitiin vuoden 2019 selvityksessä. Siinä todettiin, että johtamisen ja strategian näkökulmasta keskeinen haaste on julkisten yrityspalvelujen ja yritysten kehittämisen monialaisen strategian puuttuminen. Selvityksessä todettiin, että palveluita on paljon ja niiden yhteensovittamisessa on haasteita. Selvityksessä pohdittiin, olisiko mahdollista saavuttaa kustannustehokkaampi ja vaikuttavampi toimintatapa, jos toiminta olisi palvelukokonaisuudessa koordinoitumpaa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan organisaatioiden nykyisten ja erityisesti uusien yrityspalvelujen kehitystyötä tulisi tehdä laajassa yhteistyössä yli organisaatorajojen. Selvityksessä arvioitiin, että synergiaetuja jää saavuttamatta, kun yrityspalvelutoimijoilta puuttuu yhtenäinen strateginen tavoitetila.<sup>131</sup>

Myös vuoden 2022 selvityksessä todettiin, että palvelujärjestelmän kokonaisuutta on haasteellista hahmottaa tai edes rajata tarkasti. Selvityksessä todettiin myös, että hankemuotoisella rahoituksella tuotettavat yrityspalvelut ja yritysten toimintaympäristön kehittämistoimet vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa. Selvityksessä todettiin, että julkisen yrityspalvelujärjestelmän tulee tukea yrityskentän uudistumista ja että kansallisen ohjauksen näkökulmasta tarvitaan tietoa kehityksestä, tarpeista ja palvelujärjestelmän vaikuttavuudesta.<sup>132</sup>

Tarkastuksessa selvitettiin yrityspalvelujärjestelmän asiantuntijoiden käsityksiä palvelujärjestelmän ohjauksesta kyselyn avulla, jossa esitettiin väitteitä yrityspalveluiden ohjauksesta. Väitteeseen ”Yrityspalvelujärjestelmää ohjataan johdonmukaisesti kokonaisuutena oman organisaationi näkökulmasta” annettujen arvosanojen keskiarvo oli 6,6. Asteikossa arvosana 1 vastasi näkemystä täysin eri mieltä ja arvosana 10 näkemystä täysin samaa mieltä. Arvosanaa voinee siten luonnehtia korkeintaan tyydyttäväksi.



Yrityspalvelut eivät ole kokonaisuus, jonka ohjaussuhteet olisivat selvät ja toimijoiden tavoitteet täysin yhdensuuntaiset.

## Team Finland -verkostolla on ohjaavaa vaikutusta merkittävään osaan julkisia yrityspalveluita

Team Finland -verkostoa ohjaa johtoryhmä, joka koostuu työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, Team Finland -verkoston toimijoiden ylimmästä johdosta sekä keskeisistä elinkeinoelämän järjestöjen edustajista. Verkostoa koordinoi Business Finland. Nykyinen Team Finland -strategia on vuodelta 2019, ja strategian päivitys on käynnissä. Aiemman, ensimmäisen Team Finland -strategian toimeenpano ei käytännössä edennyt kokonaisvaltaisesti yrityspalvelukokonaisuuden kehittämiseen ja tulosohjaukseen.<sup>133</sup>

Team Finland -verkoston tehtäviin ei kuulu julkisen yrityspalvelujärjestelmän yleinen ohjaus. Toisaalta verkostolla on yhteiset tavoitteet, mittarit, ohjausryhmä ja koordinaattorit. Tosiasiallisesti verkostolla on siten ohjaava vaikutus merkittävään osaan julkisia yrityspalveluita. Tarkastuksessa ei noussut esiin vahvoja näkemyksiä siitä, olisiko verkoston roolia koko julkisen yrityspalvelujärjestelmän ohjauksessa tarpeen muuttaa. Ohjaamista koskevat havainnot koskivat lähes täysin sitä, miten verkostoa itsessään on mahdollista ohjata.

Team Finland -verkoston ohjausta hankaloittavat samat ongelmat kuin julkisia yrityspalveluita yleisemminkin. Vastuu sen ohjauksesta jakautuu eri ministeriöille ja ohjauksessa keskeisen työ- ja elinkeinoministeriön sisällä myös eri osastoille. Hajautunut ohjausvastuu heijastuu nykyisellään verkoston toimintaan.<sup>134</sup> Tarkastuksen havaintojen perusteella verkoston tavoitteiden integrointi organisaatioiden sisällä ei onnistu kaikissa organisaatioissa yhtä tehokkaasti.

Team Finland -verkoston johtamisen yhteensovittaminen valtionhallinnon rakenteiden ja ohjausmekanismien kanssa ei ole Team Finland -arviointiraportin mukaan ongelmaton. Verkoston johtamisen näkökulmasta haasteina ovat arvioinnin mukaan muun muassa:

- Ydintoimijoiden jakautuminen eri hallinnonaloille ja usean eri ministerin alaisuuteen (ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö)
- Ohjausvastuiden jakautuminen useisiin ministeriöihin ja niiden sisällä eri osastoille (erityisesti ulkoministeriössä ja TEM:ssä)
- Hierarkiat verkoston toimijoiden välillä (esim. Business Finlandin ja muiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastojen välillä)
- Aluehallinnon rakenteet (itsenäiset ja monialaiset ELY-keskukset, TE-palvelut 2024 -uudistus)
- Poliittinen ohjaus ja Team Finland -yhteistyön ulkopuolelta tulevat vientiin ja kansainvälistymiseen liittyvät linjaukset.<sup>135</sup>

## 5.2 Yrityspalvelujärjestelmän kehittäminen on sirpaloitunutta eikä siinä huomioida kokonaisuutta

Kehittämistyössä asiakaslähtöisyyden tulisi olla suuremmissa roolissa

Yrityspalvelujärjestelmän kehittämisen voi katsoa osaksi järjestelmän ohjaamista. Ohjaamista ja kehittämistä koskevat pitkälti samat ongelmat. Eroja kuitenkin on, eivätkä ohjaus ja kehittäminen ole synonyymeja. Kehittämistoiminnan piirteet saattavat lisätä järjestelmän monimutkaisuutta ja siten vaikeuttaa sen ohjattavuutta.

Julkisten yrityspalvelujen kehittäminen kärsii ohjaamisen tapaan siitä, että järjestelmä on hajanainen ja koostuu monesta toimijasta, joiden ohjaus niin ikään hajautuu monelle taholle. Kehittämistä tehdään organisaatiotasolla huomioimatta palvelujärjestelmän kokonaisuutta.

Yrityspalvelujärjestelmää ja sen toimivuutta koskevasta ajankohtaisesta tiedosta ei ole pulaa (ks. kohta 5.1). Myös olennaisia, koko järjestelmän toimintaa hyödyttäviä kehittämistarpeita on jo tunnistettu. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan organisaatioiden tulisi tehdä nykyisten ja erityisesti uusien yrityspalvelujen kehitystyötä laajassa yhteistyössä yli organisaatorajojen. Kehittämisen lähtökohtana tulisi olla asiakastarve. Aiemmin mainitussa vuonna 2019 tehdyssä selvityksessä toisaalta todetaan, että palvelukokonaisuutta on vuosien varrella kehitetty sujuvammaksi ja yhtenäisemmäksi asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi esimerkiksi kehittämällä palveluihin ohjausta, asiakastiedonvaihtoa ja digitaalista palveluinfrastruktuuria.<sup>136</sup> Asiakastarpeet eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä. Lisäksi yrityspalveluita ja palveluille asetettuja tavoitteita on paljon. Nämä yhdessä asettavat haasteen järjestelmän ohjaukselle, sillä järjestelmän tulisi olla selkeä mutta kyetä samanaikaisesti vastaamaan lukuisiin eri tarpeisiin. Tarkastuksen perusteella muodostuu kuva, että ongelmien tiedostamisesta huolimatta ongelmia ei ole kyetty ratkaisemaan, vaikka myönteistekin kehitystä on tapahtunut.

Tarkastuksen kyselyssä väitteeseen ”Yksittäisten palvelujen kehittämisen huomioidaan koko yrityspalvelujärjestelmän toimivuus” asiantuntijoiden antamien arvosanojen keskiarvo oli 5,9. Arvosanaa voi kuvata korkeintaan tyydyttäväksi. Tarkastuksen kyselyssä ja haastatteluissa toistui näkemys, että palvelujärjestelmän kehittäminen tapahtuu ensisijaisesti hallinnon tarpeista lähtien. Tällöin pohditaan, miten hallinnollisesti asiat saadaan sujumaan mahdollisimman hyvin. Yrittäjien tarpeet ja toiveet ovat toissijaisia hallinnon tarpeisiin nähden.<sup>137</sup> Toisaalta asiakastarpeet



Yrityspalvelujärjestelmän ongelmat ovat olleet tiedossa pitkään, mutta keskeisiin ongelmakohtiin ei ole kyetty puuttumaan.

ovat moninaisia. Palvelujärjestelmän tulisi siksi joustaa useaan eri suuntaan samanaikaisesti, mikä voi näyttäytyä epäselvyytenä asiakkaalle. Tätä asiakastarpeiden moninaisuuden huomioimista ja asiakaslähtöisyyden sekä selkeyden yhteensovittamista tulisi kehittää.

Asiantuntijakyselyssä ilmeni myös, että kehittäminen on sirpaloitunut. Kehittämistä tehdään organisaatiossa huomioimatta järjestelmän kokonaisuutta. Yksittäisiä palveluja kehitetään katsoimatta, onko muualla palvelujärjestelmässä jo vastaava palvelu olemassa tai miten kehittäminen vaikuttaa muihin tarjolla oleviin palveluihin. Riskinä on, että palvelujärjestelmään luodaan samaan tarkoitukseen eri toimijoiden palveluja.<sup>138</sup>

Tarkastuksen kyselyssä oli epätietoisuutta siitä, kenellä ylipäättään on tällä hetkellä kokonaisnäkemys, miten yrityspalvelujärjestelmää tulisi kehittää. Kyselyssä arvioitiin, että monimutkaisen järjestelmän kehittäminen tapahtuu ilman kokonaiskuvaa siitä, miten järjestelmätasolla tulisi edetä. Kyselyssä moitittiin myös sitä, että julkisten yrityspalvelujen ja yritysten kehittämisen monialainen strategia puuttuu täysin.

Tarkastuksen perusteella muodostuu kuva, että julkisten yrityspalveluiden muodostama kokonaisuus on niin laaja ja monimutkainen, ettei sen kokonaisvaltainen ja koordinoitu kehittäminen ole enää mahdollista. Osakokonaisuuksien kehittäminen irrallaan kokonaisuudesta monimutkaistaa järjestelmää entisestään ja tekee sen ohjaamisesta ja kehittämisestä entistä vaikeampaa.

## Järjestelmä on monimutkainen mutta kykenee kuitenkin reagoimaan kriisitilanteessa

Yleisesti valtionhallinnon reagoitokyky ei välttämättä ole niin riipeä, että se kykenisi vastaamaan yritysten nopeastikin vaihtuviin tarpeisiin. Yrityspalveluja koskevat säädökset ovat usein yksityiskohtaisia, eivätkä palvelut välttämättä taivu joustavasti esimerkiksi alueellisiin tarpeisiin.<sup>139</sup>

Toisaalta pandemian aikaan havaittiin, että merkittävän kansainvälisen kriisin kohdatessa nopeaankin reagointiin on edellytykset. Vuonna 2020 alkaneen pandemian alkuvaiheessa havaittiin nopeasti tarve tukea yrityksiä ja tukea myös kyettiin järjestämään. Esimerkiksi Business Finlandin häiriötilannerahoituksen on arvioitu ehkäisseen lomautuksia ja irtisanomisia<sup>140</sup>. Tosin tuen kohdistumisen onnistumisesta on kritisoitu. Kriisitilanteessa kuitenkin löytyi keinot pikaiseen reagointiin muuttuneessa tilanteessa.

Kehitettäessä julkisia yrityspalveluita olisi toisaalta huomioitava myös se, että yrityksille toimintaympäristön ennustettavuus on tärkeää. Tarvetta on palvelujen kehittämiselle ja joskus nopealle reagoinnille, mutta niin on ennustettavuudelle ja jatkuvuudellekin. Toimintaympäristön ennustettavuuden merkitystä yrityksille on painotettu esimerkiksi Yrittäjyysstrategiassa.<sup>141</sup>



Yrityspalvelujärjestelmää kehitetään ilman kokonaiskuvaa siitä, mihin tulisi edetä.



On haitaksi, jos kehittämistoiminta on ennakoimatonta ja tempoilevaa ja järjestelmän uudistukset heikosti läpinäkyviä ja niistä tiedottaminen niukkaa. Hallituskausittain vaihtuvien painotusten ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota, ja myös tarkastuksen haastatteluissa ilmeni, että palvelujärjestelmän kehittäminen kaipaasi pitkäjänteisyyttä.<sup>142</sup> Myös tarkastuksen kyselyn vastauksessa todettiin, että jatkuvasti muuttuvat politiikkatoimet eivät luo sel-laista jatkuvuutta ja vakautta palvelujärjestelmään, jota se tarvitsisi.

## TE-palvelut 2024 -uudistuksen pelätään pirstovan yrityspalveluja entisestään

TE-palveluiden uudistus ulottuu myös yrityspalveluihin. Tarkastuksen perusteella kentällä suhtaudutaan uudistukseen hyvin kriittisesti. Pelkona on yrityspalveluiden heikkeneminen. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen TE-palvelujen uudistuksesta 1.3.2023. Kuntien on sovittava yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta sekä ilmoitettava siitä työ- ja elinkeinoministeriölle lokakuun 2023 loppuun mennessä. Palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille 1.1.2025.<sup>143</sup>

Pääministeri Sanna Marinin hallitus päätti vuonna 2021 hallituskauden puoliväliriihessä, että TE-palvelut siirretään paikallistasolle. Kuntiin siirtyvät siis nimenomaan TE-palvelut, sen sijaan ELY-keskusten yrityspalveluihin ei tule uudistuksen myötä muutosta. Päätoksella on tarkoitus edesauttaa hallitusohjelman työllisyystavoitteen saavuttamista ja vahvistaa kuntien vastuuta työllisyyspalveluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan uudistuksessa kunnille siirretään pääosa nykyisin TE-toimistojen vastuulla olevista henkilöasiakas-, työnantaja- ja yrityspalveluista. Kunnille siirtyy palveluiden järjestämisvastuu, mutta valtio vastaa edelleen työllisyshoidon palvelujärjestelmästä ja sen toimivuudesta valtakunnan tasolla. Muutokset kohdistuvat erityisesti ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueilla oleviin tehtäviin. ELY-keskukset jatkavat valtion aluehallinnon viranomaisina, jotka vastaavat tehtävissään elinkeinon, työmarkkinoiden ja maaseudun muuttuviin tarpeisiin.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten uudistuksen arvioidaan vaikuttavan yrityspalveluihin. Sekä tarkastushaastatteluissa että varsinkin tarkastuksen kyselyn vastauksissa arviot uudistuksen vaikutuksesta yrityspalvelujärjestelmään olivat kriittisiä. TE-uudistuksen arvioitiin heikentävän yrityspalveluja monella tavoin. Positiivisia arvioita oli varsin vähän. Uudistuksen mahdollisena hyötynä arvioitiin, että se saattaa selkeyttää asiakkaan palvelua, jos palvelut voidaan jatkossa järjestää yhden luukun periaatteen mukaan. Arvioitiin myös, että yhteistyöverkoston luominen kuntien kanssa voi olla joustavampaa kuin nykyisellään valtion TE-hallinnon kanssa.



TE-palvelu-uudistukseen suhtaudutaan kriittisesti.

Tarkastuksen kyselyssä vastaajille esitettiin TE-uudistuksesta kolme väitettä. Väitteeseen ”Uudistuksella ei ole vaikutusta tiedonvälitykseen eri toimijoiden välillä.” annettujen vastausten keskiarvo oli 4,4. Väitteisiin ”Yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden vastuut ja roolit muuttuvat selkeämmiksi uudistuksen myötä.” ja ”Uudistuksen myötä yrityspalvelujärjestelmä vastaa paremmin yritysten tarpeisiin.” annettujen vastausten keskiarvo oli puolestaan 4,0. Asteikko oli sama kuin edellä kerrottu, eli 1 vastasi näkemystä ”täysin eri mieltä” ja 10 ”täysin samaa mieltä”. Arvosanoja voi siis luonnehtia välttäviksi. Keskiarvot ovat selvästi huonoimmat kaikista kyselyn väitteisiin annetuista vastauksista.

Kyselyn vastauksissa ja tarkastushaastatteluisissa arvioitiin, että TE-uudistus tekee yrityspalvelujärjestelmästä entistä sekavamman ja hajanaisemman. Uudistuksen pelättiin johtavan työvoimapolveluiden ja yrityspalveluiden eriytymiseen, jolloin niiden välille muodostuu haitallinen rajapinta.

Kyselyn vastauksissa arvioitiin, ettei uudistus paranna asiakaskokemusta. Toimijoiden määrä kasvaa palvelujärjestelmässä huomattavasti, kun valtio-organisaatioiden vastuulla olleita toimintoja hajautetaan kuntiin. Kuntien merkitys kasvaa, ja koska kunnat ovat erilaisia keskenään, on todennäköistä, että toimintatavat ja palvelun laatu eriytyvät. Kyselyssä esitettiin arvioita, että eriytyminen johtaa yrityspalveluiden huonontumiseen ja mahdollisesti niiden tarjonnan supistumiseen, jos kunta joutuu hakemaan säästöjä.

Tiedonvaihdon toimivuuden kuntien ja valtiotoimijoiden välillä arvioitiin heikentyvän uudistuksen myötä. Kyselyn vastauksissa tuotiin esiin pelko, että uudistuksen jälkeen tieto ei enää liiku palvelujärjestelmässä toimijoiden välillä entiseen malliin. Kun yritysneuvojat jakautuvat moniin kuntiin, käyttöön tulee uusia kunta-kohtaisia tietojärjestelmiä. Johtamistavat vaihtelevat myös. Vastauksissa epäiltiin, että KasvuCRM ei ole tulossa kunnan työllisyyspalvelujen käyttöön uudistuksen myötä eikä ainakaan sen alkuvaiheessa. Tällöin esimerkiksi tieto yritysten palveluhistoriasta voi katketa. Ratkaisuna toivottiin, että lainsäädäntöä muutettaisiin uudistuksen yhteydessä siten, että sallitaan tiedonvaihto kuntien ja valtiotoimijoiden kesken.

Tarkastuksen kyselyssä nousi esiin myös näkemyksiä, että TE-uudistuksessa ei ole juurikaan huomioitu yrityspalvelujärjestelmää. Arvioitiin myös, että uudistus ei paranna asiakaskokemusta, koska se hajauttaa järjestelmää entisestään. Kyselyn vastaajat katsoivat myös, että uudistuksessa lähdetään organisaation, ei yrittäjien tarpeista.



Pelkona on tiedonvaihdon toimivuuden heikentyminen kuntien ja valtiotoimijoiden välillä.

Eräs painokkaasti kyselyssä esiin noussut huoli koski palvelujärjestelmän eriytymistä alueellisesti. Kunnat vastaavat palveluista, jolloin niiden yhdenvertainen saatavuus maan eri osissa saattaa vaarantua. Vaikka nykyiset ELY-keskukset ovat aluelähtöisiä, ne kuitenkin ovat valtion ohjauksessa ja pystyvät vähentämään kuntien välistä kilpailua. Kyselyssä pelättiin, että yrittäjät ovat jatkossa epätasa-arvoisessa asemassa yrityksensä sijainnin perusteella. Jos palvelut eriytyvät uudistuksen myötä, pelkona kyselyn asiantuntijavastauksissa oli myös se, että valtakunnallisesti toimivat yritykset saavat epätasalaatuista palvelua eri puolilla maata. Voidaan törmätä tilanteeseen, jossa eri alueilla on toisistaan poikkeavat tavat tuottaa samoja palveluita. Edelleen kyselyvastauksissa tuotiin esiin epäily, että rahoitukseen liittyvä hallinnointi monimutkaistuu ja voi syntyä riskejä, joita on pyritty olemassa olevalla järjestelmällä torjumaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt huomiota uudistuksen valmistelussa palveluiden yhdenvertaisuuden takaamiseen. Ministeriön mukaan järjestämisvastuulliselta kunnalta tai yhteistoiminta-alueelta edellytetään, että ne resursoivat riittävästi siirtyviä TE-palveluita, jotta palveluiden saatavuus ja yhdenvertaisuus kyetään turvaamaan. Ministeriö viittaa myös kuntalain määräyksiin koskien järjestämisvastuussa olevaa kuntaa tai kuntayhtymää. Järjestämisvastuulliselle taholle asetettavilla kriteereillä on tarkoitus varmistaa yhdenvertaisten palvelujen saatavuus. Järjestämisvastuun siirron yhteydessä tapahtuu merkittävä rahoitusjärjestelmän muutos sekä henkilöstöressurssien siirto, jotka ministeriön mukaan varmistavat yhdenvertaiset palvelut.<sup>144</sup>



Palvelujärjestelmän pelätään eriytyvän alueellisesti.

# Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

## Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää yrityspalvelujärjestelmän toimivuutta. Tarkastuksessa arvioitiin järjestelmän ohjausta ja tukien ja palvelujen kattavuutta tai mahdollisia puutteita sekä toimijoiden yhteistyötä. Erityistä huomiota kiinnitettiin yrityspalvelujärjestelmä kykyyn tukea pk-yritysten kasvua.

Tarkastuksella tuotetaan tietoa eduskunnalle ja työ- ja elinkeinoministeriölle sekä sen alaiselle yrittäjäyyspalveluita tuottavalle hallinnolle. Tarkastuksen asetelma on pyritty laatimaan siten, että havaintoja voidaan hyödyntää sekä yrityspalvelujen että hallinnon kehittämisessä. Eduskunta voinee hyödyntää tarkastuksen tuloksia, kun se arvioi yrityspalvelujärjestelmää koskevia lainsäädäntöuudistuksia.

## Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui julkisen yrityspalvelujärjestelmän valtionhallinnon organisaatioiden tarjoamiin yrityspalveluihin ja -tukiin. Järjestelmän keskeisiä organisaatioita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset, TE-toimistot, KEHA-keskus sekä ulkoministeriön vienninedistämistoiminnot Business Finlandin koordinoiman Team Finland -yhteistyöverkoston osalta. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan palvelut ja tuet yrityksille on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle tarkastuksen hallittavuuden varmistamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, ulkoministeriöltä ja ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksetta (KEHA-keskus), jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Ovatko yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tehtävät, vastuut ja tavoitteet selkeitä ja johdonmukaisia?

Kriteerit:

- Yrityspalvelujärjestelmän toimijoiden tavoitteet ovat yhdensuuntaisia. Toimijoilla ei ole keskenään ristiriitaisia tavoitteita, ja tavoitteet ovat yritysten kannalta relevantteja. Palvelujärjestelmää on tehty yrityksille tunnetuksi, läpinäkyväksi ja helposti saavutettavaksi.

- Yritysten menestymisen kannalta toimintaympäristön ennustettavuus on tärkeää ja tämä koskee myös julkisia yrityspalveluita. Julkisissa palveluissa on huomioitu jatkuvuus, jolloin palvelujen saatavuus on yrityksille ennakoitavissa ja samalla palveluiden vaikuttavuus paranee.

Tarkastuskysymys 2: Onko yrityspalvelujärjestelmä tuottanut palveluja tuloksellisesti?

Kriteerit:

- Palvelujärjestelmä on suunniteltu siten, että siinä ei ole päällekkäisyyttä eli samantyyppistä palvelua ei tuota useampi toimija. Samalla palvelujärjestelmä on myös aukoton eikä puutteita palvelujärjestelmässä ole.
- Palvelujärjestelmä muodostaa loogisen kokonaisuuden, eikä yritysten tarvitse käyttää kohtuuttomasti resursseja tarvitsemiensa palvelujen etsimiseen.
- Rahoitusta on saatavilla oikea-aikaisesti ja riittävästi. Palvelujärjestelmän erot alueiden välillä liittyvät luontaiseen kysyntään eikä niinkään resurssien allokaatioon hallinnollisin perustein.

Tarkastuskysymys 3: Edesauttaako toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto yrityspalvelujärjestelmän tavoitteiden saavuttamista?

Kriteerit:

- Kansallisia ja alueellisia yrityspalveluita tuotetaan toimivalla organisaatiolla ja työnjalla, samaa tehtävää ei hoida useampi toimija. Valtiollisten ja kunnallisten toimijoiden roolit ovat selkeät, ja toisiaan tukevat eikä päällekkäisyyttä ole. Kaikkien toimijoiden välillä tieto välittyy sujuvasti ja toimintaa tukevasti.
- Tietojärjestelmät ovat toimivia ja kaikkien toimijoiden käytettävissä. Tietojärjestelmien käyttö ja kehittäminen ei vie kohtuuttomasti resursseja varsinaiselta toiminnalta. Tietojärjestelmillä (digitalisaatiolla) on kyetty tuomaan palveluita yrityksille käytettävämmiksi ja samalla tehostettu palvelujärjestelmän toimintaa.

Tarkastuskysymys 4: Ohjataanko ja kehitetäänkö yrityspalvelujärjestelmää kokonaisuutena?

Kriteerit:

- Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa yrityspalvelujärjestelmää kokonaisuutena. Yksittäisiä toimijoita ei ohjata järjestelmästä erillisinä vaan ohjauksessa pyritään koko järjestelmän mahdollisimman hyvään toimintaan.
- Järjestelmän toimintaa arvioidaan säännöllisesti ja arviointi vaikuttaa järjestelmän kehittämistä koskeviin linjauksiin. Erilaisia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia uudistuksia valmistellessa huomioidaan niiden vaikutus kokonaisuuden toimintaan ja arvioidaan mahdollisia epäsuotuisia seurauksia ja miten niihin tulisi reagoida.
- Yrityspalvelujärjestelmä kykenee vastaamaan erilaisiin ulkoisiin häiriötiloihin kuten pandemiaan, äkillisiin rakennemuutoksiin jne.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

## Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineisto koostui haastatteluista, järjestelmän toimijoille suunnatusta kyselystä, tilastoista, kirjanpitoaineistosta, asiakirja-aineistosta sekä tutkimuksista ja selvityksistä.

Haastattelut tehtiin tarkastuksen suunnitteluvaiheessa talvella 2021–2022 sekä tarkastusvaiheessa syksyllä 2022. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Haastateltaviksi valittiin viranhaltijoita yrityspalvelujärjestelmän valtion organisaatioista (TEM, UM, ELY-keskukset, TE-toimistot, Business Finland, Finnvera ja KEHA-keskus) sekä edustajia muista yrityspalveluorganisaatioista ja sidosryhmistä (SEKES, Uusyrityskeskukset, Suomen Yrittäjät, Kainuun liitto ja Kuntaliitto). Haastatteluja tehtiin yhteensä 19 ja niihin osallistui 36 haastateltavaa. Lisäksi yksi haastateltava vastasi haastatteluteemoihin liittyviin kysymyksiin sähköpostilla.

Kysely tehtiin kesällä 2022 ja se suunnattiin yrityspalvelujärjestelmän valtion organisaatioita edustaville asiantuntijoille ja keskijohdolle. Kysely lähetettiin suoraan 868 henkilölle ja siltä osin vastausprosentti oli 29. TE-toimistoilta vastauksia saatiin 115 kpl, mutta kysely lähetettiin niihin verkkolinkkinä, joten siltä osin vastausprosentti ei ole tiedossa. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 366 kpl.

Aineisto koostui lisäksi erilaisista yrityspalvelujärjestelmää, sen organisaatioita tai yrityspalveluja koskevista ohjausasiakirjoista, tutkimuksista, selvityksistä ja arvioinneista. Aineiston lähteenä oli myös virastojen ja laitosten kirjanpilotiedot, tilinpäätöstiedot ja työpanosten kohdentamistiedot. Aineistojen analysointiin sovellettiin asiakirja-analyysia, haastattelu- ja kyselyaineistojen laadullista ja määrällistä analyysia sekä kuvailevaa tilastoanalyysia.

Tarkastuksen päähavainnot esiteltiin työ- ja elinkeinoministeriölle 14.2. ja 15.2.2023 ja ulkoministeriölle 15.2.2023.

## Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 1.3.2022 ja päättyi 17.4.2023. Tarkastuksen aineisto hankittiin vuoden 2022 kesäkuun ja joulukuun välisenä aikana.

## Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtavat tuloksellisuustarkastajat Juho Nurminen ja Hannu Tervo sekä johtava tilintarkastaja Pasi Tervasmäki ja tarkastaja Pietari Suomela. Projektipäällikkönä toimi Juho Nurminen, esittelijänä Hannu Tervo, projektin omistajana tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen 31.12.2022 asti ja 1.1.2023 lähtien johtaja Jaakko Eskola ja ohjaavana tarkastuspäällikkönä Sari Hanhinen.

## Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa ei pyritty esittelemään tarkasti eri toimijoiden tarjoamia palveluita, yksittäisten toimijoiden ohjausta tai niiden sisäistä kehitystyötä. Tarkastuksessa on kuvattu ja arvioitu palvelujärjestelmää kokonaisuutena ja sitä, kuinka palvelujärjestelmää kyetään ohjaamaan ja kehittämään kokonaisuutena. Tarkastuksessa on esitetty myös arvioita TE-palvelut 2024-uudistuksen vaikutuksista yrityspalvelujärjestelmään. Tarkastusta tehdessä kyseinen uudistus oli kesken. Tarkastuksen kyselyn ja haastatteluiden näkemykset ja niistä johdetut päätelmät uudistuksen vaikutuksesta yrityspalvelujärjestelmään perustuvat siten tietoihin valmisteilla olevasta uudistuksesta. Uudistuksen tarkka muoto selviää myöhemmin ja saattaa poiketa siitä, mihin tarkastuksessa esitetyt arviot perustuvat.

# Viitteet

- 1 Valtioneuvoston periaatepäätös yrittäjyydestä 21.4.2022.
- 2 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 3 Yrityspalveluekosysteemi 2020+ Kohti yhteistä yrityspalvelustrategiaa. TEM 2019:54.
- 4 Emt.
- 5 Yrityspalveluekosysteemi 2020+ Kohti yhteistä yrityspalvelustrategiaa. TEM 2019:54.; Team Finland -vienninedistämisyksikkö - Ulkoministeriö <https://um.fi/team-finland-vienninedistamisyksikko>.
- 6 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 7 Emt.
- 8 Tarkastuksen kysely.
- 9 Tarkastuksen kysely.
- 10 Tarkastuksen haastattelut.
- 11 Emt.
- 12 Emt.
- 13 Emt.
- 14 Emt.
- 15 Emt.
- 16 Emt.
- 17 Tarkastuksen kysely.
- 18 Tarkastuksen haastattelut.
- 19 Emt.
- 20 Emt.
- 21 Emt.
- 22 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 23 Emt.
- 24 Tarkastuksen haastattelut.
- 25 Emt.
- 26 Tarkastuksen kysely.
- 27 Tarkastuksen haastattelut.
- 28 Emt.
- 29 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 30 Emt.
- 31 Tarkastuksen kysely.
- 32 Tarkastuksen haastattelut.
- 33 Emt.
- 34 Emt.
- 35 Emt.
- 36 Emt.
- 37 Emt; RR-ELY:stä tarkemmin: <https://www.ely-keskus.fi/-/mika-ihmeen-rr-ely-etela-savon-ely-keskus-> (uutinen 2014).

- 38 Business Finlandin arviointi. Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä. TEM 2021:46.
- 39 Emt.
- 40 Emt.
- 41 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 42 Emt.
- 43 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 44 Kirjanpitoyksikkö 380:n (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2020.
- 45 Kirjanpitoyksikkö 380:n (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2021; kirjanpitoyksikkö 380:n (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2020.
- 46 Tarkastuksen haastattelut.
- 47 Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma, ohjelma-asiakirja. TEM.
- 48 TAE 2023. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta.
- 49 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 50 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 51 Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelma, ohjelma-asiakirja. TEM.
- 52 Emt.
- 53 Tarkastuksen haastattelut.
- 54 Tarkastuksen kysely; Starttiraha ja rekrytointiosaaminen yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukena. TEM julkaisuja Yritykset 2020:33.
- 55 Tarkastuksen haastattelut; tarkastuksen kysely.
- 56 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 57 Tarkastuksen kysely; Starttiraha ja rekrytointiosaaminen yrittäjyyden ja yritystoiminnan tukena. TEM julkaisuja Yritykset 2020:33; tarkastuksen haastattelut.
- 58 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 59 Tarkastuksen haastattelut.
- 60 Emt.
- 61 Emt.
- 62 Emt.
- 63 Emt.
- 64 Tarkastuksen kysely.
- 65 Emt.
- 66 Business Finlandin arviointi. Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä. TEM 2021:46.; tarkastuksen haastattelut.
- 67 Tarkastuksen kysely; tarkastuksen haastattelut.
- 68 Tarkastuksen haastattelut.
- 69 Business Finlandin arviointi. Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä. TEM 2021:46.
- 70 Emt.
- 71 Tarkastuksen kysely; tarkastuksen haastattelut; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 72 Business Finlandin arviointi. Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä. TEM 2021:46.; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 73 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21; tarkastuksen kysely.
- 74 Tarkastuksen haastattelut; tarkastuksen kysely.



- 75 Yrityspalvelut ovat yrittäjän lähipalvelu. Suomen Yrittäjät 2021; tarkastuksen haastattelut.
- 76 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 77 Tarkastuksen haastattelut.
- 78 Tarkastuksen kysely.
- 79 Tarkastuksen kysely; tarkastuksen haastattelut.
- 80 Yrittäjyysstrategia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset. 2022:32.
- 81 Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/yrti/meta.html>.
- 82 Pk-yritysbarometri – kevät 2023. Suomen Yrittäjät, Finnvera Oyj, työ- ja elinkeinoministeriö.
- 83 Tarkastuksen haastattelut.
- 84 Tarkastuksen kysely
- 85 Yrityspalvelut ovat yrittäjän lähipalvelu. Suomen Yrittäjät 2021; tarkastuksen haastattelut.
- 86 Tarkastuksen haastattelut.
- 87 Tarkastuksen haastattelut; tarkastuksen kysely.
- 88 Ulkoministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomusluonnokseen ”Julkisen yrityspalvelujärjestelmän toimivuus”, 15.3.2023.
- 89 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 90 Tarkastuksen haastattelut.
- 91 Tarkastuksen haastattelut; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 92 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 93 Tarkastuksen haastattelut.
- 94 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 95 Tarkastuksen haastattelut; työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 22.3.2023.
- 96 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 97 Emt.
- 98 Tarkastuksen haastattelut.
- 99 Tarkastuksen kysely.
- 100 TE-palvelustrategia. Valtion työvoima- ja yrityspalveluita koskeva palvelustrategia vuosille 2021–2023. TEM 2020:58.
- 101 Tarkastuksen kysely; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 102 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 103 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47; tarkastuksen haastattelut; 2022 ELY-keskusten tulossopimukset (POP ELY).
- 104 Tarkastuksen kysely.
- 105 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 20.3.2023.
- 106 Tarkastuksen haastattelut.
- 107 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.

- 108 Tarkastuksen kysely.
- 109 Tarkastuksen haastattelut; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 110 KEHA 2.0: KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli. Loppuraportti. TEM julkaisuja 2020:59.
- 111 Tarkastuksen haastattelut.
- 112 Tarkastuksen kysely.
- 113 Tarkastuksen haastattelut.
- 114 Emt.
- 115 Yrityspalvelut ovat yrittäjän lähipalvelu. Suomen Yrittäjät 2021.
- 116 Tarkastuksen haastattelut.
- 117 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 118 Emt.
- 119 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 120 Tarkastuksen haastattelut; Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 121 Tarkastuksen haastattelut.
- 122 Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä (826/2020).
- 123 Valtioneuvoston periaatepäätös yrittäjyydestä 21.4.2022.
- 124 Yrittäjyysstrategia. TEM julkaisuja Yritykset 2022:32.
- 125 Tarkastuksen haastattelut.
- 126 Tarkastuksen haastattelut; tarkastuksen kysely.
- 127 Hallinto- ja ohjausmallin kuvaus, Business Finland 24.1.2022.
- 128 ELY-keskusten ohjaus - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu. <https://tem.fi/ely-keskusten-tulosohjaus>. Viitattu 7.12.2022.
- 129 <https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta/hallinnointi>. Viitattu 7.12.2022.
- 130 Selvitys julkisista yrityspalveluista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 10/2016.
- 131 Yrityspalveluekosysteemi 2020+ Kohti yhteistä yrityspalvelustrategiaa. TEM 2019:54.
- 132 Yrityspalvelut 2024+, selvitysraportti 2022. TEM Yritykset 2022:21.
- 133 Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- 134 Emt.
- 135 Emt.
- 136 Yrityspalveluekosysteemi 2020+ Kohti yhteistä yrityspalvelustrategiaa. TEM 2019:54.
- 137 Tarkastuksen kysely; tarkastuksen haastattelut.
- 138 Tarkastuksen kysely.
- 139 TE-palvelustrategia vuosille 2021–2023.
- 140 Emt.
- 141 Yrittäjyysstrategia. TEM julkaisuja Yritykset 2022:32.
- 142 TE-palvelustrategia. Valtion työvoima- ja yrityspalveluita koskeva palvelustrategia vuosille 2021–2023. TEM 2020:58.
- 143 TE-palvelut 2024 -uudistus - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu. <https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus>. Viitattu 21.3.2023.
- 144 Usein kysytyjä kysymyksiä TE-palvelut 2024 -uudistuksesta - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu. <https://tem.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-te-palvelut-2024-uudistuksesta>. Viitattu 15.12.2022.



---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi