

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2021:46

Business Finlandin arviointi

Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:46

Business Finlandin arviointi

Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä

Kimmo Halme, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Henri Lahtinen,
Arto Smolander, Jan Ljungman, Daniel Holmberg, Anete Vingre,
Dominik Beckers, Gabriel Khalaf

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-671-0

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Business Finlandin arviointi Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:46**Teema**

Ministeriö

Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö**Tekijä/t** Kimmo Halme, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Henri Lahtinen, Arto Smolander, Jan Ljungman, Daniel Holmberg, Anete Vingre, Dominik Beckers, Gabriel Khalaf**Toimittaja/t**
Yhteisötekijä**Kieli** suomi**Sivumäärä**

190

Tiivistelmä

Arvioinnin tavoitteena on ollut tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys vuoden 2018 alussa perustetun Business Finlandin roolista ja toiminnasta.

Suomen talouden, tuottavuuden ja kilpailukyvyn tilannekuva on monin tavoin haasteellinen. Tarve Business Finlandin palveluille on kasvanut. Uudistuksen pyrkimykset isompaan kokonaisuuteen, yhtenäisiin ja parempiin palveluihin sekä toiminnan laatuun ja tehokkuuteen olivat perusteltuja. Uudistus valmisteltiin kuitenkin nopeasti, ja käytännössä organisaatioiden yhdistäminen osoittautui haastavaksi.

Business Finlandin strategia on linjassa elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteiden kanssa. Palvelukokonaisuuksia ja -prosesseja on kehitetty systemaattisesti, ja strategiassa on huomioitu toimintaympäristön muutokset.

Toiminnan alkuvaiheessa pääpaino on ollut organisaation kehittämisessä ja kumppanuusien kehittäminen on jäänyt vähemmälle. Nyt on tärkeää kiinnittää huomiota palvelujen jalkauttamiseen yhdessä kumppaneiden kanssa.

Uudistuksen myötä hallinnon resursointia on kevennetty ja voimavaroja siirretty lähemmäs asiakasrajapintaa, erityisesti ulkomaanverkostoon. Uudistus on vahvistanut palvelupolkuja ja mahdollistanut kattavamman palveluvalikoiman.

Uudistuksella tavoitellut sisäiset tehokkuushyödyt eivät kuitenkaan ole ilmeisiä, ja hallinnollista taakkaa on tullut lisää. Uudistuksesta on kulunut vasta lyhyt aika – toimintamallin tehokkuus, synergiaedut ja muutokset vaikuttavuudessa nähdään perusteellisemmin myöhemmin.

Asiasanat

ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, hallinto, innovaatiopolitiikka, viennin edistäminen, investoinnit, matkailun edistäminen, tulohajaus, arviointi, Business Finland, Business Finland -uudistus

ISBN PDF 978-952-327-671-0**ISBN painettu****Asianumero** VN/1906/2021**ISSN PDF** 1797-3562**ISSN painettu****Hankenumero** TEM032:00/2021**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-671-0>

Utvärdering av Business Finland : Innovationer, tillväxt och internationalisering

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:46		Tema	Ministeriet
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Författare	Kimmo Halme, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Henri Lahtinen, Arto Smolander, Jan Ljungman, Daniel Holmberg, Anete Vingre, Dominik Beckers, Gabriel Khalaf		
Redigerare			
Utarbetad av			
Språk	finska	Sidantal	190

Referat

Syftet med denna utvärdering har varit att skapa en oberoende och övergripande uppfattning av rollen för och verksamheten vid Business Finland, som inrättades i början av 2018.

Nuläget för Finlands ekonomi, produktivitet och konkurrenskraft medför många utmaningar. Behovet av Business Finlands tjänster har ökat. Reformens mål att bilda en större helhet, skapa enhetliga och bättre tjänster och förbättra verksamhetens kvalitet och effektivitet var motiverade. Reformen bereddes dock snabbt, och i praktiken visade det sig vara utmanande att slå samman olika organisationer.

Business Finlands strategi ligger i linje med målen för närings- och innovationspolitiken. Servicehelheterna och serviceprocesserna har utvecklats systematiskt, och förändringarna i omvärlden har beaktats i strategin.

I början av verksamheten har tyngdpunkten legat på att utveckla organisationen, och utvecklingen av partnerskap har fått mindre uppmärksamhet. Nu är det viktigt att förankra tjänsterna tillsammans med partnerna.

I och med reformen har resursfördelningen inom förvaltningen blivit smidigare och resurser överförts till verksamhet närmare kunderna, i synnerhet till nätverket utomlands. Reformen har stärkt servicestigarna och möjliggjort ett bredare urval tjänster.

De interna effektivitetsvinster som eftersträvats med reformen är emellertid inte uppenbara, och den administrativa bördan har ökat. Det är inte så länge sedan reformen genomfördes, varför uppfattningen av verksamhetsmodellens effekter, synergifördelar och förändringar i verkningfullheten klarnar senare.

Nyckelord

ministeriet, arbets- och näringsministeriet, förvaltning, innovationspolitik, exportfrämjande, investeringar, turistfrämjande, resultatorienterad ledning, utvärdering, Business Finland, Business Finland-reformen

ISBN PDF	978-952-327-671-0	ISSN PDF	1797-3562
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
Ärendenummer	VN/1906/2021	Projektnummer	TEM032:00/2021

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-671-0>

Evaluation of Business Finland: Innovations, growth and internationalisation

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:46	Subject	Ministry
--	----------------	----------

Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland
------------------	--

Author(s)	Kimmo Halme, Vesa Salminen, Juha Kettinen, Henri Lahtinen, Arto Smolander, Jan Ljungman, Daniel Holmberg, Anete Vingre, Dominik Beckers, Gabriel Khalaf
------------------	---

Editor(s)	
------------------	--

Group author	
---------------------	--

Language	Finnish	Pages	190
-----------------	---------	--------------	-----

Abstract

The aim of the evaluation has been to produce an independent and comprehensive review of the role and activities of Business Finland, which was established at the beginning of 2018.

The Finnish economy, productivity and competitiveness face many challenges at the moment. The need for Business Finland's services has increased. The aims of the Business Finland reform – to create a larger entity, integrate and improve services, and raise the quality and efficiency of operations – were justified. However, the reform was prepared quickly and, in practice, combining the organisations proved challenging.

Business Finland's strategy is in line with the objectives of industrial and innovation policy. Its service packages and processes have been systematically developed and the strategy has taken into account changes in the operating environment.

In the early stages of Business Finland, the focus has been on developing the organisation, whereas the development of partnerships has been less pronounced. Now it is important to pay attention to implementing the services together with partners.

As a result of the reform, the use of resources has shifted from administration closer to the customer interface, especially to the international network. The reform has enabled a more comprehensive range of services and strengthened them.

However, the internal efficiency gains sought by the reform are not evident and the administrative burden has increased. On the other hand, only a short time has passed since the reform and the efficiency of the operating model, synergies and changes in effectiveness will become more visible later.

Keywords	ministry, Ministry of Economic Affairs and Employment, administration, innovation policy, export promotion, investments, promotion of tourism, performance management, evaluation, Business Finland, Business Finland reform
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-327-671-0
-----------------	-------------------

ISBN printed	
---------------------	--

Reference number	VN/1906/2021
-------------------------	--------------

ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-----------

ISSN printed	
---------------------	--

Project number	TEM032:00/2021
-----------------------	----------------

URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-671-0
--------------------	---

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Toimeksianto ja arvioinnin tavoitteet	8
1.2 Arvioinnin toteutus	10
2 Business Finlandin toiminta	15
2.1 Business Finlandin tausta ja nykytila.....	15
2.2 Muutokset toimintaympäristössä.....	35
3 Business Finlandin rooli, asema ja vaikuttavuus	46
3.1 Business Finlandin tehtävä ja asemoituminen	46
3.2 Vaikuttavuuden kehitys.....	66
4 Business Finlandin toiminnallinen tehokkuus ja tuloksellisuus	81
4.1 Ydintehtävien organisointi, voimavarat ja toiminnallinen tehokkuus	81
4.2 Tuloksellisuus ja palvelujen laatu	95
5 Business Finlandin ohjaus	113
5.1 Johtamis- ja hallintomalli uudistuksen jälkeen.....	113
5.2 Business Finlandin tulos- ja budjettiohjaus.....	115
6 Business Finland kansainvälisessä vertailussa	118
6.1 TKI-politiikan toimeenpano	118
6.2 Ulkomaisten investointien houkuttelu	120
6.3 Viennin edistäminen ja kansainvälistymispalvelut	120
7 Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset	123
7.1 Johtopäätökset.....	123
7.2 Kehittämissuosituksat	132
Lähdeluettelo	135
Liitteet	137
Liite 1. International benchmarking	137
Liite 2. Hallinnollisen ja juridisen aseman tarkastelu.....	161
Liite 3. Voimavarojen jakaantumisen tarkastelu	181
Liite 4. International benchmarks.....	190

ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Business Finland aloitti toimintansa vuoden 2018 alussa, kun sen edeltäjäorganisaatioiden Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpro Oy:n toiminta yhdistettiin. Business Finlandin perustamisella haluttiin muun muassa yksinkertaistaa yrityspalveluita, kansainvälistää innovaatiojärjestelmää, tukea pk-yritysten viennin kasvattamista sekä tukea alueellisia palveluita vahvalla valtakunnallisella toimijalla. Business Finland on keskeinen julkinen toimija tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoituksessa sekä viennin ja yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien ja ulkomaisen matkailun edistämisessä.

Osana ohjaustehtäväänsä työ- ja elinkeinoministeriö teettää säännöllisesti ulkoisia, riippumattomia arviointoja hallinnonalansa organisaatioista. Business Finlandin toimittua nyt noin kolmen ja puolen vuoden ajan on ollut aika arvioida toteutetun uudistuksen ja organisaation toiminnan onnistumista. Arvioinnin tarkoituksena on ollut tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys Business Finlandin roolista ja toiminnasta. Lisäksi arvioinnin tehtävänä on ollut tuottaa näkemys Business Finland -uudistuksen vaikuttavuudesta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden toteutumisesta sekä tähän liittyvistä toiminnallisista, lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista kehittämistarpeista.

Nyt julkaistavassa arvioinnissa tarkastellaan kattavasti Business Finlandin vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta, organisaation yhteistyötä muiden keskeisten toimijoiden kanssa sekä Business Finlandin ohjauksen toimivuutta. Arvioinnissa esitetään varteenotettavia johtopäätöksiä ja kehittämissuosituksia otettavaksi huomioon niin työ- ja elinkeinoministeriössä kuin Business Finlandissa.

Esitän työ- ja elinkeinoministeriön puolesta lämpimät kiitokset arvioinnin tekijöille. Kiitokset myös lukuisille arviointiin aineistoa ja arvokkaita näkemyksiä tuottaneille tahoille sekä arvioinnin ohjausryhmälle.

Kesäkuussa 2021

Mika Niemelä

Arvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto ja arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin tausta ja tavoitteet

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Business Finland aloitti toimintansa 1.1.2018. Business Finlandissa yhdistettiin sen edeltäjäorganisaatioiden Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpro Oy:n toiminta. Business Finland -uudistuksen tavoitteena oli muun muassa yrityspalvelujärjestelmän yksinkertaistaminen, maakunnallisten kasvupalvelujen tukeminen, ulkomaanverkoston vahvistaminen, palvelujen laadun ja lisäarvon varmistaminen sekä yhtenäisesti johdetun asiakaspalvelukokonaisuuden rakentaminen.

Tämän arvioinnin tarkoituksena on ollut tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys Business Finlandin roolista ja toiminnasta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoittajana sekä viennin ja yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien ja ulkomaisen matkailun edistäjänä. Lisäksi arvioinnin tehtävänä on ollut tuottaa näkemys Business Finland -uudistuksen vaikuttavuudesta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden toteutumisesta sekä tähän liittyvistä toiminnallisista, lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista kehittämistarpeista.

Arvioinnin toteuttajaksi valittiin avoimen tarjouskilpailun kautta joulukuussa 2020 4FRONT yhdessä KPMG Finlandin ja Technopolis Groupin kanssa. Toteuttavina asiantuntijoita ovat toimineet Kimmo Halme, Vesa Salminen ja Juha Kettinen (4FRONT); Henri Lahtinen, Arto Smolander ja Jan Ljungman (KPMG) sekä Daniel Holmberg, Anete Vingre, Dominik Beckers, ja Gabriel Khalaf (Technopolis Group). Arvioinnin kansainvälisessä asiantuntijapaneelissa olivat Erik Arnold ja Jari Romanainen (Technopolis Group) sekä Knut Lakså (KPMG).

Arvioinnille asetettiin työ- ja elinkeinoministeriön ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi Mika Niemelä ja jäseninä Mikko Huuskonen, Marko Laiho, Liisa Lundelin-Nuortio ja Teija Palko. Asiantuntijajäseneksi nimitettiin Sampsa Nissinen.

Arviointi on toteutettu tiiviillä aikataululla tammikuun 2021 ja toukokuun 2021 välisenä aikana.

Arviointikysymykset ja -teemat

Arvioinnille asetettiin seuraavat arviointikysymykset:

Taulukko 1. Arviointikysymykset

<p>1: Business Finlandin rooli, asema ja toiminnan vaikuttavuus Business Finland -uudistuksessa, lainsäädännössä ja ohjauksessa asetettuihin tavoitteisiin nähden</p>
<p>1.1 Keskeiset kansainvälisen ja kansallisen toimintaympäristön tuomat muutostaasteet Business Finlandin toiminnalle ja organisoitumiselle</p>
<p>1.2 Business Finlandin strategioiden (nykyinen ja aiempi strategia) relevanssi suhteessa elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteisiin muuttuvassa toimintaympäristössä</p>
<p>1.3 Business Finlandin toiminnan kautta syntyvän vaikuttavuuden kehitys, myös verrattuna edeltäjäorganisaatioihin (Innovaatorahoituskeskus Tekes ja Finpro Oy) ja keskeisiin kansainvälisiin verkkeihin</p>
<p>1.4 Business Finlandin yhteistyön toimivuus sen toiminnan ydinalueiden muiden keskeisten toimijoiden kanssa</p>
<p>1.5 Business Finland -uudistuksella tavoitellun ulkomaanverkoston vahvistumisen toteutuminen kansainvälistymisen vahvistamiseksi</p>
<p>2: Business Finlandin toimintamallin ja toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus Business Finland -uudistuksessa, lainsäädännössä ja ohjauksessa asetettuihin tavoitteisiin nähden</p>
<p>2.1 Business Finlandin ydintehtävien organisointi ja voimavarojen jakautuminen (toiminta-alueet, rahoitus, johtaminen, henkilöstö, alueellinen läsnäolo)</p>
<p>2.2 Business Finlandin toimintamallin tuloksellisuus toiminnan tehokkuuden, palvelujen laadun, asiakkaiden saaman lisäarvon, johtamisen ja henkilöstöpolitiikan näkökulmista</p>
<p>2.3 Business Finland -uudistuksessa tavoiteltujen eri ydintoiminta-alueiden, erityisesti viennin ja kansainvälistymisen edistämisen sekä TKI-rahoituksen, synergiaetujen toteutuminen</p>
<p>3: Business Finlandin ohjaus</p>
<p>3.1 Business Finlandin säädös-, talous- ja tulosohjauksen toimivuus ja kehittämistarpeet</p>

Loppuraportin sisältö ja rakenne

Tässä loppuraportissa esitetään arvioinnin havainnot, johtopäätökset ja suositukset. Raportin ensimmäisessä luvussa on kuvattu arvioinnin toteutus, menetelmät ja aineistot sekä niihin liittyvät rajoitteet. Arvioinnin toisessa luvussa on kuvattu Business Finlandin toiminnan tausta ja nykytila sekä keskeiset toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Kolmannessa luvussa on esitetty arvioinnin havainnot koskien Business Finlandin roolia, asemoitumista ja vaikuttavuutta. Neljännessä luvussa on kuvattu havainnot Business Finlandin toiminnallisesta tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta ja vastaavasti viidennessä

luvussa havainnot Business Finlandin hallinto- ja ohjausmallin toiminnasta. Kuudennessa luvussa on esitetty yhteenveto arvioinnin osana toteutusta kansainvälisestä vertailusta, jonka tarkemmat tulokset ja verrokkimaiden kuvaukset on sisällytetty raportin liitteisiin. Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on esitetty luvussa 7.

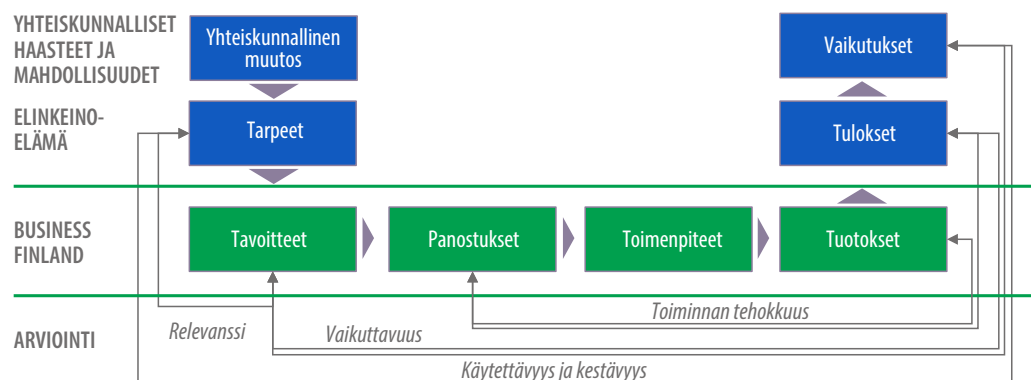
Arvioinnin ensimmäisten vaiheiden havainnot on raportoitu työ- ja elinkeinoministeriölle 8.3.2021 toimitetussa erillisessä väliraportissa. Arvioinnin loppuraportti on luovutettu työ- ja elinkeinoministeriölle 4.6.2021.

1.2 Arvioinnin toteutus

Arvioinnin lähestymistapa

Arvioinnin lähestymistapa nojautuu teoriaperusteiseen vaikuttavuusarviointiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että arvioinnissa Business Finlandin toimintaa tarkastellaan muutosteoriaan pohjautuvan vaikuttavuusmallin kautta (Kuvio 1). Tämän viitekehksen avulla analysoidaan, miten Business Finlandin toiminnan vaikuttavuus syntyy ja miten erilaiset tekijät (esimerkiksi toimintaympäristön muutokset, organisaatiomuutokset, resursointi) osaltaan vaikuttavat Business Finlandin toimintaan, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen.

Kuvio 1. Vaikuttavuustarkastelun teoreettinen viitekehys.



Kansainvälisten arviointikäytäntöjen¹ mukaisesti arvioinnissa on tarkasteltu Business Finlandin toimintaa seuraavien arviointikriteerien kautta:

- **Relevanssi (*relevance*)**. Relevanssin arvioinnissa tarkastellaan sitä, missä määrin Business Finlandin toiminta ja tavoitteet vastaavat yhteiskunnan tarpeita ja toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia.
- **Koherenssi (*coherence*)**. Koherenssin arvioinnissa tarkastellaan sitä, kuinka hyvin Business Finland toimii: i) sisäisesti ja ii) muiden kumppanien ja sidosryhmien kanssa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja toisiaan täydentävinä toimijoina.
- **Tehokkuus (*efficiency*)**. Tehokkuuden osalta arvioidaan Business Finlandin resurssien kohdentumista, organisaation toiminnallista tehokkuutta sekä toimintaedellytyksiä tulosten saavuttamiseksi.
- **Tuloksellisuus (*effectiveness*)**. Tuloksellisuuskäsitelmässä tarkastellaan, miten Business Finland on edistynyt tavoitteidensa saavuttamisessa tai edistymisessä ja miten (lyhyen aikavälin) tulokset vertautuvat sen edeltäjäorganisaatioihin.
- **Vaikuttavuus (*impact*)**. Vaikuttavuuden osalta tarkastellaan, kuinka Business Finland on onnistunut saavuttamaan sille asetetut (pidemmän aikavälin) yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet. Analyysi pohjautuu ensisijaisesti aikaisempiin ja olemassa oleviin vaikutusarviointeihin ja seurantatietoihin.

Läpileikkaavana näkökulmana arvioinnissa on ollut **Business Finland -uudistuksen vaikutukset** edellä mainittuihin kriteereihin. Arvioinnin aluksi toteutettiin kattava lähtötilanneanalyysi, jossa kartoitettiin Business Finlandin perustamisen tausta, konteksti ja nykytilanne sekä kehitys perustamisen/yhdistymisen jälkeen.

Menetelmät ja lähdeaineistot

Arvioinnin tiedonkeruu ja analyysi pohjautuvat pääosin laadullisiin menetelmiin. Seuraavassa on kuvattu tarkemmin keskeiset menetelmät ja aineistot:

Haastattelut. Arvioinnissa toteutettiin tammi-toukokuussa 2021 yhteensä 73 henkilön haastattelut, jakautuen seuraaviin kohderyhmiin:

- Business Finlandin edustajat (18 kpl)

¹ Ks. esim. OECD: Evaluation Criteria <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>; European Commission: Better Regulation Guidelines, Chapter VI: Guidelines on evaluation. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>

- TEM ja muut ministeriöt (17 kpl)
- Yliopistot, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset (13 kpl)
- Alueelliset kehittämissyhtiöt ja kaupunkien edustajat (7 kpl)
- Yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt (13 kpl)
- Muut sidosryhmät (5 kpl).

Lisäksi arvioinnin käyttöön saatiin haasteltavien kautta laajempia yhteenvedoja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen näkemyksistä. Näitä yhteenvedoja on hyödynnetty osana arviointia.

Aikaisempien vaikutusarviointien analyysi. Arvioinnissa analysoitiin yhteensä 51 aikaisempaa, vuosina 2018–2021 julkaistua Business Finlandin toiminnasta laadittua arviointia. Analyysin perusteella laadittiin yhteenvedo aikaisempien arviointien havainnoista ja johtopäätöksistä liittyen Business Finlandin toiminnan vaikuttavuuteen ja siinä mahdollisesti tapahtuneisiin muutoksiin uudistuksen myötä.

Business Finlandin rahoitustietojen analyysi. Arvioinnissa analysoitiin Business Finlandin rahoituksen ja palvelujen kehitystä ja kohdentumista Business Finlandin kautta saatujen tietojen pohjalta.

Asiakaspalautteen ja muun yrityspalautteen analyysi. Business Finlandin asiakkaiden ja muiden yritysten näkemyksiä Business Finlandin palveluista tarkasteltiin ensisijaisesti Business Finlandin kokoaman asiakaspalautteen ja muiden aikaisemmin toteutettujen yrityskyselyiden perusteella.

Business Finlandin toimintaa ja uudistusta koskevien asiakirjojen analyysi. Arvioinnissa analysoitiin keskeiset Business Finlandin toimintaa ja uudistusta koskevat asiakirjat kuten strategiat, tilinpäätökset, tulossopimukset, säädösasiakirjat ja uudistukseen liittyvä hallituksen esitys tausta-aineistoinen. Lisäksi analysoitiin Business Finlandin toteuttamien henkilöstökyselyiden tulokset.

Sähköinen sidosryhmäkysely. Osana hanketta toteutettiin kysely keskeisille sidosryhmille koskien yhteistyötä Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden kanssa. Kyselyn kohderyhmä muodostui kolmesta keskeisestä sidosryhmästä: elinkeinoelämän järjestöjen (elinkeinoelämän (toimiala)järjestöt, alueelliset kauppakamarit, Suomen Yrittäjien alueorganisaatiot), seudullisten/alueellisten kehitysyhtiöiden ja ELY-keskusten edustajista. Kysely toteutettiin sähköisenä verkkokyselynä huhtikuussa 2021. Kysely lähetettiin 331 vastaanottajalle ja vastauksia saatiin 92, joten kyselyn vastausprosentti oli 28 %. Kyselytulokset analysoitiin pääosin kaikkien vastaajien sekä edellä esitettyjen kolmen sidos-/vastaajaryhmän tasolla.

Kansainvälinen vertailu. Arvioinnin osana toteutettiin kansainvälinen vertailu, jonka yhteydessä tarkasteltiin 1) keskeisiä kansainvälisessä politiikkaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja trendejä sekä 2) keskeisten verrokkimaiden toimintamalleja. Vertailumaiksi valittiin Alankomaat, Irlanti, Norja, Ruotsi ja Tanska. Vertailun toteutusta on kuvattu tarkemmin raportin liitteessä.

Validointityöpaja. Arvioinnin keskeisistä tuloksista ja johtopäätöksistä keskusteltiin virtuaalisessa sidosryhmätyöpajassa 21.5.2021. Tilaisuudessa esitetyt kommentit ja näkemykset huomioitiin arvioinnin johtopäätösten ja suositusten laatimisessa.

Aineiston analyysissä ja johtopäätösten muodostamisessa hyödynnettiin **triangulaatiota**, missä arvioinnin eri työvaiheiden tuloksia peilattiin muiden työvaiheiden ja aineiston havaintoihin. Esitetyt johtopäätökset perustuvat eri aineistojen pohjalta muodostettuun kokonaisarvioon.

Arvioinnin rajoitteet ja edustavuus

Arviointi on ollut luonteeltaan hyvin laaja, ja arvioinnissa on tarkasteltu Business Finlandin toimintaa useista eri näkökulmista. Laajuuden ja toteutuksen tiukan aikataulun vuoksi arvioinnin fokus on ollut koko organisaation kannalta keskeisissä kysymyksissä, eikä esimerkiksi kaikkia Business Finlandin toimintoja tai palveluita ole ollut mahdollista tarkastella yksityiskohtaisesti.

On myös huomioitava, että Business Finlandin toimintaan kohdistuu runsaasti erilaisia odotuksia ja näkemyksiä eri sidosryhmiltä. Arvioinnissa on pyritty kattamaan eri näkökulmat monipuolisesti ja kuulemaan laajasti eri tahoja sekä muodostamaan kokonaiskuva eri näkemyksistä. Arvioinnissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista kuulla kaikkia Business Finlandin toiminnan kannalta relevantteja toimijoita, ja osa näkökulmista on jäänyt vähemmälle painoarvolle. Vastaavasti arvioinnissa toivottiin erityisesti tarkasteltavan Business Finlandin toimintaa myös aluenäkökulmasta, minkä vuoksi näkökulma on korostunut sidosryhmäkyselyn kohdentamisessa. Arvioinnin laajuus ja aikataulu huomioiden siinä ei ole ollut mahdollista toteuttaa uutta kattavaa tiedonkeruuta suoraan yrityksille, vaan yritysten näkemyksiä ja palautetta on tarkasteltu ensisijaisesti Business Finlandin asiakaspalautteen sekä muiden aikaisempien yrityskyselyiden perusteella.

Lisäksi on huomioitava, että keväällä 2021 on käynnistynyt erillinen Team Finland -verkoston vaikuttavuuden arviointi VNTEAS-hankkeena, ja monet Business Finlandin arvioinnin yhteydessä esiin nousseet havainnot ovat sellaisia, joita tarkastellaan kattavammin osana Team Finlandin arviointia.

Vaikuttavuuden tarkastelun osalta arviointi perustuu pääosin olemassa oleviin vaikutusarviointeihin sekä Business Finlandin roolin ja asemoitumisen tarkasteluun laadullisin ja deskriptiivisin menetelmin. Esimerkiksi tilastollisten ja ekonometrinen menetelmien soveltaminen uudistuksen vaikutusten arviointiin ei tässä arvioinnissa ollut tarkoituksenmukaista, sillä uudistuksen vaikutuksia ei vielä tässä vaiheessa ole mahdollista havaita tilastollisin menetelmin. Lisäksi arviointikysymykset Business Finlandin hallintomallista ja organisoitumisesta ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin vastaaminen edellyttää laadullisia menetelmiä.

Lopuksi on syytä huomioida, että vuonna 2020 alkanut koronapandemia on tarkoittanut merkittäviä muutoksia sekä Business Finlandin toimintaympäristöön että Business Finlandin toimintaan. Tähän liittyvät tekijät on huomioitava tarkasteltaessa Business Finlandin ensimmäisiä toimintavuosia.

2 Business Finlandin toiminta

2.1 Business Finlandin tausta ja nykytila

2.1.1 Strategiset tavoitteet, toiminta ja yhdistymisellä tavoitellut edut

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Business Finland aloitti toimintansa 1.1.2018. Business Finlandissa yhdistettiin sen edeltäjäorganisaatioiden Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpro Oy:n toiminta.

Business Finland on keskeinen julkinen toimija tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoituksessa sekä viennin ja yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien sekä ulkomaisen matkailun edistämiseksi. Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin (rahoituskeskus) ja Business Finland Oy:n (yhtiö) muodostama Business Finland² toimii kotimaassa ja ulkomailla palvelen uudistuvia ja kansainvälistymällä kasvua hakevia yrityksiä, elinkeinoelämän uudistumista tukevia korkeakouluja ja tutkimusorganisaatioita, julkisia ja kolmannen sektorin organisaatioita, Suomeen suuntautuvia investointihankkeita sekä matkailualaa.

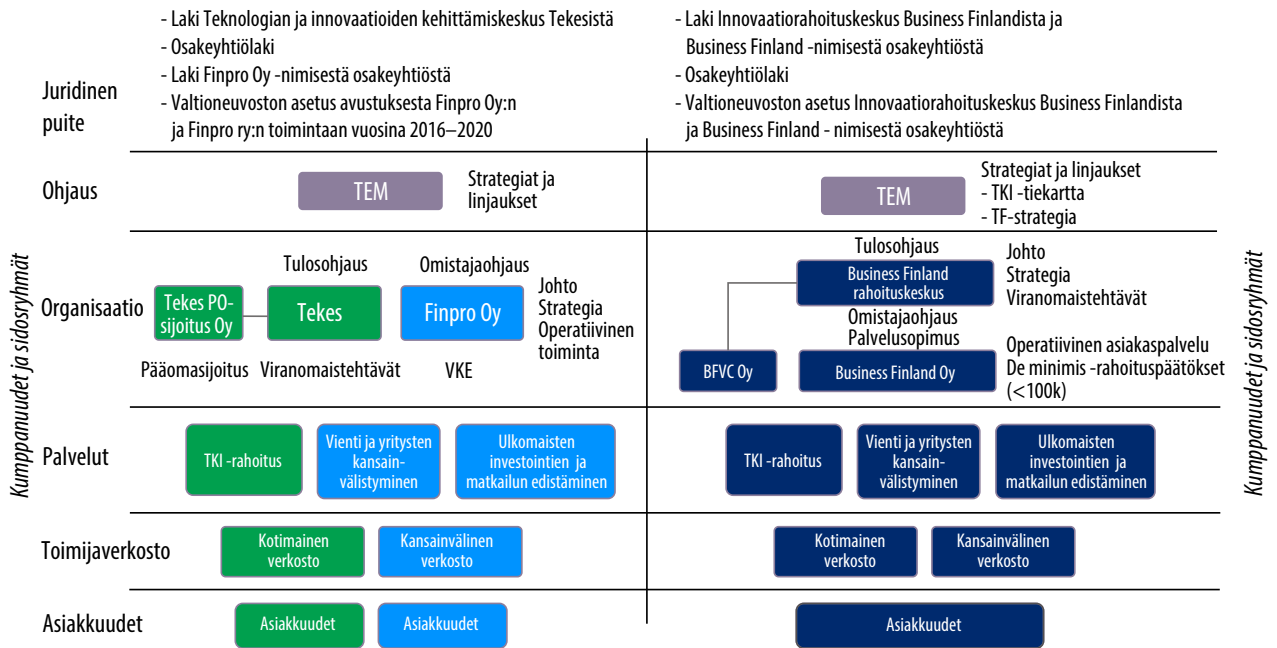
Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen Business Finland -uudistuksen tavoitteena oli:

1. yksinkertaistaa yrityspalvelujärjestelmää,
2. kansainvälistää innovaatiojärjestelmää,
3. kaksinkertaistaa pk-yritysten vientiä,
4. tukea maakunnallisia kasvupalveluita vahvalla valtakunnallisella toimijalla,
5. kohdentaa enemmän henkilöresursseja asiakasrajapintaan erityisesti ulkomailla vahvistamalla ulkomaanverkostoa,
6. lisätä kustannustehokkuutta,
7. varmistaa palvelujen korkea laatu ja lisäarvo uudistumista ja kansainvälistä kasvua tavoitteleville asiakkaille sekä
8. rakentaa yhtenäisesti johdettu asiakaspalvelukokonaisuus, jossa kansainvälinen liiketoimintaosaaminen yhdistyy tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tunnetukseen ja jossa innovaatiotoiminnan ja kansainvälistymisen palveluista muodostetaan yhtenäinen palvelupolku yritysten kasvun ja kansainvälistymisen eri vaiheisiin.

² Huom. Business Finland -kokonaisuuteen kuuluu myös pääomasijoitusyhtiö *Business Finland Venture Capital Oy* (BFVC), joka on Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin omistajaohjauksessa.

Business Finlandin organisaatorakennetta ja toimintoja ennen ja jälkeen uudistuksen on havainnollistettu oheisessa kuviossa.

Kuvio 2. Organisaatorakenne ja toiminnot ennen ja jälkeen yhdistymisen. Yksinkertaistettu havainnekuvi.



Business Finlandin yhdistymisen perustelut (HE 158/2017)³

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä toteaa perusteluissaan seuraavaa:

Muutos tähtää yrityspalvelujen selkiyttämiseen yhdistämällä innovaatio- ja vienninedistämispalvelujen asiakasrajapinnan ja toisaalta tekemällä nykyistä selkeämmän jaottelun julkisen vallan tehtäviin, jotka osoitetaan virastolle, sekä muihin tehtäviin, jotka toteutetaan yhtiössä. Tämä antaisi myös enemmän mahdollisuuksia toiminnan joustavaan kehittämiseen valtion ja julkisen vallan yrityspalvelukentässä tulevaisuudessa.

Rahoituskeskusta ja yhtiötä johdettaisiin yhtenä kokonaisuutena yhteisellä strategialla ja samoin yhtenäisellä johtamisjärjestelmällä. Nykyinen Tekesin ja Finpron erillinen johtamisjärjestelmä ei edistä niihin tavoitteisiin pääsemistä, joita valtioneuvosto on yrityspalvelujärjestelmälle asettanut. Rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostama Business Finland -kokonaisuus tuottaisi ja tarjoaisi yrityspalveluita Business Finland -yhteisnimen alla. Operatiivisessa toiminnassa sekä asiakaspalvelussa kokonaisuudesta käytettäisiin yhteisnimeä Business Finland.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostaman toiminnallisen kokonaisuuden tavoite olisi auttaa elinkeinoja uudistumaan ja kehittymään teknologian ja innovaatioiden keinoin, edistää kansainvälistä verkottumista sekä parantaa työelämän laatua. Toiminnan tavoitteena olisi kasvattaa arvonlisää, vahvistaa elinkeinoelämän kasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä, lisätä vientiä ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja pääomasijoituksia sekä Suomeen suuntautuvaa matkailua. Pitkällä aikavälillä toiminnan tulisi parantaa tuottavuutta sekä luoda työllisyyttä ja hyvinvointia.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön toiminnan strategisella ja toiminnallisella yhdistämisellä edesautetaan yhden yhtenäisen asiakasrajapinnan luomista suhteessa asiakaskuntaan, mikä luo edellytykset tavoitteiden saavuttamiselle. Esimerkiksi innovaatio- ja viennin edistämiseen liittyviä palveluita käyttävät yritykset tarvitsevat kyseiset palvelut samanaikaisesti, jolloin on tarkoituksenmukaista, että yhtiössä hoidetaan asiakaspalvelutoimintaan liittyvää elinkeino- ja innovaatiopolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä operatiivisia tehtäviä. Tämä mahdollistaa asiantuntijaresurssien yhdistämisen ja ns. yhden luukun palvelut.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170158>

2.1.2 Yhdistymisprosessin vaiheet

Taustalla Team Finlandin kehittäminen

Business Finlandin perustamisen taustalla on osaltaan laajempi Team Finland -verkoston kehittäminen. Team Finland -verkoston juuret ovat 2010-luvun alussa, jolloin nähtiin tarpeellisuutta tarjota aiempaa tehokkaammin valtion apua yrityksille kansainvälistyville ja globaaleilla markkinoilla ja yhtenäistää pirstaleista julkisten palvelujen järjestelmää. Hallinnonalojen rajat ylittävän taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelman laatimista esitettiin kesäkuussa 2011 hyväksytyssä hallitusohjelmassa. Toimintaohjelmaa valmistelleen asiantuntijatyöryhmän johtopäätöksenä oli, että toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten myötä viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi (VKE) luotu järjestelmä oli vanhentunut, ja että ”Suomen taloudellisten ulkosuhteiden ja taloudellisten etujen tehokas edistäminen edellyttävät nykyisen toimintamallin uudistamista”. Työryhmä esitti uudenlaisen verkostomaisen toimintamallin perustamista. Ydinajatuksena oli luoda ”sekä kotimaassa että ulkomailla toimiva verkostomainen rakenne, jossa eri toimijoille on luotu sekä yhteinen strateginen ohjaus että tehokkaat kannusteet yhteisen strategian toimeenpanoon”.

Nykyinen Team Finland -toimintamalli sai alkunsa vuonna 2013, jolloin hyväksyttiin myös ensimmäinen Team Finland -strategia. Sen keskeisenä tavoitteena oli Team Finland -organisaatioiden toimijoiden ja palvelujen tuominen yhteen toiminnan tehostamiseksi.⁴ Kesällä 2014 strategiaa päivitettiin ja lähtökohdaksi asetettiin erityisesti asiakasnäkökulman kehittäminen.⁵ Merkittävimpänä uutena avauksena oli Team Finland -kasvuohjelmien käynnistäminen vuonna 2014 (laajemmin vuonna 2015). Kasvuohjelmat olivat uudenlainen toimintatapa, jossa suomalaisten yritysten kansainvälistymistä sekä Suomeen suuntautuvaa matkailua ja investointeja pyrittiin edistämään aiempaa kokonaisvaltaisemmin suurilla hankekokonaisuuksilla.

Varsinkin alkuvaiheessa Team Finland sai osakseen runsaasti kritiikkiä. Sen toimintamallin kehittämistarpeet tunnistettiin myös valtionhallinnossa ja Team Finland -toimijoiden keskuudessa. Team Finland -verkoston vahvistaminen yhteistyötä tiivistämällä oli myös yksi keskeinen toimenpide ja kärkihanke Sipilän hallituksen ohjelmassa keväällä 2015⁶. Hallitusohjelmassa todettiin: ”Kokoamalla yhteen Team Finland -toimijoiden (mm. ELYt, Finnvera, Finpro, Suomen Teollisuussijoitus, Tekes, TEM, UM edustustoineen) palvelut

4 Kärkihanke 1: Team Finland -verkoston vahvistaminen yhteistyötä tiivistämällä. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015.

5 Severi Keinälä, työ- ja elinkeinoministeriö, Talouselämä 24.4.2014

6 Kärkihanke 1: Team Finland -verkoston vahvistaminen yhteistyötä tiivistämällä. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015.

ja digitalisoimalla palveluprosessit varmistetaan, että kansainvälistyvät yritykset kaikkialla Suomessa saavat käyttöönsä parhaan mahdollisen asiantuntemuksen ja tiedon kansainvälisten markkinoiden mahdollisuuksista. Toimintojen tehokkaalla koordinaatiolla Team Finland -verkoston puitteissa sekä jäljellä olevia päällekkäisyyksien purkamisella pyritään parempaan tehokkuuteen valtion sijoittamien resurssien käytössä.”

Yhdistymiseen johtaneet asiat

Myös Finpron palvelujen asemasta ja kehittämisestä on käyty vilkasta keskustelua. Osana Jyrki Kataisen hallitusohjelman toimeenpanoa kesällä 2013 hyväksyttiin valtioneuvoston strategia vienninedistämispalvelujen tehostamiseksi. Sen mukaisesti Invest in Finland -säätiö lakkautettiin ja toiminta siirrettiin osaksi Finpro ry:n toimintaa ja aloitettiin ns. Finpro-uudistus. Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti valmistelun, jonka tuloksena Finpro ry:n toiminta jaettiin kahtia vuonna 2014 ja toiminta nivottiin tiukemmin osaksi Team Finlandia. Muutoksen taustalla oli havainto, että kansainvälistymisen tavat olivat muuttuneet ja pk-yritykset tarvitsivat enemmän julkista palvelua kansainvälistymisen edistämiseen.⁷ Finpron palveluihin haluttiin lisää terävyyttä, ja ministeriö siirsi määrärahasa pois Finpron maksullisesta konsulttitoiminnasta. Valtion tuen katsottiin sekoittavan vientikonsultoinnin markkinoita. Tämän seurauksena Finpro ryhtyi ajamaan alas konsulttipalvelujaan ja luopui niistä kokonaan syksyllä 2014. Vientikonsultointi myytiin osaksi Soprano Oyj:n vientikoulutukseen erikoistuneen FINTRAN konsulttipalveluja. Samalla merkittävä osa Finpron aiempaa toimintaa ja osaamista siirtyi pois.

Toinen merkittävä muutos oli työ- ja elinkeinoministeriön alaisen Matkailun edistämiskeskus MEK-viraston lopettaminen ja toiminnan siirtäminen vuonna 2015 Finpro ry:n Visit Finland -yksikköön. Sen jälkeen aiemmin yhdistysmuotoisena toiminut Finpro ry muutettiin valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi Finpro Oy:ksi. Uudistuksella pyrittiin vahvistamaan julkisia kansainvälistymispalveluja ja Finpron asemaa Team Finland -verkostossa. Toiminta oli jaettu Export Finland, Invest In Finland ja Visit Finland -yksiköihin.⁸

Valtion virastojen ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä viennin, kasvun ja Invest In -toiminnan koordinoinnissa oli kehitetty jo pidempään Team Finland -toiminnan kautta. Varsinkin Finpron kasvuohjelmatoiminnan nähtiin kuitenkin liittyvän läheisesti Tekesin hieman vastaavaan ohjelmatoimintaan. Samoin ulkomaan verkostojen palvelujen katsottiin kytkeytyvän tiiviisti Tekesin edistämään yritysten kasvuun ja kansainvälistymiseen. Erityisesti asiakasnäkökulmasta päällekkäisyyksiä – tai potentiaalisia synergiaetuja – oli runsaasti.

⁷ Severi Keinälä, työ- ja elinkeinoministeriö, Talouselämä 24.4.2014

⁸ Finpro ry muuttuu valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote. 1.10.2015.

Lokakuussa 2016 työ- ja elinkeinoministeri Olli Rehn asetti työryhmän laatimaan ehdotuksen Team Finland -toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Työryhmä suositti väliraportissaan⁹ muun muassa, että *”hallituksen puolivälitarkasteluun (4/2017) mennessä arvioidaan mahdollisuudet Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpron toimintojen kokoamiseksi uudeksi ‘Growth Finlandiksi’”*

Organisaatioiden yhdistämispäätös tehtiin hallituksen puoliväliriihessä (4/2017), samalla kun yritysten tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä vientiin kohdistettiin lisärahoitusta.¹⁰ Tiedotteessa valtioneuvosto totesi että *”vuoden 2018 alussa aloittava Business Finland koostuu saman katon alle nykyiset Tekesin ja Finpron innovaatorahoitukseen, vientiin, investointeihin sekä matkailun edistämiseen liittyvät palvelut”*.¹¹

Business Finlandin valmistelutyö eteni nopeasti ehdotetun yhdistetyn organisaation hallintomuodon ja toiminnan puitteiden suunnitteluun. Lokakuussa 2017 hallitus esitelti eduskunnalle ehdotuksen Business Finlandia koskevasta laista. Lausunnossaan eduskunnan talousvaliokunnalle Tekes itse totesi yhdistymistä koskevasta lakiesityksestä seuraavaa:¹²

”...Edelläkävijäaseman säilyttäminen ja vahvistaminen vaatii rohkeaa uudistumista. Tekes onkin ollut tiiviisti mukana valmistelemassa uutta Business Finland -kokonaisuutta, jonka on tarkoitus jatkaa Tekesin työtä innovaatiotoiminnan edistäjänä. Onnistuessaan Business Finland -uudistus avaa erinomaisen mahdollisuuden kehittää edelleen innovaatorahoituksen vaikuttavuutta, asiakas- ja työntekijäkokemusta sekä toiminnallista tehokkuutta.

Business Finland -uudistuksen keskeiset haasteet ja riskit liittyvät resursointiin, viestintään, säädösperustaan ja muutosjohtamiseen. Tekes pitää kuitenkin mahdollisena ja ehdottomasti tavoiteltavana, että uusi Business Finland -kokonaisuus aloittaa toimintansa vuoden 2018 alussa. Muutoksen johtamisessa kiinnitetään erityistä huomiota toiminnan jatkuvuuteen ja hyvään asiakaspalveluun myös uudistuksen aikana.”

Nopeasta valmisteluajataulusta johtuen oli ilmeistä, että moni yhdistymisen ja suunnitellun toiminnan yksityiskohta oli vielä auki, mutta tarkoitus oli täsmentää niitä valmistelun

9 Team Finland -toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 39/2016.

10 Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017.

11 Hallituksen puoliväliriihen tiedote. Valtioneuvosto, 25.4.2017.

12 Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle, Tekes 15.11.2017 (DM 1947013)

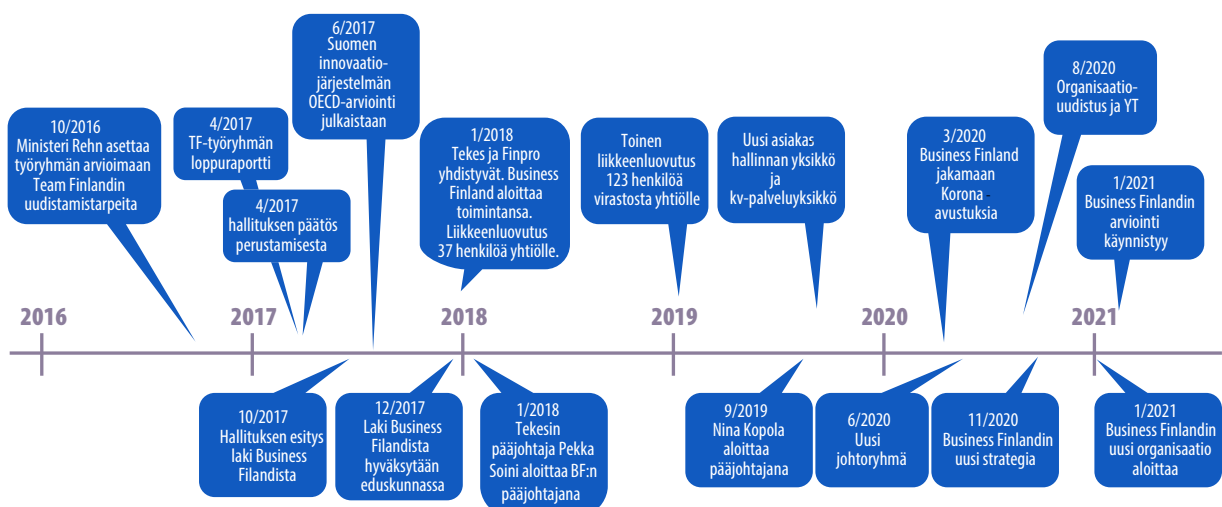
edetessä. Ehdotuksesta käytiin vilkasta keskustelua, mutta laki hyväksyttiin eduskunnassa 8.12.2017 ja uusi Business Finland aloitti 1.1.2018.

Yhdistymisen vaiheet

Aikataulusyistä Business Finlandin organisaation uudistaminen suunniteltiin toteuttavaksi vaiheittain. Toiminta käynnistyi vuoden 2018 alusta, mutta käytännössä uusi organisaatio aloitti vasta kesällä 2018. Uuden organisaation ensimmäisenä pääjohtajana aloitti Tekesin pääjohtaja Pekka Soini. Samalla toteutettiin ensimmäinen liikkeenluovutus, jossa lopulta 37 henkilöä siirtyi rahoituskeskuksesta (virastosta) yhtiön palvelukseen. Organisaation toimintoja uudistettiin samassa yhteydessä. Jälkimmäinen, suurempi liikkeenluovutus toteutettiin vuoden 2019 alussa, jolloin 123 henkilöä siirtyi yhtiön palvelukseen. Erityisesti henkilöstöasiat olivat hankalia ratkaistavia, koska liiketoimintaluovutusten yhteydessä suuri osa Tekesin virkasuhteessa olevasta henkilöstöstä siirtyi osakeyhtiön palvelukseen, jolloin työsuhteen luonne ja edut muuttuivat perustavasti.

Yhdistymisen seuraavan vaiheen voidaan katsoa käynnistyneen Business Finlandin uuden pääjohtajan, Nina Kopolan myötä. Kopola aloitti pääjohtajana 1.9.2019. Silloin huomio kohdistui erityisesti Business Finlandin strategian päivittämiseen ja sen mukaisen organisaation rakentamiseen. Uusi strategia julkaistiin syyskuussa 2020, ja uudistunut organisaatio aloitti toimintansa vuoden 2021 alussa.

Kuvio 3. Yhdistymisen keskeiset vaiheet aikajanalla.



2.1.3 Business Finland vuoden 2021 alussa

Business Finland -kokonaisuus on hallinnolliselta rakenteeltaan **viraston ja erityistehtävä-yhtiön yhdistelmä**. Kokonaisuuden muodostavat Innovaatorahoituskeskus Business Finland, joka on valtion viranomainen, sekä Business Finland Oy tytäryhtiöineen, joka on valtion omistama erityistehtäväyhtiö. Business Finland -kokonaisuuteen kuuluu myös Business Finlandin pääomasijoitusyhtiö Business Finland Venture Capital Oy (BFVC), joka on Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin omistajaohjauksessa. Business Finlandia koskevassa laissa ja sen perusteluissa BFVC Oy ei kuitenkaan muodollisesti kuulu ”Business Finland -kokonaisuuteen”, vaan sitä koskee erillinen laki, jonka mukaan Innovaatorahoituskeskus Business Finland ohjaa myös BFVC Oy:tä.

Business Finlandissa on pyritty hyödyntämään virasto- ja yhtiömuodon erityispiirteet. Asiakasrajapinnassa toimii erityistehtäväyhtiö, jonka tarkoitus on olla dynaaminen ja houkutteleva työnantaja huippuosaajille. Virasto puolestaan toimii rajapintana politiikkaohjauksen suuntaan ja tarjoaa menettelyt, joilla turvataan julkisen rahan vastuullinen käyttö. Business Finlandin toimintaa ohjaavat sitä koskeva erityislainsäädäntö, valtiontukea koskevat kansalliset ja eurooppalaiset säädökset sekä yhtiömuotoisen toiminnan osalta osakeyhtiölaki. Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan Business Finland noudattaa hallinnon yleislakeja.

Business Finlandin strategia

Business Finlandin uudessa, syksyllä 2020 vahvistetussa ja vuodelle 2025 ulottuvassa strategiassa on kolme ydinaluetta, joiden kautta toiminnalla luodaan vaurautta ja hyvinvointia. Ydinalueet ovat talouden kasvu, kestävyys ja kilpailukyky. Strategiassa on viisi painopistealuetta (kuvion 4 alareunassa), joissa Business Finland tavoittelee erityistä kehitysloikkaa.

Kuvio 4. Business Finlandin strategia vuoteen 2025.¹³

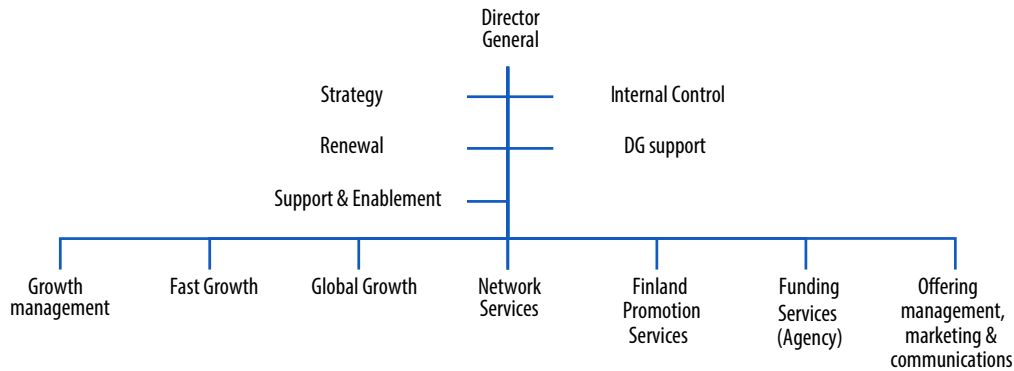


Strategia on jalkautettu tarkemmiksi palvelualue-, yksikkö- ja tiimikohtaisiksi toimintasuunnitelmiksi ja tavoitteiksi. Tavoitteena on varmistaa, että Business Finlandin asiantuntijat ja palvelut auttavat suomalaisia yrityksiä, tutkimusorganisaatioita ja julkisia toimijoita menestymään globaalisti, kehittämään kestäviä ratkaisuja ja toimintoja sekä uudistamaan rohkeasti toimintaansa.

Business Finlandin uusi organisaatio

Vuoden 2020 aikana Business Finlandin organisaatiota uudistettiin. Uudella rakenteella tavoiteltiin selkeyttä ja suurempaa asiakaslähtöisyyttä. Uusi johtoryhmä nimitettiin, ja perustettiin uusi asiakashallinnan yksikkö sekä vahvistettiin kansainvälistämispalveluyksikköä. Uuden strategian mukainen organisaatio vahvistettiin loppuvuodesta 2020 ja se astui voimaan 1.1.2021.

¹³ Business Finland. Business Finlandin strategia.
<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/strategia>

Kuvio 5. Business Finlandin organisaatio 1.1.2021 alkaen.

Vuoden 2020 lopussa Business Finlandissa työskenteli yhteensä 680 henkilöä, joista 133 (noin 20 %) rahoituskeskuksessa ja 547 yhtiössä. Ulkomailla heistä työskenteli noin 160 henkilöä (noin 23 %).¹⁴

Vuonna 2020 Business Finlandilla oli 16 toimipistettä Suomessa, minkä lisäksi se toimi ulkomailla 44 toimipisteessä 34 asemamaassa. Useimmissa toimisteissä Business Finland toimii yhteistiloissa ELY-keskusten, Finnveran, Tesin tai ulkoministeriön kanssa.

Business Finlandin palvelut ja tarjoama

Business Finland tarjoaa asiakkailleen erilaisia rahoituspalveluita, vientiin ja kansainvälistymiseen liittyviä palveluita sekä näistä eri elementtejä yhdistäviä ohjelmakokonaisuuksia ja ekosysteemien rakentamisen palveluita (esimerkiksi veturiyrittäjärahoitus). Lisäksi Business Finlandin vastuulla on ulkomaisten investointien houkutteluun (Invest In) ja matkailun edistämiseen liittyvät (Visit Finland) palvelut.

Erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille suuntautuva rahoitus keskittyy tutkimukseen, tuotekehitykseen ja erilaisiin liiketoiminnan kehittämiseen liittyviin tarpeisiin. Business Finland tarjoaa rahoitusta ja asiantuntijapalveluita myös suurille yrityksille esimerkiksi uusille markkinoille laajentumiseen ja kansainväliseen t&k-yhteistyöhön. Näiden lisäksi rahoitusta ja asiantuntijapalveluita tarjotaan tutkimusorganisaatioille, erityisesti tutkimuksen ja yritysten välisen yhteistyön edistämiseksi.

¹⁴ Business Finlandin tilinpäätös 2020.

Viennin ja kansainvälistymisen palvelut keskittyvät suomalaisten yritysten tukemiseen niiden kansainvälistymisen kaikissa vaiheissa, esimerkiksi lupaavia liiketoimintamahdollisuuksia tunnistamalla sekä avustamalla kulloinkin sopivien kumppanien ja kontaktien löytämisessä.

Ohjelmatoiminnassa panostetaan verkostojen hyödyntämiseen, ja palvelut keskittyvät erilaisiin toimialoiltaan tai teemoiltaan rajattuihin kokonaisuuksiin, kuten esimerkiksi elintarviketeollisuuden, tekoälyn tai kiertotalouden alan yritysten liiketoiminnan kehittämiseen. Business Finlandin ekosysteemitointa tähtää uusien liiketoimintaekosysteemien synnyttämiseen, kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Keskeisiä ekosysteemitointinnan instrumentteja ovat ns. kasvumoottori- ja veturiyrittäjärahoitus.

Business Finland osana Team Finland -verkostoa

Team Finland on yrityksille kansainvälistymispalveluita tarjoavien julkisten toimijoiden verkosto, joka pyrkii tarjoamaan yrityksille sujuvan palveluketjun neuvonnasta rahoitukseen. Verkoston kautta on tarjolla muun muassa tietoa markkinamahdollisuuksista sekä erilaisia asiantuntija- ja rahoituspalveluita. Ydintoimijoita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset ja TE-toimistot.¹⁵

Verkostoa on kehitetty viime vuosina eri tavoin tavoitteena erityisesti varmistaa yritysten sujuva palvelupolku ja erinomainen asiakaskokemus. Verkostoon liittyvänä tärkeimpänä uudistuksena oli Finpro Oy:n ja Tekesin yhdistäminen Business Finlandiksi. Samassa yhteydessä Team Finland -verkoston kansallisen tason koordinaatio vastuutettiin Business Finlandille.

Syksyllä 2019 päivitettyssä Team Finland -verkoston strategiassa täsmennettiin verkoston tavoitteet, eri toimijoiden roolit sekä toimenpiteet (15 kpl) verkoston kehittämiseksi. Lisäksi strategiassa määriteltiin viisi operatiivista mittaria, joiden perusteella johtoryhmä seuraa Team Finlandille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Mittarit ovat: 1) Team Finland -verkoston ydintoimijoiden kansainvälistymispalveluja käyttäneiden pk- ja midcap-yritysten viennin kasvu; 2) Team Finland -verkoston ydintoimijoiden kansainvälistymispalveluja käyttäneiden pk- ja midcap-yritysten lukumäärän kasvu; 3) Asiakkuudenhallintajärjestelmään (KasvuCRM) kirjattujen neuvontatapausten (Lead ja Opportunity)

¹⁵ Team Finland. <https://www.team-finland.fi/>; Team Finland (2019) Team Finland -verkosto. Strategia 2019. https://www.team-finland.fi/4aaf24/siteassets/team-finland-subsite/documentation/team_finland_strategia_2019.pdf

määrä; 4) Asiakkaan kokemus Team Finland -palvelujen tiedonsaannista; 5) Team Finland -henkilöstön tyytyväisyys TF-yhteistyöhön.¹⁶

Team Finlandin toimintaa on arvioitu useassa yhteydessä. Vuonna 2016 toteutettiin laaja Team Finland -kasvuohjelmien arviointi^{17,18} ja vuonna 2018 Business Finlandin toimeksiantosta ”Innovaatiovetoinen viennin kasvu” -vaikuttavuusarviointi¹⁹, jossa tarkasteltiin Team Finland -toimintaa ja sen vaikuttavuutta Tekesin, Finpron ja Finnveran yhteistyönä. Äskettäin julkaistiin myös Etlan tekemä Global Growth for Companies -tutkimus.²⁰ Aikaisempien arviointien keskeisiä tuloksia on tarkasteltu seuraavassa luvussa. Lisäksi Team Finland -verkoston erillinen arviointi²¹ on käynnissä, ja sen on määrä valmistua vuoden 2021 lopussa.

2.1.4 Rahoituksen ja palveluiden kohdentuminen

Arvioinnissa toteutettiin analyysi Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden toiminnan kohdentumisesta. Analyysin tavoitteena oli tarkastella Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden rahoituksen ja kansainvälistymispalveluiden kohdentumisessa tapahtuneita muutoksia sekä sitä, missä määrin Business Finlandin perustaminen on mahdollisesti vaikuttanut asiakkuuksien kehitykseen. Analyysi pohjautuu Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden tietojärjestelmien tuottamaan tietoon. Tietoaineisto koostuu hieman yli 50 000 rahoituspäätöksestä ja noin 6 700 tapahtumaa kattavasta Finpron laskutettujen palvelujen käytöstä (vuosina 2012–2014) sekä lähes 14 000 kansainvälistymispalveluiden neuvontatapahtumasta (2015–2020).

Rahoituksen kohdentuminen yrityksille ja tutkimusorganisaatioille

Kuviossa 6 on esitetty Business Finlandin (ml. Tekes) rahoituksen jakautuminen tutkimusorganisaatioiden ja yritysten projekteihin. Pitkän aikavälin tarkastelussa on havaittavissa, että vuodesta 2015 lähtien **yrityksille suunnatun rahoituksen osuus on selvästi kasvanut ja**

16 Team Finland (2019) Team Finland -verkosto. Strategia 2019.

17 Salminen, Halme, Lähde, Härmälä, Wiikeri, Lamminkoski: Team Finland -kasvuohjelmien arviointi. Valtioneuvoston kanslia, 2016.

18 Salminen, Halme, Lahtinen. Miten Team Finlandia kehitetään vaikuttavammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi? Valtioneuvoston kanslia, Policy Brief 3/2017

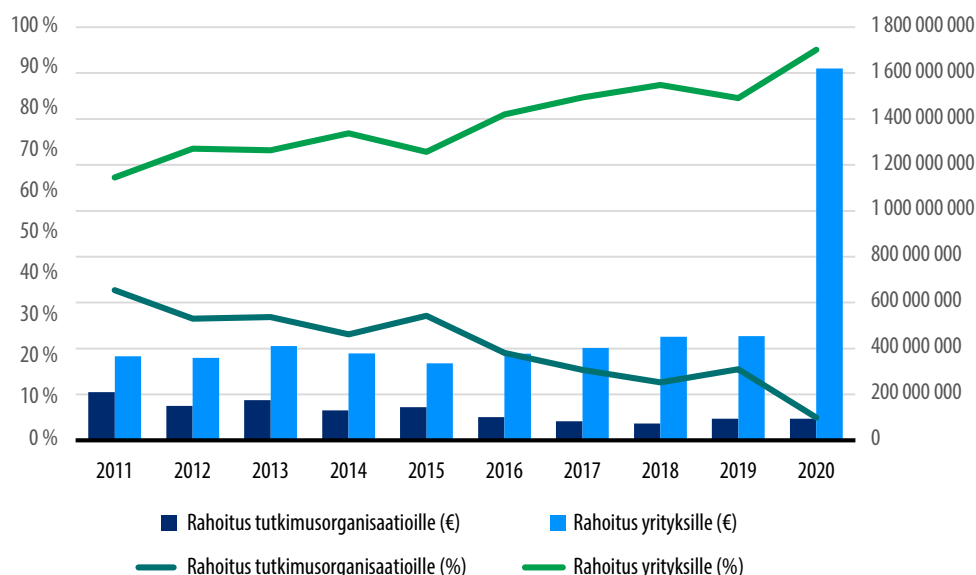
19 Halme, Rouvinen, Kotiranta, Pajarinen, Ylhäinen, Piirainen, Salminen. Efforts of Finnvera, Finpro and Tekes in Promoting Internationally Oriented SMEs: Impact Study, Business Finland Report 3/2018

20 Koski, Heli, ym. Global Growth for Companies. Impact Study. Business Finland, report 4/2020.

21 Team Finland -verkoston vaikuttavuuden arviointi (TF-ARVI). <https://tietokayttoon.fi/-/team-finland-verkoston-vaikuttavuuden-arviointi-tf-arvi->

vastaavasti tutkimusorganisaatioille suunnatun rahoituksen osuus (sekä rahoituksen määrä) on vähentynyt. Vuonna 2015 tutkimusorganisaatioille myönnetyn rahoituksen osuus rahoituksesta oli noin 30 prosenttia ja yrityksille myönnetyn rahoituksen osuus noin 70 prosenttia. Vuonna 2019 yrityksille myönnetyn rahoituksen osuus oli yli 80 prosenttia. Kehitykseen ovat vaikuttaneet ennen kaikkea pääministeri Sipilän hallituskaudella tehdyt leikkaukset, jotka kohdistettiin pääosin tutkimusorganisaatioille suunnattuun rahoitukseen. Yrityksille suunnatun rahoituksen huomattava kasvu vuonna 2020 selittyy pitkälti koronakriisin vuoksi käynnistetyllä häiriörahoituksella.

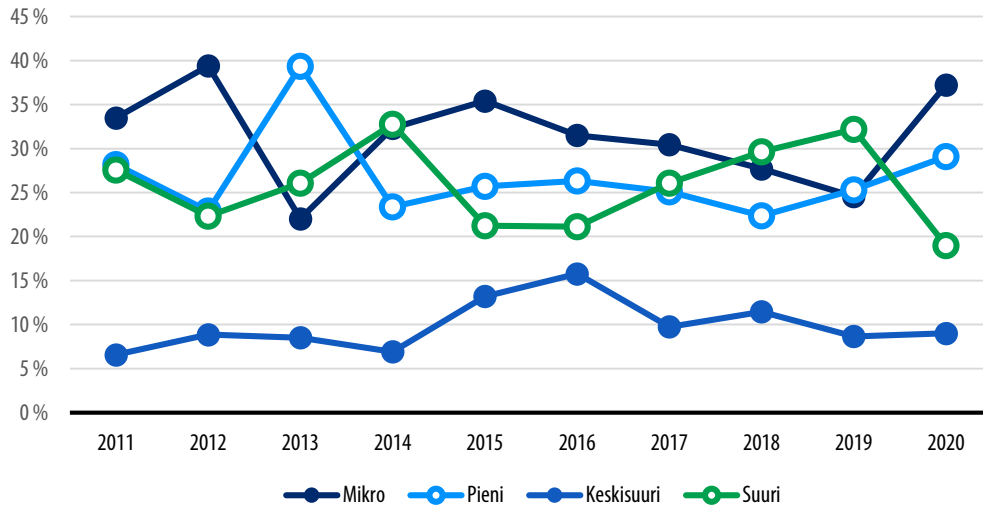
Kuvio 6. Yritysten ja tutkimusorganisaatioiden rahoituksen osuus sekä myönnetty rahoitus 2011–2020.



Rahoituksen kohdentuminen yrityksen koon mukaan

Tarkasteltaessa rahoituksen jakautumista yritysten koon mukaan on havaittavissa, että vuodesta 2014 eteenpäin suurten yritysten osuus yritysrahoituksesta selvästi väheni, mutta vuodesta 2017 eteenpäin suurten osuus rahoituksesta kääntyi jälleen kasvuun. Suurten yritysten osuus yritysrahoituksesta vuonna 2019 oli noin kolmannes, mikä vastaa noin vuoden 2014 tasoa. Vastaavasti pienten ja etenkin keskisuurten yritysten osuus vuosittaisesta rahoituksesta kasvoi huomattavasti vuosina 2014–2016, mutta on sittemmin ollut noin 60 prosenttia yritysrahoituksesta. Vuosi 2020 on tässä selvästi poikkeus, sillä koronarahoituksen vuoksi pk-yritysten osuus yritysrahoituksesta nousi noin 75 prosenttiin.

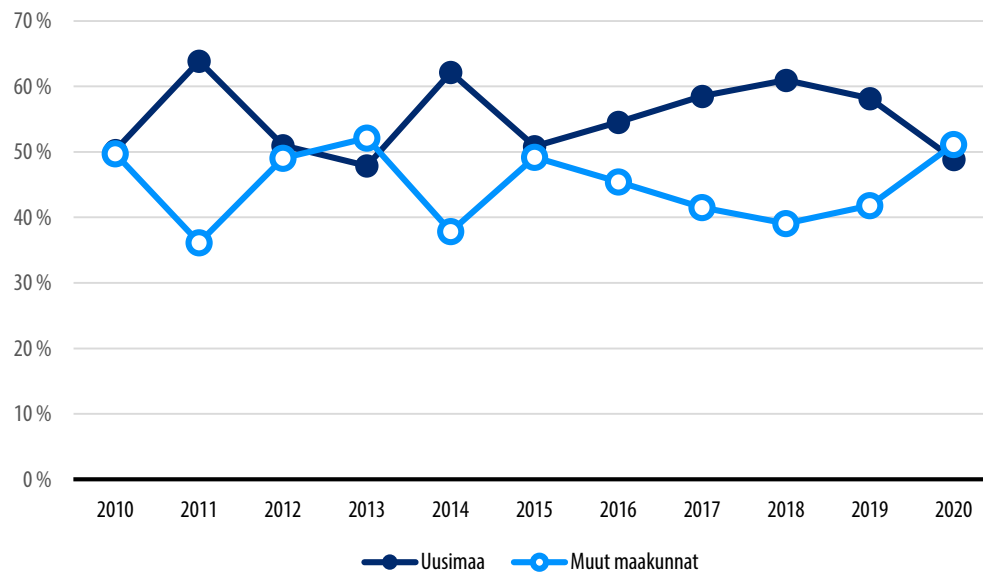
Kuvio 7. Osuus yrityksille myönnetystä rahoituksesta yrityskoon mukaan v. 2011–2020.



Rahoituksen kohdentuminen alueittain

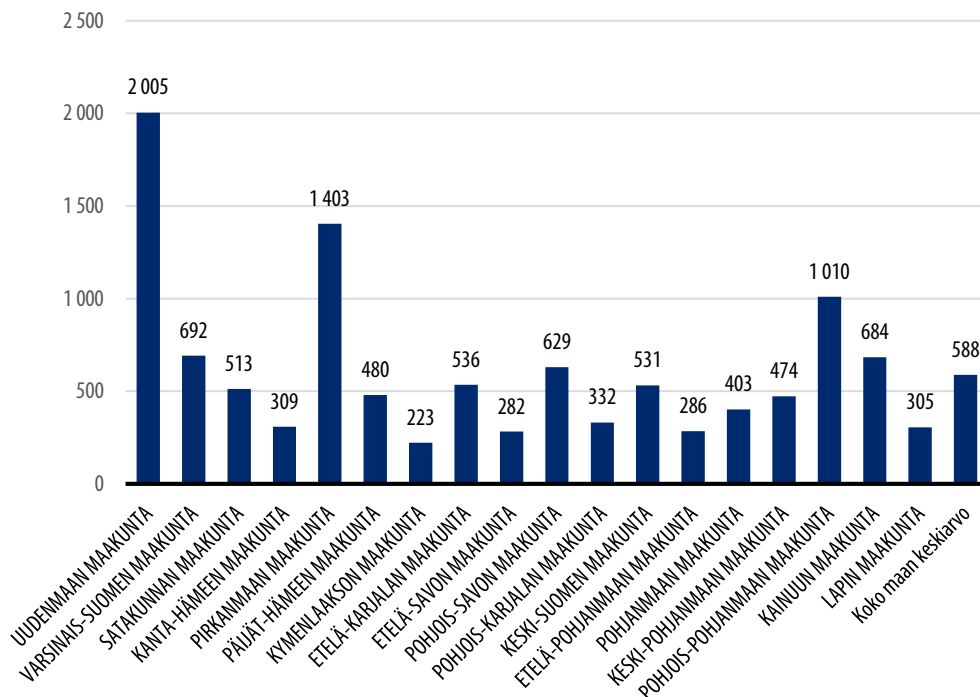
Vuosina 2010–2020 Business Finlandin yritysrahoituksesta on keskimäärin 50–60 prosenttia kohdistunut Uudellamaalla toimiville yrityksille.

Kuvio 8. Rahoituksen kohdentuminen (prosenttiosuus) alueittain vuosittaisesta kokonaissummasta v. 2010–2020. Tarkastelussa ainoastaan yrityksille suunnattu rahoitus.



Tarkasteltaessa Business Finlandin yritysrahoitusta suhteessa alueen toimipaikkojen määrään havaitaan, että vuosina 2013–2019 koko maan toimipaikoista keskimäärin hie- man alle kolmannes (29 %) sijaitsi Uudellamaalla, kun taas Uudenmaan osuus Business Finlandin rahoituksesta samalla ajanjaksolla oli keskimäärin noin 57 prosenttia. Uuden- maan lisäksi ainoastaan Pirkanmaalla maakunnan osuus rahoituksesta (12 %) oli suu- rempi kuin osuus toimipaikoista (9 %). Business Finlandin yritysrahoitus (keskiarvo vuosilta 2013–2019) yhtä toimipaikkaa kohti oli suurin Uudellamaalla (2 005 euroa), Pirkanmaalla (1 403 euroa) ja Pohjois-Pohjanmaalla (1 010 euroa). Koko maan keskiarvo oli 588 euroa/ toimipaikka.

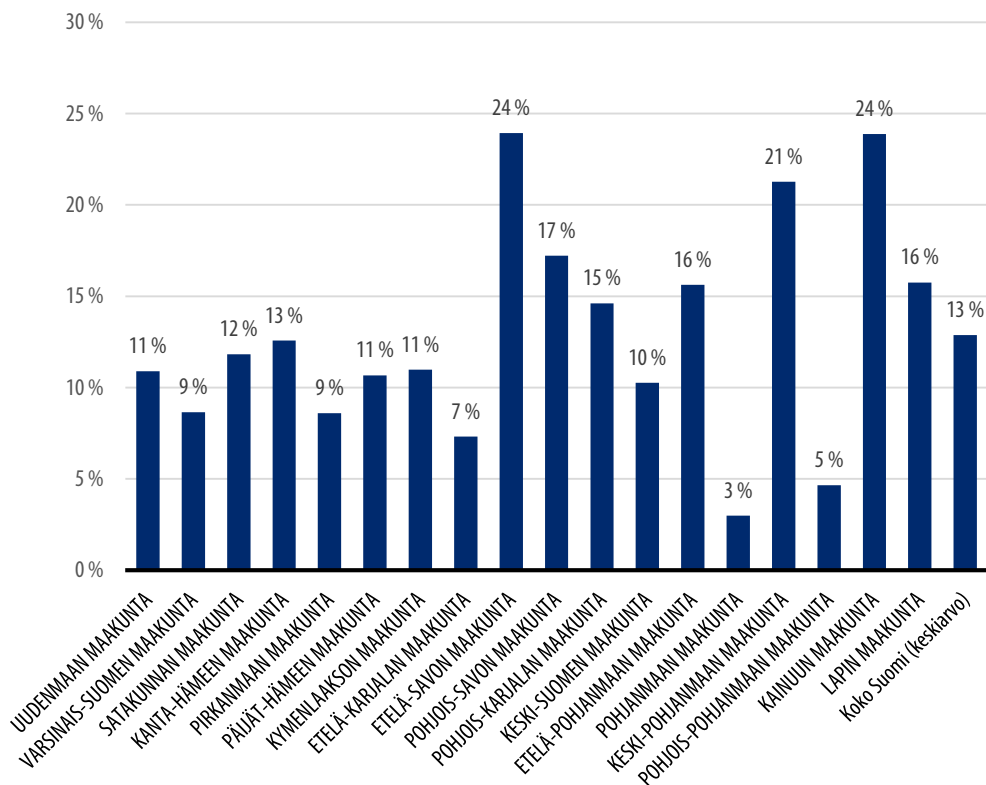
Kuvio 9. Business Finlandin yritysrahoitus suhteutettuna toimipaikkojen määrään alueella (keskiarvo v. 2013–2019).



Toimipaikkojen osuuteen suhteuttaminen ei kuitenkaan huomioi alueiden yritys- ja elin- keinorakennetta. Tämän vuoksi rahoituksen jakautumista tarkasteltiin myös suhteessa maakunnan yrityssektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin. Suurimmassa osassa maakunnista Business Finlandin yritysrahoituksen osuus on hyvin lähellä yritys- sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan volyyymia. Uudellamaalla sijaitsevien yritys- ten keskimääräinen osuus koko yrityssektorin t&k-menoista oli vuosina 2013–2019 noin 49 prosenttia, ja vastaavasti maakunnan osuus Business Finlandin yritysrahoituksesta

samalla ajanjaksolla oli keskimäärin noin 57 prosenttia. Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla maakuntien keskimääräinen osuus yrityssektorin t&k-menoista on puolestaan ollut hieman korkeampi kuin Business Finlandin alueen yrityksille suuntaama rahoitus. Kun verrataan suoraan Business Finlandin yritysrahoitusta alueen yrityssektorin t&k-menoihin, havaitaan, että rahoituksen osuus t&k-menoista (keskiarvo vuosilta 2013–2019) on suurin Etelä-Savon (24 %), Kainuun (24 %) ja Keski-Pohjanmaan (21 %) maakunnissa ja pienin Pohjanmaan (3 %) ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnissa (5 %).

Kuvio 10. Business Finlandin yritysrahoituksen suhde alueen yrityssektorin t&k-menoihin (keskiarvo v. 2013–2019).

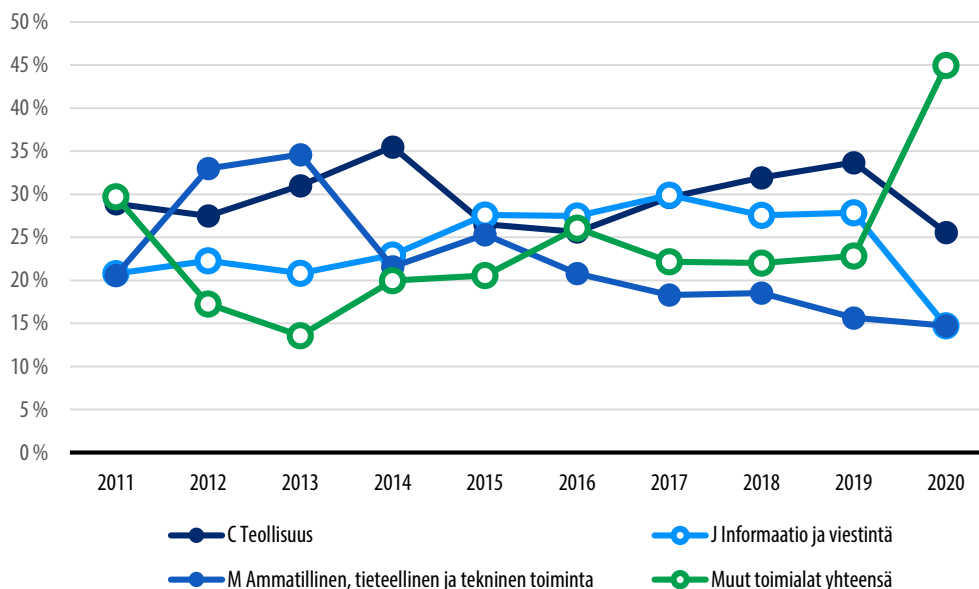


Rahoituksen kohdentuminen toimialoittain

Seuraavassa on analysoitu Business Finlandin yritysrahoituksen jakautumista kolmen eniten rahoitusta saaneen toimialan osalta vuosina 2011–2020. Muut toimialat luokiteltiin analyysissä ryhmään ”Muut”. Tarkasteluajanjaksolla eniten rahoitusta saaneet toimialat ovat ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, teollisuus sekä informaatio ja viestintä.

Eri toimialojen vuosittaiset osuudet rahoituksesta ovat pysyneet tarkasteluajanjaksolla stabiileina eikä merkittäviä muutoksia jakautumisessa ole havaittavissa ennen vuotta 2020. Vuoden 2020 poikkeustilanne ja häiriörahoitus vaikuttivat rahoituksen toimialajakaumaan huomattavasti, mikä näkyy erityisesti muiden toimialojen osuuden suhteellisenä kasvuna.²²

Kuvio 11. Rahoituksen osuus toimialoittain vuosittaisesta kokonaissummasta v. 2010–2020. Tarkastelussa ainoastaan yrityksille suunnattu rahoitus.



Rahoituksen kohdentuminen yrityksen iän mukaan²³

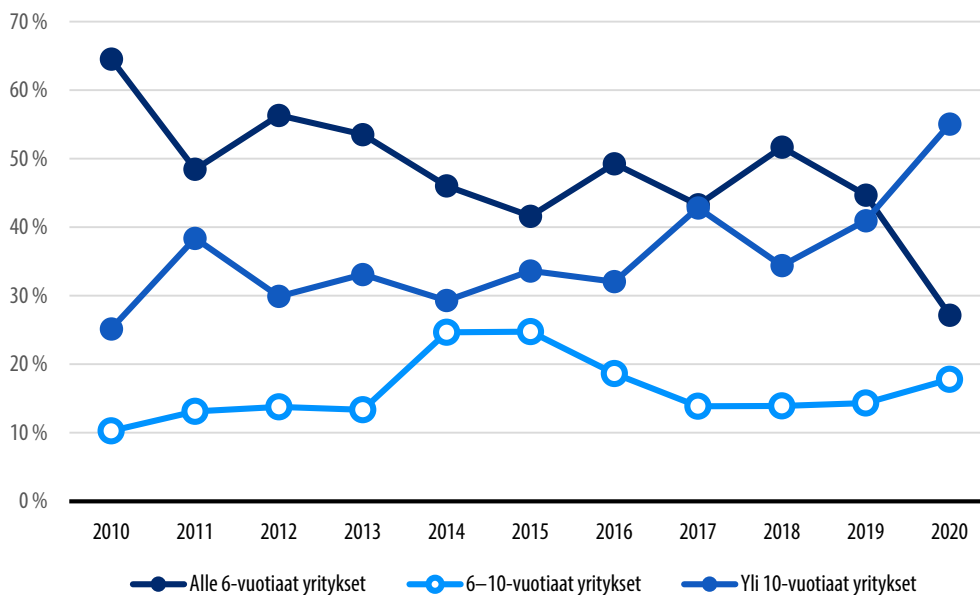
Yritykset jaettiin niiden kulloisenkin rahoitusvuoden iän perusteella kolmeen ryhmään, alle kuusivuotiaisiin, 6–10-vuotiaisiin ja yli 10-vuotiaisiin yrityksiin. Kuten kuvioista 12 voidaan havaita, suurin osa rahoituksesta on koko tarkastelujakson ajan kohdistunut nuoriin

²² Business Finlandin häiriörahoituksen jakautumista on tarkasteltu tarkemmin muun muassa Yritystukien tutkimusjaoston raportissa 2021: Ilmakunnas, S. ym. (2021) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:25.

²³ Yhdistämällä käytössä olleen data-aineiston rahoitus- ja yritystietoja luotiin aineistoon laskennallinen muuttuja yrityksen iästä rahoitusvuonna (laskentakaava = rahoitusvuosi – perustamisvuosi). Tietoaineisto ei sisältänyt tietoa yrityksen perustamisvuodesta kaikkien rahoituksen saajien osalta, joten tämän analyysin tuloksiin tulee suhtautua varovaisuudella, sillä toteutettu analyysi ei kata aineistoa täydellisesti.

alle kuusivuotiaisiin yrityksiin, joille on suuntautunut keskimäärin hieman yli puolet Business Finlandin yritysrahoituksesta. 6–10-vuotiaiden yritysten osuus vuosittaisesta rahoituksesta on pysynyt noin kymmenen prosentin tuntumassa. Yli 10-vuotiaiden yritysten rahoitusosuus on ollut koko tarkastelujaksolla 30 prosentin tuntumassa, joskin osuus on noussut vuodesta 2017 lähtien - tämä on linjassa sen kanssa, että aiempaa suurempi osuus rahoituksesta on kyseisinä vuosina kohdistunut suuremmille (tyypillisesti myös vanhemmille) yrityksille. Vuonna 2020 yli 10-vuotiaiden yritysten rahoituksen osuus oli noin 55 prosenttia yritysrahoituksesta. Osuuden kasvu johtuu siitä, että häiriörahoitusta saaneet yritykset olivat keskimääräistä Business Finlandin rahoitusasiakasta vanhempia yrityksiä.

Kuvio 12. Eri ikäisten yritysten (yrityksen ikä rahoitusvuonna, muodostettu laskennallisesti rahoitusvuoden ja perustamisvuoden erotuksena) osuus rahoituksesta 2010–2020. Tilasto muodostettu eri data-lähteitä yhdistämällä.



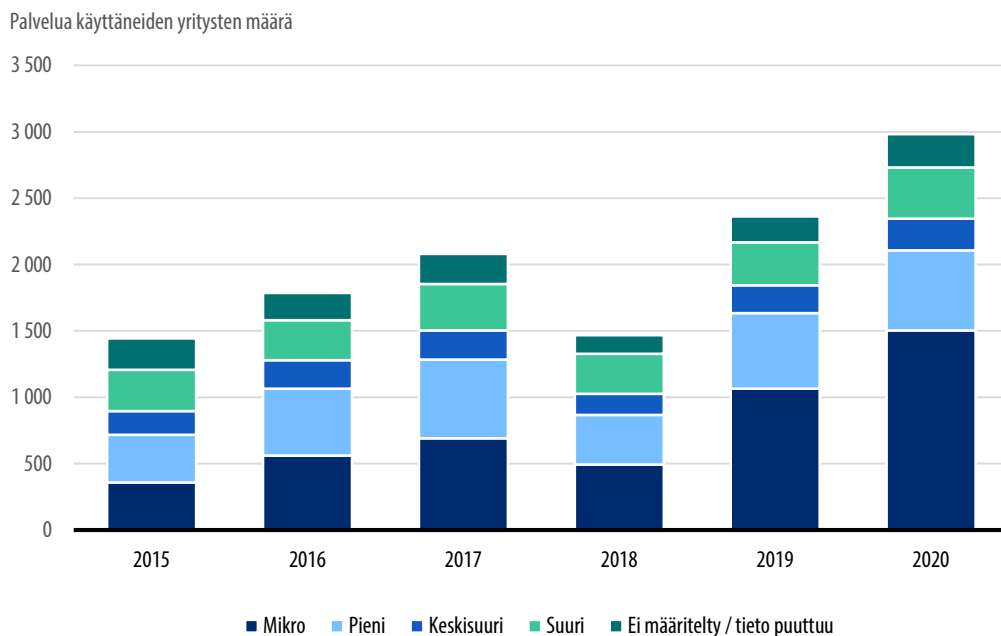
Kansainvälistymispalvelujen käyttö

Yhdistämällä eri asiakkuudenhallintajärjestelmien (CRM) tietoja yhdeksi kokonaisuudeksi muodostettiin kokonaiskuva kansainvälistymispalvelujen käytöstä. Eri tietolähteiden yhdistämisestä sekä palveluiden tilastoinneista ja luokitteluista johtuen viimeisimpien eri vuosien tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Tarkastelujaksolla 2015–2020 on havaittavissa **selvää kasvua kansainvälistymispalveluiden käytössä**, joskin vuonna 2018 Business Finlandin perustaminen näyttäisi tilapäisesti vähentäneen kansainvälistymispalveluiden käyttöä. Vuosina 2019–2020 palveluiden

käyttö on kuitenkin jälleen kasvanut selvästi. Kaiken kaikkiaan palveluita käyttäneiden yritysten määrä on kuitenkin ollut selvässä kasvussa. Vuonna 2020 kansainvälistymispalveluita käyttäneitä yrityksiä oli yhteensä noin 3 000 eli noin kaksinkertainen määrä vuoteen 2015 verrattuna. Vuosien 2019–2020 vertailua aikaisempiin vuosiin kuitenkin vaikeuttaa aineistolähteissä (CRM) ja palveluiden luokittelussa tapahtuneet muutokset, eli luvut ovat tältä osin vain suuntaa antavia.

Kuvio 13. Kansainvälistymiseen liittyvien neuvontapalvelujen (Finpro, Business Finland v. 2018 alkaen) käyttö v. 2015–2020 yrityskoon mukaan (yksittäisten yritysten määrä). Lähde: Business Finland CRM.²⁴



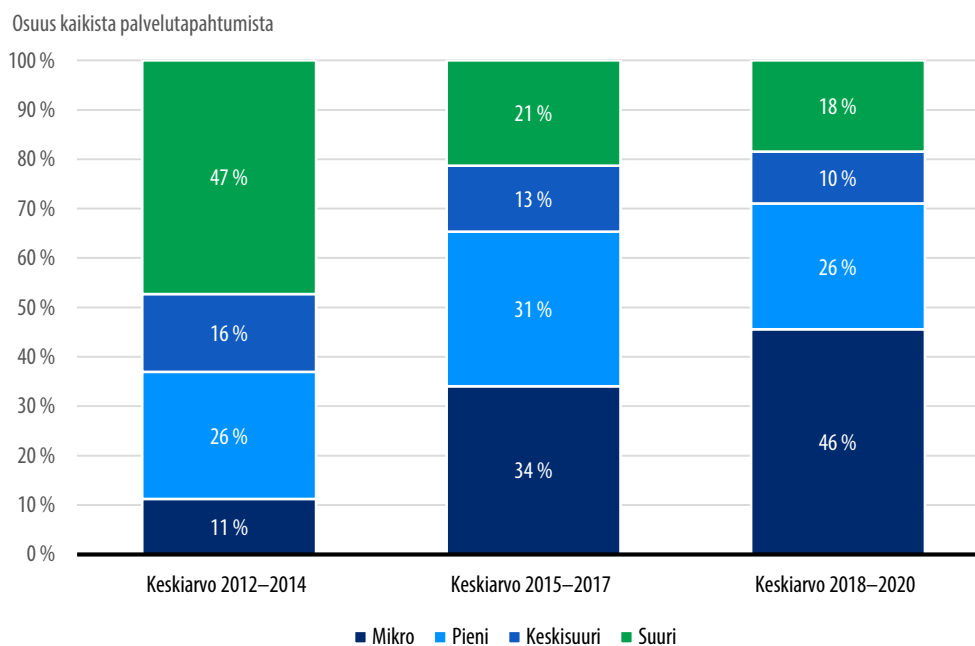
Tarkasteltaessa kansainvälistymispalveluiden käyttöä yrityksen koon mukaan vuosina 2015–2020 havaitaan, että erityisesti palveluita hyödyntäneiden **mikroyritysten määrä ja suhteellinen osuus on kasvanut huomattavasti viime vuosina**. Toisin sanoen palveluiden käytön kasvu johtuu ennen kaikkea mikroyritysten määrän kasvusta Business Finlandin kansainvälistymispalveluiden asiakkaina. Huomionarvoista on myös se, että vuoden 2020

²⁴ Lukuihin on laskettu mukaan sekä kotimaan että ulkomaan verkoston kansainvälistymisneuvonnan tapahtumat ("Advice"- ja "Meeting"-tapahtumat). TF-delegaatiot ja yleisemmät, esimerkiksi myös rahoitusneuvontaa sisältävät palvelutapahtumat eivät ole mukana tarkastelussa.

poikkeustilanteesta huolimatta – tai siitä johtuen – kansainvälistymispalveluiden kysyntä erityisesti mikroyritysten keskuudessa kasvoi vuoteen 2019 verrattuna.

Suuryritysten osalta määrässä ei ole tapahtunut vuosien 2015–2020 tarkastelujaksolla merkittäviä muutoksia vuoden 2018 laskua lukuun ottamatta. Suuryritysten suhteellinen osuus on selvästi pienentynyt asiakasmäärien kasvun kohdistuessa mikroyrityksiin. Sen sijaan tarkasteltaessa pidempää ajanjaksoa (2012–2020) ja kun huomioidaan myös Finpron maksulliset palvelut (vuosina 2012–2014), on suuryritysten määrä asiakkaina myös absoluuttisesti – ei vain suhteessa muihin – vähentynyt huomattavasti. Muutosta selittää osaltaan vuonna 2014 toteutettu Finpron uudelleenorganisointi ja maksullisista palveluista luopuminen. Sen jälkeen suuryritysten kansainvälistymispalveluiden käyttö selvästi vähentyi, eikä se ole palautunut tarkastelujakson alun tasolle viimeisten vuosien kasvusta huolimatta. Esimerkiksi vuonna 2014 suuryritykset käyttivät kansainvälistymispalveluita (Finpron maksulliset palvelut) yhteensä 776 kertaa (osuus asiakkuuksista 46 prosenttia), mutta vuonna 2015 vastaava luku oli enää 312 (26 %).

Kuvio 14. Eri kokoisten yritysten osuudet Finpron ja Business Finlandin kansainvälistymispalveluiden käytöstä (palvelutapahtumat) v. 2012–2020. Tilasto muodostettu eri datalähteitä yhdistämällä. Luvut suuntaa antavia, eivätkä täysin vertailukelpoisia.²⁵



2.2 Muutokset toimintaympäristössä

Arvioinnin osana toteutettiin analyysi Business Finlandin toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Analyysissä keskityttiin tarkastelemaan Business Finlandin eri toimintoihin (TKI-rahoitus, ulkomaisten investointien ja ulkomaisten matkailijoiden houkuttelu, viennin edistäminen) liittyviä kansainvälisiä kehitystrendejä sekä kansallisen toimintaympäristön olennaisia muutoksia. Seuraavassa on kuvattu analyysin keskeiset tulokset. Kansainvälisen toimintaympäristön kehitystrendejä on kuvattu kattavammin raportin liitteessä (englanniksi).

²⁵ Lukuihin on laskettu mukaan sekä kotimaan että ulkomaan verkoston kansainvälistymisneuvonnan tapahtumat. TF-delegaatiot ja rahoitusneuvontaa sisältävät palvelutapahtumat eivät ole mukana tarkastelussa. Luvuissa ei näy sellaiset yritykset, joiden kokoluokka ei ollut määritelty aineistossa. Toisin sanoen palvelutapahtumien kokonaismäärä on suurempi kuin kuviossa esitetty eri kokoisten yritysten yhteenlaskettu määrä.

Kaiken kaikkiaan Business Finlandin perustaminen ja ensimmäiset toimintavuodet ajoittuvat ajanjaksoon, jolloin sekä kansainvälinen että kansallinen toimintaympäristö on ollut voimakkaassa muutoksessa monin tavoin. Nämä toimintaympäristön muutokset on tärkeää huomioida myös Business Finlandin toimintaa arvioitaessa.

2.2.1 Kansainvälinen toimintaympäristö ja politiikan kehitystrendit

Suuret yhteiskunnalliset haasteet ja innovaatiopolitiikan laaja-alaistuminen

Tyypillisesti Business Finlandin kaltaiset TKI-rahoitusorganisaatiot ovat toimineet kansallisessa kontekstissa ja pyrkineet vaikuttamaan maan rajojen sisällä tapahtuviin prosesseihin ja siellä sijaitseviin toimijoihin. Kansainvälinen kehitys on kuitenkin viime vuosina ajanut TKI-rahoitusorganisaatioita ottamaan huomioon yhä enemmän toiminnan kansainvälisiä sidoksia ja linkityksiä, mikä johtaa yhteensovittamisen tarpeeseen niin eurooppalaisella kuin globaalillakin tasolla.²⁶ Eräs merkittävä kansainvälinen kehityskulku on YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden (SDG) sulautuminen osaksi kansallisia tavoitteita ja politiikkatoimenpiteitä. Niin ikään yhteiskunnalliset muutokset esimerkiksi terveyden, ilmastonmuutoksen, puhtaan energian, liikenteen ja digitalisaation saralla vaikuttavat kansallisiin TKI-linjauksiin. Näiden muutosten voidaan katsoa vaikuttavan **TKI-politiikan toimintakentän laajenemiseen toisaalta aiempaa kansainvälisempään suuntaan ja toisaalta käsittämään laajemmin erilaisia yhteiskunnallisia haasteita.**²⁷

Edellä kuvattu kehitys on näkynyt myös käytännön tasolla eri maissa esimerkiksi aiempaa laaja-alaaisempina ja ”systeemisinä” ohjelmakokonaisuuksina. Taustalla on näkemys siitä, että ratkaisujen löytäminen suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa perinteinen TKI-rahoitus on vain yksi työkalu. Tämä on toisaalta tuonut uudenlaisia haasteita ohjelmien koordinaatioon ja hallintaan.^{28, 29, 30} Samalla erilaiset kysyntää edistävät ohjelmat (esim. julkiset hankinnat, edelläkävijämarkkinoiden

26 Fagerberg, Hutschenreiter. Coping with Societal Challenges: Lessons for Innovation Policy Governance. *J Ind Compet Trade* 20, 279–305 (2020).

27 Borrás (2009) ”The Widening and Deepening of Innovation Policy: What Conditions Provide for Effective Governance?”, *CIRCLE Working Paper 2/2009*, 1–28.

28 Schot, Johan, Steinmueller. ”Framing innovation policy for transformative change: innovation policy 3.0.” (2016).

29 Kuhlmann, Rip (2018) Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges. *Science and Public Policy*. 45. 448-454. 10.1093/SCIPOL/SCY011.

30 Technopolis group (2019) Raising the Ambition Level in Norwegian Innovation Policy. Final Report. May 2019.

rakentaminen, haastekilpailut ja sääntelyn hyödyntäminen uusien ratkaisujen kysynnän ja markkinoille pääsyn edistämiseksi) ovat tulleet vahvemmin osaksi innovaatiopolitiikkaa.³¹

Ulkomaisten investointien houkuttelussa kilpailu koventunut

TKI-rahoituksen lisäksi ulkomaisten investointien houkuttelun osalta on havaittavissa muutoksia politiikkatrendeissä. Ennen kaikkea ulkomaisten investointien yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys esimerkiksi liittyen korkean osaamistason työpaikkojen syntyyn ja tuottavuuden kehitykseen tiedostetaan aiempaa vahvemmin. Tämä on osaltaan johtanut koventuneeseen kansainväliseen kilpailuun paitsi investoinneista myös kansainvälisistä osaajista. Koronapandemian uskotaan osaltaan kiihdyttävän tätä kehitystä. Arvioinnin yhteydessä toteutetussa kansainvälisessä vertailussa tarkasteltavat Irlanti ja Alankomaat ovat hyviä esimerkkejä hyvin "aggressiivisesta" ulkomaisten investointien houkuttelusta.

Toisena politiikkatrendinä on tunnistettavissa **teknologiansiirtoon liittyvien ulkomaisten investointien houkutteluun tähtäävät toimenpiteet**. Erityisesti Kiina on pyrkinyt aktiivisesti hyödyntämään erilaisia teknologiansiirtoon liittyviä toimenpiteitä.³² Koronapandemian seurauksena on myös havaittavissa ulkomaisten investointien seurantaan liittyvien toimenpiteiden yleistymisen. Taustalla on pyrkimykset käyttää hyväksi pandemian aiheuttamat mahdolliset omaisuusarvon laskut.³³ Yksityisten välittäjäorganisaatioiden investointien houkuttelu on myös tutkimusten mukaan lisääntynyt,³⁴ samoin kuin alueiden aktiivisuus investointien houkuttelussa, mistä hyvänä esimerkkinä on Irlanti.³⁵

Viennin edistämisen käytännöt muutoksessa

Vienninedistämisessä on havaittavissa muun muassa kohdemarkkinoiden kirjon laajentuminen sekä palvelujen räätälöinti erilaisille vientiyrityksille (esimerkiksi Tanskassa). Lisäksi

31 Esim. Edler, Georghiou, Blind, Uyarra (2012) Evaluating the demand side: New challenges for evaluation. *Research Evaluation*, 21, 33–47.

32 Kowalski, Rabaioli, Vallejo (2017) International Technology Transfer Measures in an Interconnected World: Lessons and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, No. 208.

33 Kowalski (2020) Will the post-Covid world will be less open to foreign direct investment? IN: Baldwin, R., Evenett, S. Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work.

34 Loewendahl (2018) Innovation in Foreign Direct Investment Attraction. Technical note. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Innovations-in-Foreign-Direct-Investment-Attraction.pdf>

35 ESPON (2018) The World in Europe, global FDI flows towards Europe. Case studies of best practices in FDI promotion. Scientific report. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20FDI%20-%202007%20-%20Scientific%20report%20-%20Case%20studies.pdf>

monissa maissa on otettu käyttöön osallistumismaksuja – usein porrastetusti eri asiakasryhmille. Ulkomaisten investointien houkuttelun tavoin viennin edistämässä on pyritty hyödyntämään tehokkaammin paikallisia ja alueellisia toimijoita kansallisen tason toimenpiteiden tukena (ks. kansainväliset esimerkit).³⁶

Koronapandemian myötä viennin edistämisen käytännöt ovat muuttuneet merkittävästi, ja palveluita on pyritty digitalisoimaan nopeasti. Sähköisten palvelujen uskotaankin tulleen pysyvästi vahvemmin osaksi vienninedistämispalveluita.³⁷

Matkailun edistämisen politiikkatrendit

Matkailun kehityksen osalta koronapandemian vaikutukset ovat luonnollisesti hyvin merkittäviä ja tulevat todennäköisesti muuttamaan matkailua ja matkailun edistämiseen tähtäävä politiikkaa perinpohjaisesti. Matkailuala oli kuitenkin muutoksessa jo ennen pandemiaa, ja viime vuosina erityisesti kestävä matkailun näkökulma on korostunut matkailun edistämässä kattaen laajan kirjon erilaisia näkökulmia ja toimenpiteitä. Esimerkiksi erilaiset kestävä matkailun sertifikaatit ovat yleistyneet nopeasti.³⁸ Toisena näkökulmana on korostunut erityisesti jakamis- ja alustatalouden toimintamallit ja niiden merkitys matkailulle.³⁹ Eri maiden ratkaisut tässä suhteessa vaihtelevat, ja esimerkiksi Alankomaissa ko. palvelut käytännössä kiellettiin tammikuussa 2020.

2.2.2 Kansallisen toimintaympäristön muutokset

Innovaatiojärjestelmän rakenteelliset uudistukset

Suomalainen innovaatiojärjestelmä on läpikäynyt 2000-luvulla merkittäviä rakenteellisia muutoksia, joista perustavanlaatuisin on kiistatta ollut vuonna 2010 käynnistynyt **yliopistouudistus**. Uusi yliopistolaki muutti olennaisesti yliopistojen organisoitumista, juridista asemaa sekä hallinnollista rakennetta. Lisäksi uudistus muodollisti yliopistojen ns. kolmannen tehtävän eli yhteistyön muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Uudistus

36 European Economic and Social Committee. (2018). Study on best practices on national export promotion activities.

37 Rokozs, Pietrasinski (2020) The Covid-19 pandemic and digitalization of export promotion services – are changes here to stay? <https://www.unr.edu/business/international/blog/export-promotion-services-m>

38 European Commission. Agenda for a sustainable and competitive European tourism <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0621>

39 Palma, Ladeiras, Culic, Gini (2019) For a New EU Integrated Tourism Policy: Europe – 27 Countries, One Destination. Lille: EPICAH – Interreg Europe.

muutti myös yliopistojen taloudellista asemaa ja toi osalle yliopistoista entistä vahvemman peruspääoman. Yliopistoja yhdistettiin, ja niiltä edellytettiin entistä strategisempaa profiloitumista. Samassa yhteydessä uudistettiin yliopistojen rahoitusmalli ja siinä olevat tutkimustoiminnan ja yhteistyön kannusteet. Muutama vuosi uudistuksen jälkeen toteutettiin **ammattikorkeakoulujen uudistus**. Suomalaisen korkeakoulujärjestelmän uudistukset ovat olleet niin laajoja ja perusteellisia, että niiden jalkauttaminen käytäntöön ja toiminnan sopeutuminen on kestänyt useita vuosia. Ne myös asettavat keskeisen perustan, reunaehdot ja suunnan yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustoiminnalle sekä erityisesti niiden tutkimusyhteistyölle yritysten kanssa.

Korkeakoulusektorin uudistusten jälkeen toteutettiin myös valtion **sektoritutkimuslaitosten kokonaisuudistus** (ns. TULA-uudistus).⁴⁰ Uudistus tarkoitti tutkimuslaitosten yhdistämistä ja yhtiöittämistä, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämistä, niiden toimintojen kehittämistä sekä uusia rahoitusmuotoja. Sen yksi tärkeä osa oli yrityksille tutkimuspalveluja tuottavan Teknologian tutkimuskeskus VTT:n yhtiöittäminen. Uusi VTT Oy aloitti toimintansa vuonna 2015 ja samalla käynnistyi mittava strategiaproessi, jossa painotettiin toiminnan vaikuttavuutta ja haastelähtöisyyttä. TULA-uudistuksen merkitys julkisen TKI-rahoituksen kokonaisuudessa oli melko pieni (noin 60 miljoonaa euroa), mutta yksittäisten tutkimuslaitosten budjettirahoituksessa leikkaukset olivat sitäkin huomattavampia. Volyymissä suurimmat leikkaukset kohdistuivat VTT:lle. **Rakenteelliset uudistukset ja budjettileikkaukset heijastuivat suoraan tutkimuslaitosten edellytyksiin tehdä tutkimusyhteistyötä yritysten kanssa.**

Julkisen TKI-rahoituksen kehitys

Huolimatta siitä, että kokonaisuutena t&k-panostukset ovat Suomessa edelleen melko korkeita suhteessa bruttokansantuotteeseen, julkisen rahoituksen osuus yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnasta on varsin maltillinen, sillä suurin osa rahoituksesta suuntautuu yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimukseen. Vuonna 2017 **julkisen rahoituksen osuus oli 3,1 prosenttia yritysten t&k-investoinneista** Suomessa, kun se kaikissa OECD-maissa oli keskimäärin 5,0 prosenttia (OECD). Kilpailu kansainvälisistä TKI-investoinneista on osaltaan johtanut siihen, että erilaiset **t&k-verotuet** ovat yleistyneet. Vuoden 2020 alussa kaikissa EU:n jäsenmaissa Suomea, Viroa ja Luxemburgia lukuun ottamatta oli käytössä yritysten t&k-verokannusteet (OECD). Vuoden 2021 alusta myös Suomessa otettiin käyttöön t&k-verokannusteet⁴¹.

40 Valtion sektoritutkimuslaitosten kokonaisuudistus, TULA 2013

41 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys verovuosina 2021–2025.
<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/90739/tutkimus-ja-kehittamistoiminnan-lisavahennys-verovuosina-2021-2025/>

Viimeisen kymmenen vuoden aikana valtion TKI-rahoituksen **kehitys on kuitenkin eriytynyt** siten, että rahoitus yliopistoille ja Suomen Akatemialle on kasvanut, kun taas rahoitus valtion sektoritutkimuslaitoksille ja Tekesille/Business Finlandille on laskenut. Vuoden 2016 alhaisimman tason jälkeen panostukset ovat kääntyneet jälleen nousuun.

Tekesin/Business Finlandin budjettileikkaukset ovat tarkoittaneet myös yrityksille suunnattujen t&k-kannusteiden uudelleen suuntaamista. Vuosina 2011–2018 Tekesin/Business Finlandin avustusvaltuudet vähenivät reaalisesti yli 40 prosenttia. **Avustusleikkaukset ovat kohdistuneet pääosin suuriin yrityksiin ja julkiseen tutkimukseen**, ja ne ovat vähentäneet erityisesti korkeakoulujen ja julkisten tutkimusorganisaatioiden elinkeinoelämän **yhteistutkimusta**. Business Finlandin laskelmien mukaan yritysten korkeakoulu yhteistyöhön suunnattu t&k-rahoitus on vähentynyt yli 40 prosenttia 2010-luvulla. Suurten yritysten osalta merkittävin muutos lienee ollut vuonna 2015 lopetettu strategisen huippuosaamisen keskittymien SHOK-rahoitus.

Yrityksille suunnattujen kannusteiden painopistettä on muutettu perinteisestä t&k-toiminnasta nopean kasvun ja kansainvälistymisen tukemiseen. Rahoituksessa painopistettä on myös siirretty suorista t&k-avustuksista palautuviin lainavaltuuksiin ja pääomalaimeihin. Lisärahoitusta on suunnattu alustojen ja ekosysteemien vahvistamiseen - erityisesti on suunnattu pääomaehtoista rahoitusta kasvumoottoreille ja avustusmyöntövaltuuksia veturikilpailun jatkamiseen. Tutkimusorganisaatioiden t&k-rahoituksesta on puolestaan siirrytty co-creation- ja co-innovation -yhteiskehittämisen hankkeisiin.

EU:n puiteohjelmien ja rakennerahastojen rahoitus tuo yhä merkittävämmän täydennyksen kansalliselle t&k-rahoitukselle myös yritysten näkökulmasta. EU:n Horisontti 2020 -ohjelmasta oli huhtikuuhun 2020 mennessä myönnetty **suomalaisille yrityksille runsaat 320 miljoonaa euroa** t&k-rahoitusta, josta 75 prosenttia kohdistui pk-yrityksille.⁴² Rakennerahastokaudella 2014–2020 Suomen rahoituksesta yli puolet kohdennettiin tutkimus- ja innovaatiotoiminnan vahvistamiseen, mutta vain osa tästä kohdistui yritysten t&k-toimintaan. Rahoituksella on parannettu pk-yritysten kehittämistyön laatua, tuettu investointeja ja yritysten edellytyksiä päästä kansainvälisille markkinoille.⁴³

Suomen tavoitteena on nostaa t&k-menojen BKT-osuus 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tämän on todettu edellyttävän mittavaa ja pitkäjänteistä yksityisten ja julkisten TKI-panostusten nostamista. Koronapandemian ja talouskriisin myötä on kuitenkin odotettavissa, että yksityiset panostukset t&k-toimintaan pikemminkin vähenevät kuin kasvavat. Toisaalta pandemian on nähty synnyttävän myös uusia merkittäviä liiketoimintamahdollisuuksia.

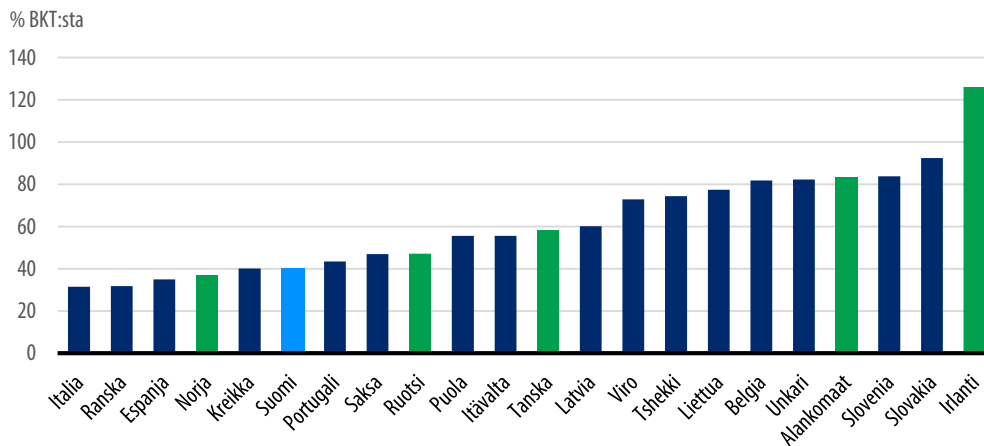
42 EU:n tutkimus ja innovaatio-ohjelmat EUTI-yhteystoimisto

43 Heikkinen ym. (2019) Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti. TEM, 2019.

Viennin kehitys heikkoa – uusi ohjelma pyrkii vastaamaan haasteeseen

Suomen viennin kehitys on vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen jäänyt selvästi verrokki- maista. Suomen heikko vientikehitys ja sen merkitys kansantaloudelle on nostettu esille useissa eri raporteissa.⁴⁴ OECD:n Suomen maaraportin mukaan Suomen ”vienti-intensi- teetti” on varsin alhainen etenkin pieneksi ja viennistä riippuvaiseksi maaksi. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa ja varsinkin Irlannissa viennin osuus bruttokansantuotteesta on huomattavasti suurempi. OECD:n raportissa todetaan, että Suomi ei ole erityisen hyvin integroitunut kansainvälisiin arvoketjuihin ja että Suomen viennin riippuvuus tuonnista altistaa Suomen talouden alttiiksi kansainvälisen talouden shokeille.⁴⁵ Koronapandemian ja sitä seuranneen talouskriisin myötä viennin on arvioitu supistuvan vuonna 2020 merkit- tävästi maailmankaupan supistumisen seurauksena.⁴⁶

Kuvio 15. Tavaroiden ja palvelujen viennin osuus BKT:sta vuonna 2019. Suomi ja arvioinnissa tarkastellut verrokkimaat korostettu. Lähde: OECD.⁴⁷



Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa mainittu ja syyskuussa 2020 julkaistu Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelma pyrkii ”palauttamaan Suomen viennin kasvu-uralle vuoden 2021 aikana” ja lisäämään uusien vientiyritysten määrää sekä nykyisten

44 Esim. Talouskasvun edellytykset tulevaisuudessa – lähtökohdat, suunnat ja ratkaisut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:6.; Tuottavuuslautakunta (2020) Tuottavuus ja kilpailukyky Suomessa. Mistä kilpailukyky koostuu ja mihin sitä tarvitaan? Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:81.

45 OECD (2020) OECD Economic Surveys: Finland. OECD.

46 Ks. esim. ETLA (2020) Suhdanne. Vuosikirja 2020:2. ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

47 OECD (2020) OECD Economic Surveys: Finland. OECD.

vientiyritysten vientiä nykyisen hallituskauden aikana. Tavoitteena on myös synnyttää ”yri-
tysten yhteistarjoamia, joiden avulla kansainvälistymisvalmiuksiltaan heikkommat pk-yri-
tykset pääsisivät kansainväliselle kasvu-uralle”. Ohjelman myötä on muun muassa määrä
perustaa yrityksille suunnattu EU- ja kansainvälisen rahoituksen keskitetty neuvontapal-
velu sekä kasvattaa Business Finlandin ulkomaanverkostoa.⁴⁸ Business Finlandin ulko-
maanverkostoa onkin pyritty kasvattamaan, ja vuoden 2021 alussa Business Finlandissa
aloitti uusi EU- ja kansainvälisen rahoituksen neuvontapalvelu.

Ulkomaiset investoinnit

Ulkomaiset investoinnit Suomeen ovat olleet viime vuosina kasvussa. Tilastokeskuksen tie-
tojen mukaan suoria sijoituksia Suomeen tehtiin vuonna 2019 nettomääräisesti 12,2 mrd.
euroa, mikä on suurin määrä sitten vuoden 2014. Suurin osa sijoituksista Suomeen tuli
EU:n alueelta ja Itä-Aasiasta. Toimialoittain tarkasteltuna Suomeen suuntautuvat ulkomai-
set suorat sijoitukset kohdistuvat rahoitus- ja vakuutusalan yrityksiin (18 %), informaatio-
ja viestintäalan yrityksiin (13 %) sekä kiinteistöalan yrityksiin (9 %). Teollisuudessa eniten
sijoituksia on tehty metalliteollisuuden (12 %) ja kemianteollisuuden yrityksiin (11 %).⁴⁹

Suomi on pärjännyt hyvin esimerkiksi Ernst & Youngin vuosittaisessa Nordic Attractiveness
-vertailussa, jonka mukaan vuonna 2019 Suomi onnistui viidettä vuotta peräkkäin hankki-
maan kappalemääräisesti enemmän ulkomaisia sijoituksia kuin muut Pohjoismaat. Määrä
oli myös aikaisempia vuosia suurempi huolimatta siitä, että kokonaisuutena investoinnit
Pohjoismaihin olivat laskussa.⁵⁰ Business Finlandin ja Amchamin julkaiseman, kansainvälis-
ten yritysjohtajien haastatteluihin perustuvan Finland as a Business Location 2020 -baro-
metrin mukaan ulkomaiset yhtiöt pitivät Suomen vahvuksina yhteiskunnan vakautta ja
toimivuutta, elämänlaatua ja digitaalista infrastruktuuria. Toimintaympäristön haasteina
kyselyssä nähtiin henkilökohtainen tulovero, palkkajousto ja työvoimakustannukset.⁵¹

Kasvusuuntaisesta kehityksestä huolimatta Suomeen tulevien ulkomaisten investoin-
tien sijoituskanta verrattuna BKT:hen on Suomessa (31 % vuonna 2019) kuitenkin selvästi
alhaisempi kuin EU:ssa (keskiarvo 61 %). Esimerkiksi Irlannissa vastaava luku on peräti
269 prosenttia ja Alankomaissa 219 prosenttia.⁵² Keväällä 2021 julkaistussa OECD:n rapor-

48 Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:51.

49 Ulkomaiset suorat sijoitukset vuonna 2019.

https://www.stat.fi/til/ssij/2019/ssij_2019_2020-09-30_kat_001_fi.html

50 Ernst & Young (2019) Nordic Attractiveness Survey.

https://www.ey.com/en_no/nordics-attractiveness-survey

51 Amcham Finland (2020) Towards the Ideal Business Location. Finland as a Business
Location 2020 Barometer. Business Finland.

52 OECD Data: FDI Stocks. <https://data.oecd.org/fdi/fdi-stocks.htm>

tissa todetaankin, että Suomi jää selvästi jälkeen muista Pohjoismaista ja Baltian maista ulkomaisten suorien sijoitusten houkuttelussa. Raportin mukaan Suomen kyky houkutellessa ulkomaisia suoria sijoituksia on naapurimaita heikompi, ja ero naapurimaihin myös kasvaa jatkuvasti. Yhdeksi keskeiseksi kehittämiskohteeksi raportissa nostetaan kansallinen säädosympäristö liittyen esimerkiksi kilpailuun, verotukseen ja infrastruktuuriin.⁵³

Ulkomaisten investointien edistämisestä annettiin vuonna 2012 valtioneuvoston periaatepäätös.⁵⁴ Sittemmin vastaavia politiikkalinjauksia tai kansallisia strategioita ei ole laadittu.

Matkailualan kehitys ja matkailustrategia

Suomen matkailualan kehitys ennen vuotta 2020 on ollut hyvin myönteistä. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaraportin mukaan matkailualat muodostavat 2,7 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Vuonna 2019 alalla toimi Suomessa noin 29 000 yritystä, jotka työllistivät suoraan 119 000 työntekijää. Toimialan yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2019 yli 21 miljardia euroa. Vuosi 2019 oli Suomen matkailussa jo neljäs peräkkäinen kasvuvuosi, ja majoituspalvelujen kokonaiskasvu kasvoi 3,9 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.⁵⁵

Vuoden 2020 keväällä koronapandemia ja sen leviämisen estämiseksi asetetut matkustusrajoitukset kuitenkin romahduttivat matkailukysynnän. Toimialaraportin mukaan matkailuyritysten liikevaihto on laskenut voimakkaasti, ja alalla on jouduttu lomauttamaan henkilöstöä moninkertaisesti aikaisempiin vuosiin verrattuna. Raportissa esitettyjen arvioiden mukaan matkailukasvu voi kuitenkin toipua koronapandemiasta jopa muutamassa vuodessa, ja Suomen positiivinen maakuva turvallisena ja vakaana maana luo raportin mukaan erinomaisen lähtökohdan matkailuelinkeinon kehittämiseksi ja kasvulle pandemian jälkeen.⁵⁶

Business Finlandin perustamisen jälkeen laadittiin Suomen matkailustrategia vuosille 2019–2028. Vain muutama kuukausi ennen koronapandemian puhkeamista julkaistu strategia asettaa tavoitteeksi, että Suomi on ”Pohjoismaiden kestävimmin kasvava matkailukohde”. Strategiassa tunnistetut neljä painopistettä ovat 1) kestävä kehitys mukaisen toiminnan tukeminen, 2) digitaaliseen muutokseen vastaaminen, 3) saavutettavuuden

53 OECD (2021) The Impact of Regulation on International Investment in Finland. OECD.

54 Valtioneuvoston periaatepäätös Team Finland -strategia ulkomaisten investointien edistämisestä

55 Toimialaraportit. Matkailun suuntana kestävä ja turvallinen tulevaisuus. TEM Toimialaraportit 2021:1.

56 Toimialaraportit. Matkailun suuntana kestävä ja turvallinen tulevaisuus. TEM Toimialaraportit 2021:1.

kehittäminen matkailualan tarpeet huomioiden sekä 4) kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön varmistaminen. Läpileikkaavana teemana strategiassa on yhteistyö eri toimijoiden välillä. Strategiassa on mainittu useita Business Finlandia ja erityisesti Visit Finland -toimintoa koskevia toimenpiteitä. Strategiassa esitetään esimerkiksi, että *”Business Finlandin resursointi nostetaan pohjoismaisella tasolla kilpailukykyiseksi Suomeen suuntautuvan matkailun kehittämiseksi”*. Lisäksi yhtenä toimenpiteenä mainitaan, että *”markkinoidaan Suomea kansainvälisillä markkinoilla Visit Finlandin suuralueyhteistyömallilla yhtenäisempien viestien aikaansaamiseksi ja kokonaispanostuksen lisäämiseksi”*. Samoin toimenpiteenä mainitaan matkailualan kannustaminen *”hyödyntämään kansainvälistymisessä Business Finlandin koko palvelutarjonta (verkostoituminen, rahoitus), jonka kehittämisessä huomioidaan matkailualan kansainvälistymisen tarpeet”*.⁵⁷

Tulevaisuuden näkymät ja skenaariot koronapandemian jälkeen

Vuonna 2020 puhjennut koronakriisi ja sitä seurannut talouskriisi ovat vaikuttaneet monin tavoin Business Finlandin toimintaympäristöön ja toimintaan. Uusimman tulostavoiteasiakirjan (v. 2021–2024) toimintaympäristöanalyysissä on tarkasteltu kattavasti koronapandemian merkitystä Business Finlandin kannalta ja sen toiminnan näkymiä seuraavina vuosina. Analyysissä nostetaan esiin muun muassa seuraavia näkökulmia.⁵⁸

- Koronakriisi haastoi globaalien talousjärjestelmän hetkessä, ja vaikutukset yhteiskuntaan ja talouden toipumiseen ovat merkittävät ja epävarmat ympäri maailmaa.
- Suomen tulee varautua toimimaan maailmassa, joka voi kehittyä jatkuvan kasvun sijaan nollakasvuna. Valtioiden laaja-alaisella velkaantumisella on pitkäjänteisiä vaikutuksia Suomen elinkeinoelämälle ja yhteiskuntarauhalle.
- Kriisiä seuraava taloudellinen murros ja kattava digiloikka tarjoavat toisaalta myös mahdollisuuksia uudenlaisen liiketoiminnan ja kilpailukykyyn kehittämiseen.
- Maailmanpolitiikan ja talouden voima- ja valtatasapaino ovat myllerryksessä: maailma on muuttumassa monipolaariseksi, ja lama ei välttämättä tule koskemaan koko maailmaa. Kiinan hallintomalli mahdollistaa pitkäkestoiset geopoliittiset strategiat ja antaa sille etulyöntiaseman kriisistä palautumisessa.

57 Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun : Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161906>

58 Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tulostavoiteasiakirja vuosille 2021–2024. Työ- ja elinkeinoministeriö.

- Euroopan unionin tulevaisuus on kriisin keskellä entistä epävarmempi: EU:n sisäiset kriisit ja haasteet muodostavat suuren uhkan. Unionin toimintakyky ja kapasiteetti voivat laskea kriisin seurauksena merkittävästi.
- Kansainvälisen yhteistyön rooli globaaliongelmien ratkaisemisessa muuttuu. Myös globaaliongelmien prioriteetit voivat järjestyä uudelleen.
- Ekologiset ja sosiaaliset kestävyystavoitteet voivat saada suuremman painoarvon.
- Digitalisaatiokehitys ja teknologioiden käyttöönotto ottavat harppauksia: digitaalinen globalisaatio korvaa aiemman, teollisen ja poliittisen globalisaation.
- Työn tulevaisuuteen liittyvät kehityskulut voimistuvat. Alustatyö ja itsensä työllistäminen lisääntyvät, kun yritykset pyrkivät joustavuuteen ja valmiuteen muuttaa kapasiteettiaan nopeasti.
- Kuluttaminen ja arvoketjut ovat muutoksessa: paikalliset palvelut lisääntyvät. Kuluttajaliiketoiminta siirtyy yhä nopeammin verkkoon: nopeus, helppous ja turvallisuus korostuu niin ostamisessa kuin toimituksissa.
- Valtion kriisissä kasvanut rooli nähdään mahdollisuutena turvallisuudelle, mutta uhkana yksityisyydelle.

3 Business Finlandin rooli, asema ja vaikuttavuus

3.1 Business Finlandin tehtävä ja asemoituminen

3.1.1 Business Finlandin rooli ja asemoituminen

Business Finlandin rooli ja sen kehitys on herättänyt runsaasti keskustelua sekä aikaisemmissa selvityksissä, julkisuudessa että myös tämän arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa. Eri toimijoiden näkemykset Business Finlandin roolista ja asemoitumisesta vaihtelevatkin suhteessa esimerkiksi siihen, miten laajasti Business Finlandin tulisi palvella yrityskenttää tai miten lähellä markkinaa sen tulisi toimia. Kaiken kaikkiaan Business Finlandiin kohdistuu runsaasti erilaisia odotuksia.

Business Finlandin asemoitumisessa merkittäviä muutoksia – uudistus vain yksi osatekijä

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu Business Finlandin rooli ja aseman kehitys viime vuosina. Kuvio havainnollistaa, että Business Finlandin roolissa on tapahtunut useampia merkittäviä muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Osa arvioinnin yhteydessä esiin nousseista kriittisistä huomioista liittyykin enemmän jo ennen uudistusta toteutettuihin elinkeinopoliittisiin linjauksiin, ei niinkään itse Business Finland -uudistukseen tai Business Finlandin itse tekemiin linjauksiin. Esimerkiksi jo ennen Business Finlandia noin sadan miljoonan euron leikkaus (v. 2015) Tekesin myöntövaltuuksiin oli merkittävä muutos, joka heijastui myös vuonna 2018 käynnistyneen Business Finlandin toimintaedellytyksiin. Kysymys ei ollut ainoastaan rahoituksen määrän leikkauksesta. Avustusvaltuuksien vähentyessä rahoitusta suunnattiin uudelleen. Painotus siirtyi avustuksista lainarahoitukseen, eli kypsempiin ja suurempiin hankkeisiin, joilla tavoiteltiin aiempaa nopeammin realisoituvaa kasvua, mittavia tuottoja sekä vientiä ja kansainvälistymistä. Jo ennen Business Finland -uudistusta tehtiin myös muutoksia rahoitusehtoihin, minkä seurauksena viennin ja kansainvälistymisen painotus korostui aiempaa vahvemmin. Vastaavasti Finpron osalta on myös huomioitava jo ennen Business Finland -uudistusta tapahtuneet aikaisemmat uudistukset, kuten esimerkiksi Finpron maksullisen konsulttiliiketoiminnan lakkauttaminen vuonna 2014, mikä osaltaan vei Finpron palveluiden fokusta enemmän laajemmän pk-yrityskentän suuntaan ja suuryritysten osuus palveluiden hyödyntäjänä väheni.

Pk-yritysten viennin tukeminen ja kansainvälistyvien pk-yritysten palvelupolun vahvistaminen olivat tärkeitä tavoitteita myös Business Finland -uudistuksen yhteydessä.

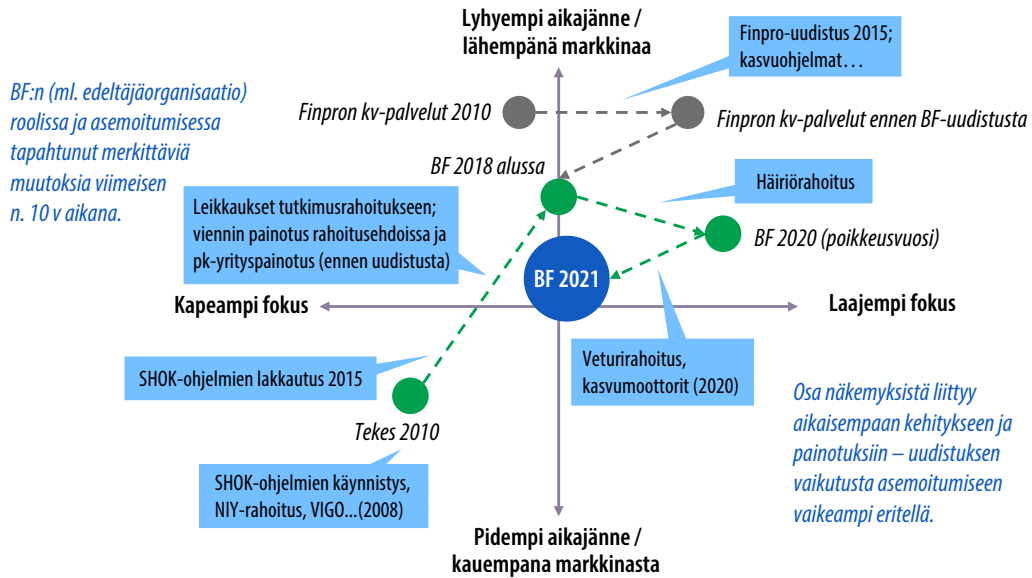
TKI-rahoituksen näkökulmasta voidaankin ajatella, että Finpron vienti- ja kansainvälistymispalveluiden yhdistyminen samaan organisaatioon vei Business Finlandin profiilia aiempaa vientipainotteisempaan suuntaan. Toisaalta vienti- ja kansainvälistymispalveluiden näkökulmasta tarkasteltuna voidaan ajatella, että palveluiden yhdistäminen selvästi isomman TKI-rahoituskokonaisuuden kanssa vei järjestelmän fokusta enemmän TKI-painotteiseksi. Molemmat näkökulmat ovat perusteltuja, ja kyse olikin kahden hyvin erilaisen tavoitteiston yhteensovittamisesta.

Lisäksi on huomioitava, että myös uudistuksen jälkeen Business Finlandin roolissa on tapahtunut huomattavia muutoksia. Näistä merkittävin on todennäköisesti koronapandemian myötä käyttöön otetun häiriörahoituksen toimeenpano, joka annettiin Business Finlandin tehtäväksi. Tämän myötä Business Finlandin asiakaskunta moninkertaistui vuonna 2020, ja rahoituksen painopiste siirtyi tilapäisesti selvästi enemmän laajemman pk-yrityskentän suuntaan. Vaikka kyse onkin tilapäisestä rahoituksesta, voi sillä olla kauaskantoisempiakin vaikutuksia siihen, millaisena toimijana Business Finland nähdään jatkossa.

Toinen, edellisen kanssa osin ristikkäinen Business Finland -uudistuksen jälkeen havaittavissa oleva kehityssuunta on strategisen painopisteen siirtyminen jälleen enemmän kohti kapeampaa fokusta ja pidemmän aikajänteen TKI-rahoitusta. Tässä keskeisiä avauksia ovat olleet kasvumoottori- ja veturiyritysrahoitusinstrumentit, joiden kautta on pyritty rahoittamaan maailmanluokan ekosysteemien syntymistä. Kasvumoottorirahoitus on sittemmin päättynyt.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka Business Finland -uudistus on ollut merkittävä muutos suomalaisessa TKI-järjestelmässä, se on kuitenkin vain yksi Business Finlandin rooliin ja asemoitumiseen vaikuttava tekijä. Ylipäätään Business Finlandin – ja sen edeltäjäorganisaatioiden – rooli ja asemoituminen on muuttunut useampaan otteeseen viimeisen noin kymmenen vuoden aikana (kuvio 16).

Kuvio 16. Business Finlandin ja edeltäjäorganisaatioiden aseoituminen. Arvioinnin tekijöiden näkemys.



Business Finland suosituin julkisen rahoituksen lähde voimakkaasti kasvuhakuisille yrityksille

Suomen Yrittäjät, työ- ja elinkeinoministeriö ja Finnvera tekevät kahdesti vuodessa pienten ja keski suurten yritysten taloudellista asemaa kartoittavan Pk-yritysbarometrin. Kuhunkin Pk-yritysbarometriin haastatellaan noin 4 000–6 000 yrityksen edustajaa kaikilta päätoimialoilta. Kysely on edustava kokoluokittain, päätoimialoittain ja alueittain.⁵⁹

Pk-yritysbarometrissa tiedustellaan, mitä ulkoisen rahoituksen lähteitä yritys aikoo tulevaisuudessa hyödyntää (vastaajat voivat valita useamman vastausvaihtoehdon).

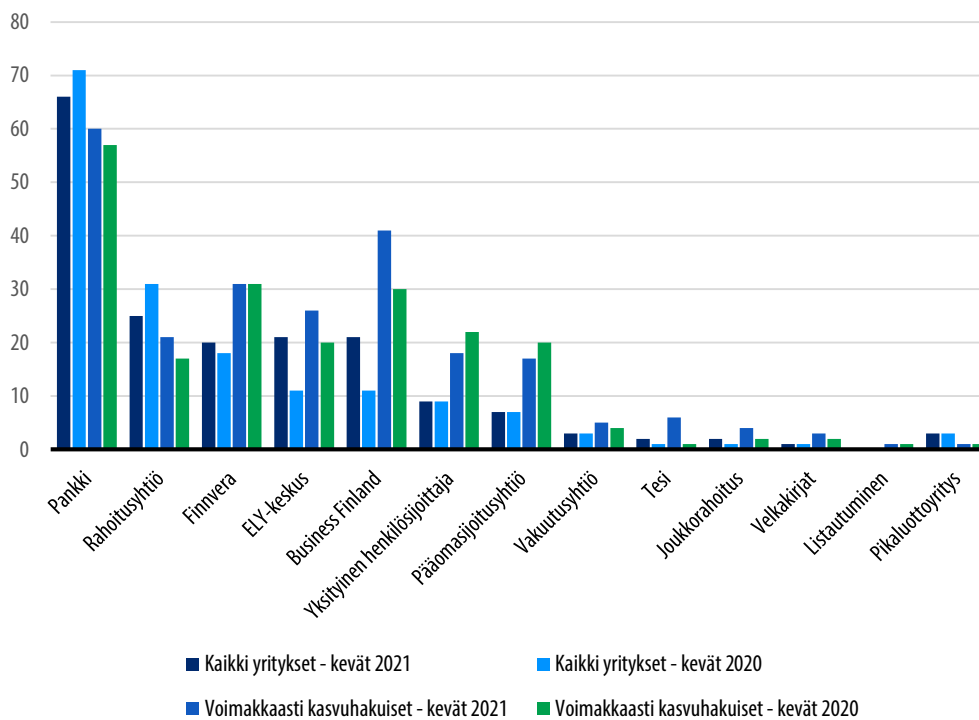
Tarkasteltaessa pk-yritysten aikomuksia hyödyntää eri rahoitusvaihtoehtoja havaitaan, että Business Finland on pankkirahoituksen jälkeen selvästi suosituin rahoitusmuoto erityisesti kasvuhakuisien yritysten keskuudessa. Sen sijaan muiden kuin kasvuhakuisien yritysten keskuudessa Finnveran ja ELY-keskuksen rahoitus on suositumpaa tai yhtä suosittua.

Vuonna 2021 selvästi suurempi osa pk-yrityksistä aikoo hyödyntää julkista rahoitusta kuin vuonna 2020. Vastaavasti pienempi osuus yrityksistä aikoo hyödyntää pankkien tai

⁵⁹ Suomen yrittäjät. Pk-yritysbarometrit. <https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/pk-yritysbarometrit-539687>

rahoitusyhtiöiden rahoitusta. Tämä osaltaan korostaa julkisen rahoituksen lisääntyvää kysyntää pk-yrityskentässä koronapandemian seurauksena.

Kuvio 17. Pk-yritysten aikomus hyödyntää eri ulkoisia rahoitusmuotoja. Lähde: Pk-yritysbarometrit, kevät 2020 ja kevät 2021.



Taulukossa 2 on esitetty yritysryhmittäin, kuinka suuri osuus kyselyyn vastanneista yrityksistä aikoo hyödyntää Tekesin/Business Finlandin rahoitusta seuraavan vuoden aikana (tarkastelussa vuodet 2010–2021 ja vuosittaisen kevään pk-yritysbarometrin tulokset).

Tulosten perusteella havaitaan, että vuosina 2010–2020 kaikista yrityksistä keskimäärin 10–17 % aikoi hyödyntää Tekesin Business Finlandin rahoitusta. Huomionarvioista kuitenkin on, että vuonna 2021 jopa 21 prosenttia yrityksistä ilmoitti aikovansa hyödyntää Business Finlandin rahoitusta. Tämä on mitä todennäköisimmin seurausta koronaan liittyvästä häiriörahoituksesta, joka ei vielä näkynyt keväällä 2020 tehdyssä kyselyssä. Osaltaan kyse voi olla myös koronan myötä lisääntyneestä tarpeesta Business Finlandin myöntämälle kehittämisrahoitukselle.

Huomionarvoista on myös se, että pk-yritysten aikomus käyttää Business Finlandin rahoitusta näyttäisi keskimäärin jonkin verran vähentyneen uudistuksen jälkeen (erot vuosien 2017 ja 2018 kyselyiden välillä). Tämä näkyy erityisesti palvelualan yritysten ja voimakkaasti kasvuhakuisten yritysten kohdalla.

Lisäksi tuloksista havaitaan, että nuoremmat yritykset aikovat hyödyntää Business Finlandin rahoitusta vanhempia yrityksiä todennäköisemmin.

Taulukko 2. Osuus pk-yrityksistä, jotka aikovat hyödyntää Tekesin / Business Finlandin rahoitusta.
Lähde: Pk-yritysbarometrit, kevät, 2010–2021.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kaikki yritykset	11	11	11	10	11	13	11	17	14	12	11	21
Toimialoittain												
Teollisuus	14	14	14	15	15	18	19	25	23	17	13	29
Rakentaminen	3	4	3	3	7	3	8	9	8	2	4	10
Kauppa	6	9	6	5	9	12	7	12	10	6	9	18
Palvelut	13	12	13	13	12	15	12	20	15	15	14	24
Kasvuhakuisuuden mukaan												
Voimakkaasti kasvuhakuiset	25	27	25	32	28	35	31	46	32	27	30	41
Kasvuhakuiset	10	9	10	9	10	10	9	13	13	10	9	22
Asemansa säilyttäjät	4	2	4	2	4	5	3	6	3	3	3	11
Ei kasvutav.	4	2	4	1	5	0	2	1	0	2	3	9
Perustamisvuoden mukaan												
ennen v. 1990	8	8	8	5	5	7	7	12	6	6	9	12
1990–1999	12	9	12	7	11	12	7	12	13	4	7	18
2000–2009	n/a	n/a	n/a	12	13	13	10	18	16	13	13	18
v. 2010 jälkeen	n/a	n/a	n/a	15	12	23	18	24	17	18	16	31

3.1.2 Näkemykset Business Finlandin roolista ja asemoitumisesta

Seuraavassa on kuvattu lyhyesti tässä arvioinnissa esiin nousseet näkemykset Business Finlandin roolista ja asemoitumisesta eri näkökulmien kautta.

Elinkeinoelämän TKI-rahoituksen näkökulma

Osa haastatelluista sidosryhmien edustajista kokee, että Business Finland on (Tekesiin verrattuna) *”aiempaa enemmän markkinatarpeessa kiinni”*, ja että *”markkinoiden tarpeisiin on parempi näkyminen”*. Tämä on haastateltavien mukaan osaltaan seurausta uudistuksesta, mutta osaltaan kyse jo ennen uudistusta alkaneesta kehityksestä. Osaltaan tämä näky myös siinä, että Tekesin aikana toteutetuista strategisista tutkimusavauksista ja ohjelmista on siirrytty kohti yrityslähtöisempiä ekosysteemiohjelmia.

Toisaalta monet haastatellut sidosryhmien edustajat ovat huolissaan kehityksestä, jossa Business Finlandin (ja Tekesin) toiminnan fokuksen nähdään siirtyneen aiempaa enemmän kohti lyhyemmän aikajänteen (esimerkiksi vientiin liittyviä) tavoitteita, pois päin pidemmän aikavälin uudistumista ja TKI-toimintaa korostavista tavoitteista. Näkemykset korostuivat erityisesti elinkeinoelämän edustajien ja suuryritysten haastatteluissa, mutta myös monet muut sidosryhmien edustajat (erityisesti tutkimusorganisaatiot, ks. jäljempänä) jakavat näkemyksen. Monet haastatelluista sidosryhmien edustajista kuitenkin kokevat, että Business Finlandin perustaminen on osaltaan korostanut tätä kehitystä ja vahvistanut Business Finlandin profiilia lyhyemmän aikajänteen tavoitteita painottavaan suuntaan.

Kuten edellä on kuvattu, vientiä ja pk-yritysten roolia korostava fokus on ollut havaittavissa jo ennen Business Finlandin perustamista eikä kyse ole näin ollen uudistuksen myötä tapahtuneesta muutoksesta. Erityisesti vuonna 2020 lanseerattuun veturiyrittäjärahoitukseen suhtauduttiin (erityisesti elinkeinoelämän edustajien) haastatteluissa erittäin myönteisesti ja sen katsottiin paikkaavan ja korjaavan SHOK-ohjelmien lakkauttamisen jälkeen ollutta tilannetta, jossa Tekesin/Business Finlandin rahoitus soveltui huonosti suurten yritysten ja tutkimusorganisaatioiden kanssa yhdessä toteutettavien (riskipitoisempien) TKI-hankkeiden rahoitukseen. Monet elinkeinoelämän edustajat kuitenkin toivat esille, että sittemmin – erityisesti pääjohtajan vaihtumisen ja veturirahoitusinstrumentin myötä – painopiste on jälleen hieman muuttunut lähemmäs suurempien ja pidemmän aikajänteen riskipitoisten hankkeiden rahoitusta. Tämän katsotaan viime kädessä palvelevan myös laajemmin pk-yrityksiä ja koko innovaatioekosysteemin kehitystä.

”Business Finlandin veturiyrittäjärahoitus on parasta mitä pitkään aikaan on saatu aikaan.” (elinkeinoelämän edustaja)

Kaiken kaikkiaan haastateltavat toivoivat lisää panostuksia TKI-rahoitukseen sekä ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä rahoituksen painotuksiin ja ehtoihin.

”Rahoittajan ei pitäisi olla liian innovatiivinen vaan ennustettava. Ei pitäisi muuttaa [painotuksia] liian usein, aiheuttaa aina hankaluutta. Pieniä viilauksia voi toki tehdä, mutta ei muuttaa olennaisia ehtoja.” (elinkeinoelämän edustaja)

”Business Finland on riskienjakaja ja osarahoittaja. Jakaa riskiä rahoituksen kautta. Se että Business Finland lähtee mukaan korkean riskin hankkeisiin vaikuttaa suoraan [suur] yrityksen päätöksentekoon lähteä hankkeeseen.” (elinkeinoelämän edustaja)

”Veturihankeinstrumentti todella hyvä, arvosana 9,5/10. Yhtäkkiä täysin ymmärrettiin, miten ekosysteemi toimii ja vientiteollisuus toimii.”

Tutkimusorganisaatioiden näkökulma Business Finlandin asemoitumiseen

Korkeakoulujen TKI-toiminnan näkökulmasta edellä kuvatut muutokset rahoituksen painotuksissa tarkoittivat teknologisen uutuus- ja riskitason laskemista ja kehittämistoiminnan suuntaamista uusista avauksista kohti inkrementaalista kehittämistä. Huoli on, että samalla pitkän aikavälin kilpailukyvyyn edellytyksiä on päästetty rapautumaan.

Yliopistojen edustajien haastatteluissa esitettiin havainto, että Business Finlandin hanke-rahoituksessa suuntaus on ollut yhä lyhyempiin hankkeisiin. Kahden vuoden kehittämissankkeet koetaan yliopistoissa liian lyhyiksi, koska aikaresurssi jakautuu moneen hankevaiheeseen (suunnitteluun, hallintoon, toteutukseen). Hankekonsortioiden koko on kasvanut ja sitä myötä hankkeiden strategisuus on vähentynyt, kun uhkaksi koetaan tärkeiden tietojen vuotaminen konsortion sisällä.

Kun aiemmin toteutettujen rahoitusleikkausten yhteydessä suuryritysten vetämät laajat SHOK-ohjelmat ja suurimpien kaupunkien INKA-ohjelmat ajettiin alas, vaikutukset heijastuivat ennakoitua enemmän välillisesti myös muille tutkimuskumppaneille – etenkin yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Suunnanmuutos oli säästötavoitteiden kannalta varmasti lyhyellä aikavälillä perusteltu, mutta muutos muun muassa rahoituksen painotuksiin jäi pysyväksi ja oli seurauksiltaan pitkävaikutteinen. Sen myötä hanke- ja ohjelmatoiminta ajautui kauemmas perus- ja soveltavan tutkimuksen rahoittamisesta sekä Suomen Akatemian ohjelmista ja hankkeista, vaikka näitä myöhemmin tuotiin uudestaan lähemmäs toisiaan muun muassa kasvumootorien ja lippulaivojen kautta. Aiemmin merkittävänä pidetty tutkimus- ja kehittämisrahoituksen silta Suomen Akatemian ja Tekesin välillä kaivautui huomattavasti.

Toinen, hieman saman suuntainen muutos tapahtui Tekesin ja Finpron yhdistyessä, kun Business Finlandin painopistettä siirrettiin vahvemmin kohti yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämistä sekä ulkomaanverkoston vahvistamista. Tutkimuspuolella tämä

tulkittiin Business Finlandin erkaantumisena yhä kauemmas aiemmasta ja kohti inkrementaalisen kehittämisen suuntaa.

Muutoksen vaikutusta varsinkin teknillisille yliopistoille kuvaa hyvin Aalto-yliopiston tilanne. Vuonna 2014 Tekes oli Aalto-yliopiston tärkein ulkoinen tutkimusrahoittaja ja keskeinen strateginen kumppani – rahoitusvolyymiltään suurempi kuin esimerkiksi Suomen Akatemia. Vastaavasti vuonna 2020 Business Finland oli Aalto-yliopiston tutkimuksen vasta neljänneksi tärkein ulkoinen rahoittaja Suomen Akatemian, yritysten ja EU:n jälkeen. Muutoksen myötä Aalto on keskittänyt omaa yritys yhteistyötään suurten yritysten suuntaan ja se onkin kehittynyt positiivisesti, mutta samalla yhteistyö pk-yritysten kanssa on vähentynyt soveltuvan rahoituksen puutteen vuoksi.

Erään haastateltavan mukaan TKI-rahoituksen ”alkupää” ja soveltava tutkimus on jäänyt järjestelmässä väliinputoajaksi OKM:n keskittyessä koulutukseen ja perustutkimukseen ja TEM:n painottaessa työllisyys- ja vientinäkökulmaa, jolloin pitkäjänteisen TKI-toiminnan tukeminen ei ole kenenkään vastuulla. Esimerkiksi Suomen Akatemian lippulaivarahoituksen katsotaan osaltaan parantaneen tilannetta, mutta määräaikaisten ohjelmien ja instrumenttien sijaan toivotaan pitkäjänteisempää rahoitusta, jonka varaan olisi mahdollista rakentaa jatkuvuutta myös korkeakoulujen omin panostuksin. Leikkaukset Tekesin/Business Finlandin rahoituksessa ovat joidenkin haastateltavien mukaan osaltaan vaikuttaneet siihen, että nuorten tutkijoiden mahdollisuudet päästä mukaan hankkeisiin, ja sitä kautta akateemiselle uralle, ovat heikentyneet.

Osa haastateltavista kritisoi rahoitusinstrumentteihin ja -ehtoihin liittyviä tekijöitä. Tätä kokonaisuutta ei tässä arvioinnissa tarkastella yksityiskohtaisesti, mutta esiin voidaan nostaa jatkuvuuden tarve. Muutokset instrumenteissa ja ehdoissa lisäävät epätietoisuutta ja hallinnollista taakkaa sekä siten heikentävät rahoituksen ”hyötysuhdetta”. Haastatteluissa peräänkuulutettiin selkeämpää työnjakoa Business Finlandin ja Suomen Akatemian ja niiden tarjoamien instrumenttien välille.

Lisäksi teknillisten yliopistojen näkökulmasta todetaan, että vaikka yhteistyö Business Finlandin kanssa on hankkeissa sujuvaa, vuoropuhelu voisi olla nykyistä tiiviimpää niin yritys yhteistyön, osaamisen vaihdon kuin ulkomaisten osaajien ja investointien houkuttelemisen kannalta. Teknillisten yliopistojen toiminnan ja verkostojen mittakaavaa havainnollistaa Aalto-yliopiston vuosittainen volyymi: noin 500 aktiivista yrityskumppania, 1 500 yrityksissä tehtyä opinnäytetyötä sekä sata uutta startup-yritystä. Aalto on myös Suomen neljänneksi suurin patentoija.

Startup- ja kasvuyritysnäkökulma

Arvioinnissa haastateltujen startup- ja kasvuyrityskentän edustajien näkökulmasta Business Finlandin rahoitus toimii pääpiirteissään erittäin hyvin ja rahoitus on ollut erittäin tärkeässä roolissa monien startup- ja kasvuyritysten kehityksessä. Rahoitus on erittäin tärkeä alkuvaiheen yrityksille, jotka voivat rahoituksen avulla vivuttaa pääomaehtoista rahoitusta. Tähän rooliin ei toivota muutosta, vaan päinvastoin sen toivotaan jatkuvan tulevaisuudessa samalla kun edistetään rahoitusinstrumenttien yhteensovittamista yksityisten sijoitusten ja pääomaehtoisen rahoituksen kanssa.

Rahoituksen lisäksi haastatteluissa nousi kuitenkin esille näkemyksiä, joiden mukaan Business Finlandilla voisi olla aktiivisempi rooli startup-yritysten (ei-rahallisten) palvelujen, kuten erilaisten hautomo- ja kiihdyttämömallien kehittämisessä yhdessä yliopistojen ja alueellisten toimijoiden kanssa. Osa haastateltavista myös koki, että Business Finlandin vienninedistämispalvelut ovat startup-näkökulmasta huonosti tunnettuja ja räätälöity enemmän ”tavallisten” pk-yritysten tarpeisiin. Yhtenä yksityiskohtana mainittiin myös, että nykyiset rahoitusehdot asettavat yritykset erilaiseen asemaan riippuen siitä, onko yrityksen enemmistöomistajana sijoitusyhtiö vai ei (jos sijoitusyhtiö omistaa yrityksestä 51 % tai enemmän, se lasketaan suuryritykseksi). Kenties kaikkein keskeisin ongelma tällä hetkellä startup- ja kasvuyritysnäkökulmasta on kuitenkin kansainvälisten huippuosaajien saataavuus, jossa myös Business Finlandilta toivotaan vieläkin aktiivisempaa otetta Talent Boost-toiminnan kautta.

Toisena pullonkaulana startup- ja kasvuyritysnäkökulmasta nousi esiin ns. skaalausvaiheen haasteet ja scale-up-yritysten vähäinen määrä. Aihe on tunnistettu aikaisemmissa selvityksissä, ja se nousi esiin myös arvioinnin haastatteluissa ja työpajassa. Skaalausvaiheen yritysten tarpeet eroavat selvästi varhaisemman vaiheen startup-yritysten tarpeista, eikä skaalausvaiheen yrityksille ole juurikaan tarjolla niille räätälöityjä rahoitus- tai muita palveluita. Business Finlandin NIY-rahoitus ja kasvumoottorirahoitus osaltaan vastaavat tähän tarpeeseen, mutta esimerkiksi EU:n oman pääoman ehtoisten rahoitusinstrumenttien hyödyntämisessä nähdään edelleen paljon kehittämismahdollisuuksia.

Laajemman pk-yrityskentän näkökulma

Laajemmasta pk-yrityskentän näkökulmasta tarkasteltuna osa haastateltavista kokee, että nykyisellä painotuksella Business Finlandin rahoituksen ulkopuolelle jää merkittävä osa potentiaalisia ja kasvukykyisiä yrityksiä, joita tulisi pystyä palvelemaan paremmin. Näkemykset siitä, tulisiko Business Finlandin fokusta tässä suhteessa laajentaa, vaihtelevat kuitenkin voimakkaasti. Osa kokee, että Business Finlandilla voisi olla vahvempi rooli, kun taas osa oli vahvasti sitä mieltä, että rajatumpi fokus voimakasta kasvua tavoitteleviin yrityksiin on hyvä ja mahdolliset puutteet tulisi kattaa ELY-keskusten kautta. ELY-keskusten palvelut eivät haastateltavien mukaan pysty kuitenkaan tehokkaasti kattamaan koko

palvelutarvetta – erityisesti niillä alueilla, joilla on käytettävissä vähemmän rakennerahastorahoitusta. Palvelujen kattavuutta ja tehtävien työnjakoa Business Finlandin ja ELY-keskusten välillä tarkastellaan lyhyesti jäljempänä sekä tarkemmin käynnissä olevassa Team Finland -arvioinnissa.

Business Finlandin rahoituksen painotuksia tarkasteltaessa on myös huomioitava, että koronapandemian myötä käyttöön otettu häiriörahoitus toi Business Finlandin rahoituksen piiriin huomattavan määrän uusia yrityksiä. Tältä osin tilanne onkin tällä hetkellä jossain määrin poikkeuksellinen, ja haastatteluiden perusteella yrityskentässä esiintyykin tällä hetkellä ennistä enemmän epätietoisuutta siitä, minkälaisia yrityksiä Business Finland rahoittaa.

Osa haastateltavista koki, että Business Finlandin perustamisen myötä toiminta on painotunut ”viestinnällisesti” aiempaa enemmän suuryrityksiä ja ekosysteemejä korostavaan suuntaan, ja Business Finland on sen myötä muuttunut laajemman pk-yritysjoukon näkökulmasta etäisemmäksi.

Näkemykset koskien elinkeinopolitiikan erityistehtäviä

Business Finlandin hoidettavaksi on annettu lisääntyvästi elinkeinopoliittisia erityistehtäviä sen normaalien ja strategian mukaisten tehtävien ohella. Tällaisia ovat olleet muun muassa energiatuet, AV-tuotantokannustin, laivanrakennuksen innovaatiotuki ja erityisesti keväällä 2020 myönnetty koronahäiriörahoitus. Myös osa tulevista EU:n elvytysvaroista (RRF) tulee Business Finlandin välitettäväksi. Osa haastatelluista Business Finlandin asiantuntijoista ja sidosryhmien edustajista kokee, että tällaiset erikseen osoitettavat tehtävät saattavat sekoittaa Business Finlandin strategian mukaista toimintaa tai hämärtää sen perustehtävää muun muassa poikkeavien kohderyhmien ja rahoitusmenettelyjen tai resursien käytön kannalta. Osa haastatelluista sidosryhmien edustajista toikin esiin huolen siitä, että Business Finlandin toimintakenttää on laajennettu liiaksi heikentäen mahdollisuutta keskittyä ydintoimintoihin. Uusien tehtävien ja vastuiden hoitaminen katsotaan kuitenkin yleisesti soveltuvaksi, sikäli kun Business Finland voi säilyttää itsenäisen päätöksenteon rahoituspäätöksissään.

Business Finlandin tulee toimeenpanna hallituksen ja ministeriön sille osoittamia tehtäviä. Näiden tehtävien hoitamisessa ja toimeenpanossa Business Finland onkin osoittautunut tehokkaaksi. Business Finlandilla on olemassa valmiit prosessit ja tehokas organisaatio uusien rahoitustehtävien hoitamiseen. Tämä on ollut myös yksi keskeinen peruste sille, että esimerkiksi häiriörahoituksen toimeenpano annettiin Business Finlandin tehtäväksi. Hallitusohjelman ja politiikan toimeenpanon näkökulmasta Business Finlandin tehtäväkentän laajentuminen näyttäytyykin perustellulta. Kääntöpuolena kuitenkin on Business Finlandin fokuksen laventuminen kärkiyritysten kasvun ja uudistumisen edistäjästä ja toiminnan vaikuttavuuden heikkeneminen perustehtävissä.

Business Finland onkin erityisen aktiivisesti osallistunut ”kansallisiin koronatalkoihin” ja osoittanut siinä erityistä ketteryyttä ja joustavuutta. Häiriörahoituksen myöntäminen on organisoitu äärimmäisen nopeasti ja tehokkaasti. Business Finlandin johdon näkemyksen mukaan Business Finland haluaa vastaisuudessakin olla ketterä organisaatio, joka pystyy nopeasti ja tehokkaasti toimeenpanemaan myös ministeriön tarpeelliseksi katsomia erityistehtäviä.

Näkemykset rahoitusehdoista ja painotuksista

Monet eri sidosryhmien haastateltavat suhtautuivat varsin kriittisesti viime vuosina tehtyihin muutoksiin Business Finlandin rahoituksen painotuksissa. Erityisesti vientiä ja kansainvälistymistä koskevia tavoitteita ja mittareita pidettiin hankalina monestakin eri näkökulmasta. Osaltaan kritiikissä on kyse siitä, että valinnat sulkevat rahoituksen piiristä pois suuren joukon pk-yrityksiä (ks. jäljempänä).

Vientiä ja kansainvälistymistä korostavia ehtoja kritisoitiin myös siitä näkökulmasta, että ne voivat olla myös kansainvälisesti toimivien kasvuyritysten tai suuryritysten liiketoiminnan näkökulmasta hankalia ja/tai huonosti toimivia. Esimerkiksi rahoituksen myötä syntyvän uuden vientiliiketoiminnan arvioiminen voi olla monelle yritykselle hyvin vaikeaa. Tämä johtaa puolestaan epärealististen tavoitteiden sisällyttämiseen hakemuksiin ja/tai siihen, että kohderyhmään sinänsä kuuluvat yritykset eivät lähde hakemaan rahoitusta lainkaan. Myös yliopistojen näkökulmasta vientiä korostavat tavoitteet koettiin ongelmallisina, sillä edellä mainituista syistä johtuen toimijoiden on vaikea saada niiden vuoksi yrityksiä yhteishankkeisiin. Viennin ja muiden ”lyhyemmän aikajänteen” mittareiden painottumisen katsottiin myös vaikuttavan rahoitusprofiliin riskinottohalukkuutta heikentävästi (painotus enemmän inkrementaalisissa hankkeissa, joissa tavoitteet ovat helpommin tai nopeammin saavutettavissa). Kritiikistä huolimatta haastateltavat pitivät kuitenkin tärkeänä riittävän ambitiotason ja kansainvälisen liiketoiminnan tavoittelemista – enemmänkin kyse on suuntauksen hienosäädöstä ja tulkinnoista linjauksissa.

”Rahoituskriteereissä usein vaatimuksena kansainvälisyys-elementti. Sinänsä hyvä, että fokus kasvukykyisissä yrityksissä, mutta [kriteeriä] noudatetaan liian mekaanisesti. Ennen ehkä toisenlaista, kun oli selkeämmin erikseen kotimarkkina- ja vientiyritykset. Ei enää nykypäivää.”

”Pk-yritykset eivät halua luvata sellaista mitä eivät voi pitää. Esim. vaatimus kaksinkertaistaa vientiliiketoimintaa voi johtaa siihen, että esitetään [hakemuksissa] poskettomia lupauksia, vaikka kaikki tietää, että niitä ei tulla saavuttamaan. Yhtenä ratkaisuna tähän voisi olla kiinteä tavoitetaso, jonka ylittämisestä ei saa lisäpisteitä.”

Jonkin verran esiintyi myös kritiikkiä liialliseen ”teknologiapainotukseen” rahoituspäätöksissä, minkä seurauksena joidenkin alojen (esimerkiksi palveluliiketoiminta, luovat alat)

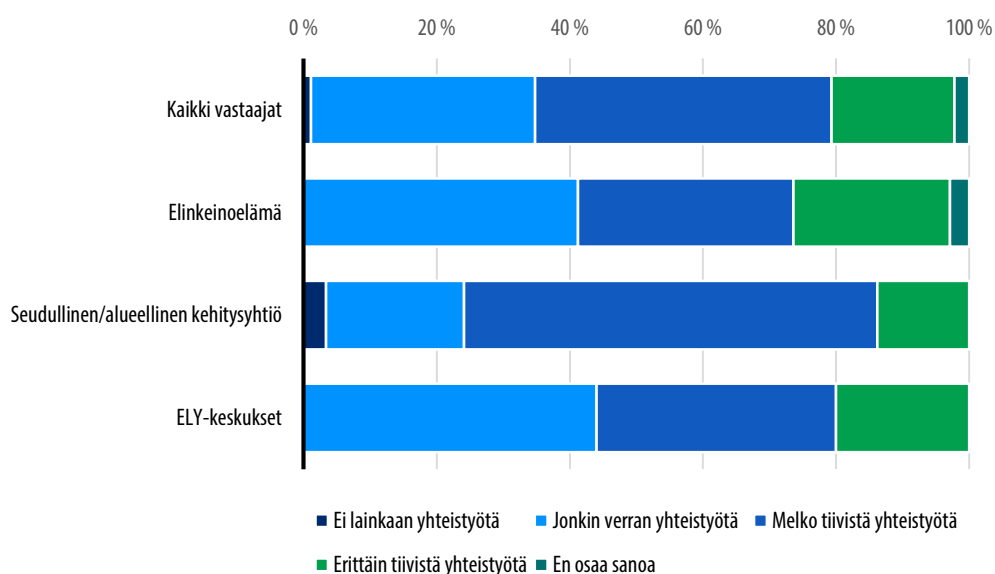
katsottiin jäävät vähemmälle huomiolle – joskin tilanteen katsottiin parantuneen viime vuosina. Joidenkin haastateltavien mukaan Business Finlandin perustamisen myötä laajempi ”liiketoimintänäkökulma” onkin vahvistunut. Uusiin liiketoimintamalleihin liittyvää osaamista toivottiin vahvistettavan Business Finlandissa vahvan teknologisen osaamisen rinnalla. Kaiken kaikkiaan haastateltavat pitivät tärkeänä jatkuvuutta ja ennakoitavuutta rahoituksen suuntauksessa.

3.1.3 Näkemykset yhteistyöstä sidosryhmien kanssa

Yhteistyö Business Finlandin kanssa – yleiskuva sidosryhmäkyselystä

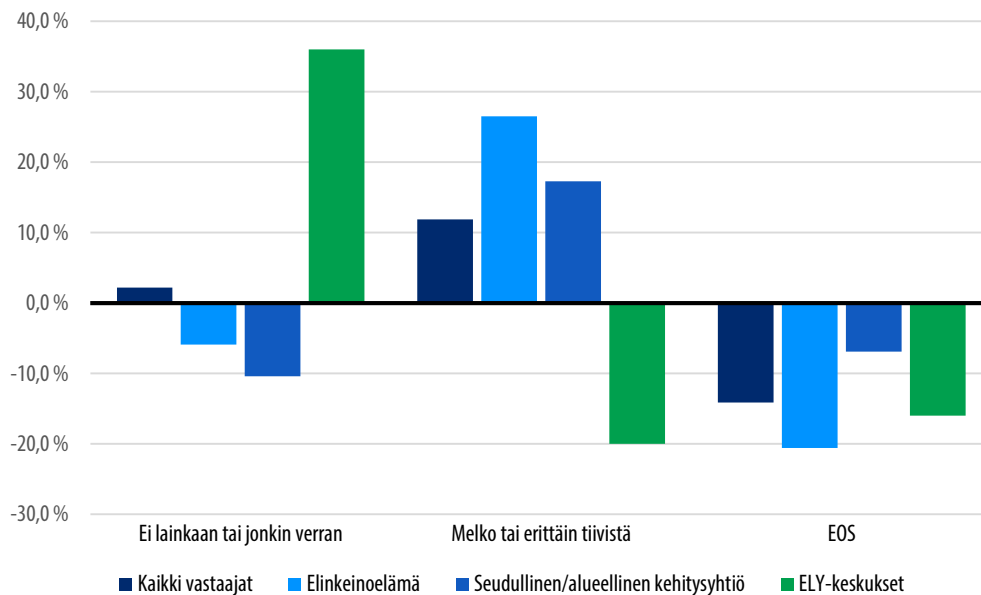
Arvioinnin osana toteutetun sidosryhmäkyselyn vastaajilta tiedusteltiin, miten tiivistä yhteistyötä heidän edustamallaan organisaatiolla on ollut Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden (Tekes ja Finpro) kanssa. Vastausten perusteella ennen vuotta 2018 Tekesin kanssa aktiivisinta yhteistyötä oli ELY-keskuksilla, kun taas Finpron kanssa yhteistyötä oli aktiivisimmin seudullisilla/alueellisilla kehitysyhtiöillä. Nykytilanteessa Business Finlandin kanssa tehtävää yhteistyötä kuvasi melko tai hyvin tiiviiksi 63 prosenttia vastaajista, seudullisten/alueellisten kehitysyhtiöiden vastaajista 76 prosenttia ja ELY-keskusten sekä elinkeinoelämän järjestöjen vastaajista molemmista 56 prosenttia.

Kuvio 18. Miten tiivistä yhteistyötä edustamallasi organisaatiolla on ollut Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden kanssa? Yhteistyö Business Finlandin kanssa (viimeisen kolmen vuoden aikana).



Koska yhteistyön laajuutta tiedusteltiin samalla tavoin sekä nykytilannetta että ennen vuotta 2018 koskien, eri vastaajaryhmien vastausosuuksien erotuksia analysoimalla voitiin arvioida yhteistyön määrällistä kehittymistä. Seuraavissa kuvioissa esitetään taustaryhmitäin eriteltyinä vastaajaosuuksien erotukset eri vastausvaihtoehdoissa. Tarkasteltaessa yhteistyön volyyymiä Business Finlandin kanssa suhteessa Tekesiin, voidaan vastausten perusteella yhteistyön volyymin havaita kasvaneen elinkeinoelämän järjestöjen ja seudullisten/alueellisten kehitysyhtiöiden parissa. Sen sijaan ELY-keskusten parissa yhteistyö Business Finlandin kanssa vaikuttaa vähentyneen verrattuna Tekesin aikaiseen yhteistyön tasoon. Kun ELY-keskusten vastaajista 76 prosenttia koki, että yhteistyö Tekesin kanssa oli melko tai erittäin tiivistä, niin vastaavasti melko tai erittäin tiiviinä yhteistyötä Business Finlandin kanssa näistä vastaajista piti 56 prosenttia. Tarkasteluun tulee suhtautua suuntaa antavana, huomioiden myös erot "en osaa sanoa" (EOS) -vastanneiden osuuksissa.

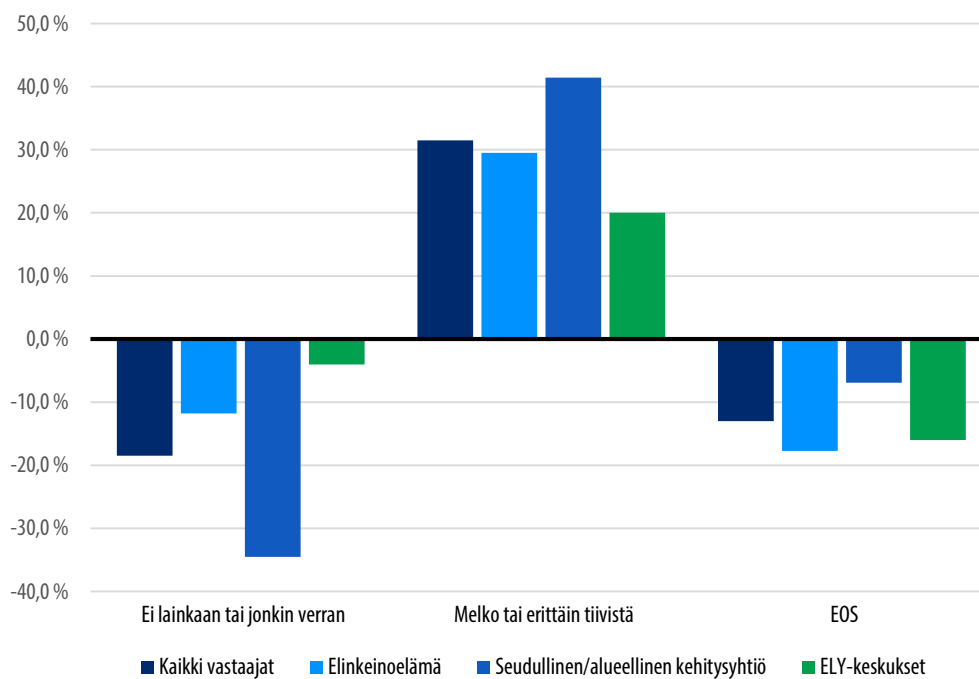
Kuvio 19. Yhteistyön kehittyminen ja yhteistyön volyyymi Business Finlandin kanssa suhteessa yhteistyön volyyymiin Tekesin kanssa. Vastaajaosuuksien erotus eri vastausvaihtoehdoissa kahden kysymyksen välillä. Kaikki vastaajat, N=92.



Vastaavasti yhteistyön volyyymiä Finpron ja Business Finlandin välillä tarkasteltaessa voidaan yhteistyön havaita vastausten perusteella kasvaneen kaikissa vastaajaryhmissä. Kun seudullisia/alueellisia kehitysyhtiöitä edustaneiden vastaajien parissa Finpron kanssa tehtyä yhteistyötä piti melko tai erittäin tiiviinä 35 prosenttia vastaajista, yhteistyötä Business

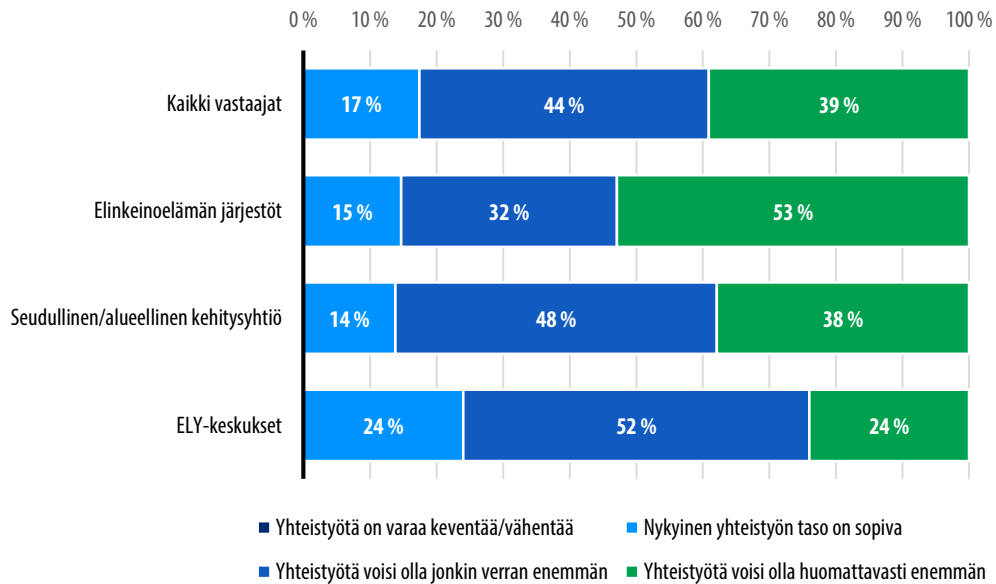
Finlandin kanssa piti melko tai erittäin tiiviinä peräti 76 prosenttia seudullisten/alueellisten kehitysyhtiöiden vastaajista.

Kuvio 20. Yhteistyön kehittyminen ja yhteistyön volyyymi Business Finlandin kanssa suhteessa yhteistyön volyyymiin Finpron kanssa. Vastajaosuuksien erotus eri vastausvaihtoehdoissa kahden kysymyksen välillä. Kaikki vastaajat, N=92.



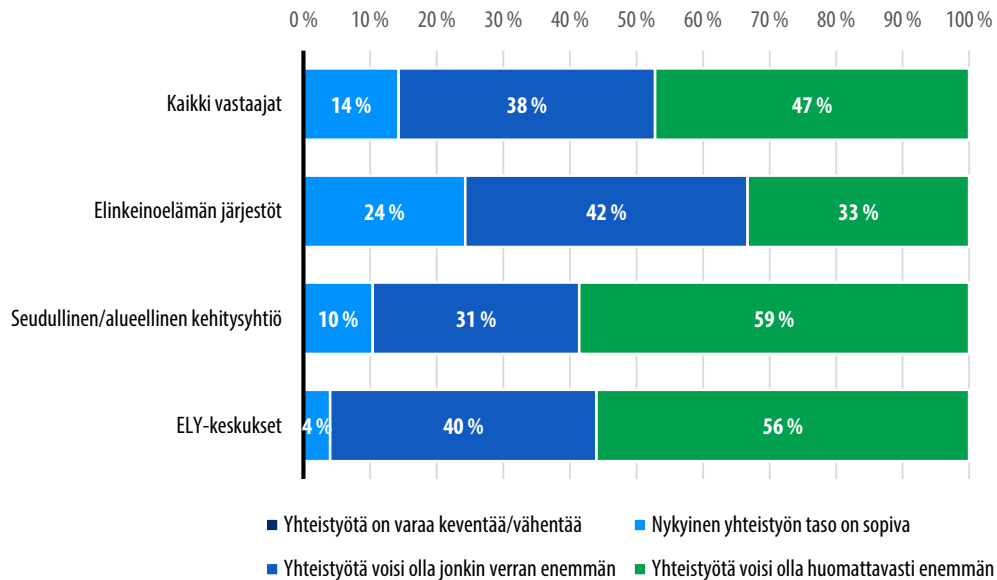
Sidosryhmäkyselyn vastaajilta tiedusteltiin, mihin suuntaan he toivovat yhteistyön Business Finlandin ja edustamansa organisaation välillä kehittyvän tulevaisuudessa a) strategisella tasolla (esim. strategiset ohjelmat) ja b) operatiivisella tasolla (esim. palvelupolut). Strategisella tasolla erityisesti elinkeinoelämän järjestöt kokivat, että yhteistyötä voisi olla huomattavasti enemmän – näin koki 53 prosenttia elinkeinoelämän järjestöjen vastaajista. ELY-keskusten vastaajista noin neljännes piti nykyistä yhteistyön tasoa sopivana.

Kuvio 21. Mihin suuntaan toivot yhteistyön Business Finlandin ja edustamasi organisaation välillä kehittyvän tulevaisuudessa strategisella tasolla (esim. strategiset ohjelmat)? Kaikki vastaajat, N=92.



Operatiivisella tasolla erityisesti seudulliset/alueelliset kehitysyritykset kokivat, että yhteistyötä voisi olla nykyistä huomattavasti enemmän (59 % kehitysyritysten vastaajista). Kun ELY-keskusten vastaajista vain noin neljännes näki, että strategista yhteistyötä voisi olla huomattavasti enemmän, operatiivisen yhteistyön huomattavalle lisäämiselle koki olevan tilausta näistä vastaajista yli puolet (56 %). Elinkeinoelämän järjestöjä edustaneista vastaajista noin neljännes katsoi nykyisen operatiivisen yhteistyön tason olevan sopiva.

Kuvio 22. Mihin suuntaan toivot yhteistyön Business Finlandin ja edustamasi organisaation välillä kehittyvän tulevaisuudessa operatiivisella tasolla (esim. palvelupolut)? Kaikki vastaajat, N=92.



Vastaajia pyydettiin kommentoimaan avoimella palautteella Business Finlandin kanssa tapahtuvaa yhteistyötä. Tähän kysymykseen saatiin 37 avovastausta. Näissä vastauksissa korostui koetut muutokset Business Finlandin näkymisessä, läsnäolossa ja toiminnassa maakunnissa. Useissa vastauksissa koettiin, että alueilla tehtävässä yhteistyössä Business Finlandin ja muiden toimijoiden kanssa olisi parannettavaa. Haasteiksi koettiin esimerkiksi tiedon liikkuminen eri organisaatioiden välillä, Business Finlandin näkyvyyden pieneminen alueella ja samoja kohdeyleisöjä koskevan toiminnan heikohko synergioiden hyödyntäminen.

”Siinä vaiheessa kun BF:n toimistot eriytettiin aika monessa maakunnassa pois ELY:n tiloista, intrasta ja välineistä, BF:n palvelut ovat menneet tuntemattomiksi. Liian paljon muutoksia ja yhteistyö ei vain ole toiminut.”

”Yhteistyö voisi olla tiiviimpää, jotta BF organisaatio myös ymmärtäisi paremmin mitä seudulliset kehitysytiot tekevät ns. ruohonjuuritasolla ja myös mitä kansallisesti ja kansainvälisesti verkostojensa kanssa.”

Yhteistyö kaupunkien ja alueiden kanssa – täydentäviä näkökulmia haastatteluista

Haastatteluissa esiin nousseet havainnot yhteistyöstä kaupunkien ja aluetoimijoiden kanssa tukevat vahvasti edellä kuvattuja kyselyvastauksia. Yksi aluetoimijoiden (alueelliset

elinkeino-yhtiöiden ja kaupunkien) edustajien haastattelujen havainto on, että vaikka Business Finlandin palvelut ovat periaatteessa hyvin saatavilla alueilla, Business Finland koetaan varsinkin pääkaupunkiseudun ulkopuolella etäiseksi toimijaksi. Myös palvelupolussa ”maakunnista maailmalle” nähdään paljon kehitettävää alueiden näkökulmasta, ja työnjako eri toimijoiden (esim. Business Finland, Team Finland, ELY-keskukset) koetaan epäselvänä. Kyse on kuitenkin paljolti laajemmasta Team Finland -verkoston toiminnasta, jota aluetasolla koordinoivat ELY-keskukset ja jota tarkastellaan lähemmin käynnissä olevassa Team Finland -verkoston arvioinnissa.

Arvioinnin näkökulmasta olennaisempi havainto haastatteluista on, että **Business Finland ei ole juurikaan kytkeytynyt alueiden tai kaupunkien ohjelmalliseen innovaatiotoimintaan tai innovaatiostrategioihin.** Tällä hetkellä Business Finlandin ja alueellisten toimijoiden väliselle yhteistyölle ei ole systemaattisia toimintamalleja ja foorumeja. Ohjelmallista kaupunkiyhteistyötä on kehitetty ensi sijassa työ- ja elinkeinoministeriöstä (esimerkiksi ekosysteemisopimukset), mutta Business Finlandin rooli nähdään tässä kokonaisuudessa etäisenä. Kaikki haastateltavat toivovatkin huomattavasti tiiviimpää yhteistyötä Business Finlandin kanssa sekä strategisella että operatiivisella tasolla (esimerkiksi palvelupolun kehittäminen). Kyse ei niinkään ole siitä, että alueelle kaivattaisiin lisää henkilöitä ja resursseja, vaan tarvetta on ”keskustelukumppanille” ja alueiden erityispiirteiden ymmärtämiselle ja huomioimiselle sekä aluenäkökulman tunnistamiselle. Kaiken kaikkiaan yhteistyön katsottiin olevan liian henkilösidonnaista, ja yhteistyötä tulisi kehittää systemaattisempaan suuntaan. Erityisen tärkeänä nähtiin, että Business Finlandin tiettyjen teemojen asiantuntijat (ei- ”generalistit”) olisivat vahvemmin mukana keskusteluissa.

”Yhteistyö hyvin rajoittunutta, jos verrataan aikaisempaan malliin, jossa Tekes tiiviimmin alueilla. Tutut henkilöt olivat tiiviisti mukana strategioiden valmistelussa ja ohjelmissa ja laajempien kokonaisuuksien suunnittelussa. Nyt ei edes tiedä kehen olisi yhteydessä, jos haluaisi laajempaa kumppanuutta.”

”Strategisen tason yhteistyörakenteet puuttuu. Ei foorumeita missä esim. isojen kasvuohjelmien rakentamisesta puhutaan ja mietitään. Ei foorumia tai mallia, jossa puitaisiin tämän tason asioita ja agenda. Tällainen ehdottomasti tarvittaisiin.”

Kaiken kaikkiaan Business Finlandin rooli alueilla näyttäytyy alueiden edustajien näkökulmasta epäselvänä. Esimerkiksi monet nostivat haastatteluissa esiin sen, että Business Finlandilla on henkilöstöä alueilla, mutta alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät eivät kuulu ko. henkilöiden toimenkuvaan, eikä henkilöillä ole kokonaiskuvaa Business Finlandin palveluista. Kyse on siitä, että Business Finlandin toimintamallissa ei ole varsinaisia ”aluetoimistoja”, ja alueilla fyysisesti toimivat ihmiset hoitavat muiden Business Finlandin asiantuntijoiden tavoin kansallisia tehtäviä. Tämä toimintamalli ei kuitenkaan ole alueilla toimiville

muille sidosryhmille selvä, ja alueiden edustajat toivoivatkin ennen kaikkea vahvempaa keskusteluyhteyttä alueen kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä.

”[Business Finlandin henkilöt alueilla] eivät aluetta varten, vaan tekee yhteisiä tehtäviä. Jos kerran on alueellista presenssiä niin olisi kuitenkin jollain tavalla hyvä hyödyntää sitä ja tuntea aluetta paremmin.”

”Aika vähän loppujen lopuksi paikallisen konttorin kanssa yhteistyötä. Varmaan puolin ja toisin pitäisi katsoa peiliin.”

”Päätöksiä isoista rahoista [alueen yrityksille] tehdään ilman, että tunnetaan alueen toimintaa. [Päätöksiä tehtäessä] pitäisi tuntea alueita ja alihankintaverkostoja.”

”Yllättää aina, miten Helsinki-keskeistä [Business Finlandin] toiminta on. Äärimmäisen huonosti tunnetaan alueita ja jalkautuvat huonosti alueilla. Pitäisi ymmärtää paremmin esim. valmistavaan teollisuuteen ja digitalisaatioon liittyvää kansainvälisen tason kovaa osaamista.”

Edellä kuvatut kriittiset huomiot liittyvät erityisesti innovaatio- ja kansainvälistymispalveluita koskeviin kysymyksiin. Sen sijaan Invest In- ja Visit Finland -toiminnoissa yhteistyön katsotaan toimivan alueiden näkökulmasta selvästi paremmin. Kyse onkin lähökohtaisesti toiminnasta, jossa alueellinen näkökulma mielletään toisella tavalla ja alueet nähdään tärkeinä toimijoina. Monet haastatellut asiantuntijat korostivatkin erityisesti Visit Finland -toiminnossa hyvää yhteistyötä ja vuoropuhelua Business Finlandin ja aluetoimijoiden välillä ja näkivät tämän hyvänä vertailukohtana innovaatiotoiminnan ja viennin edistämiseen.

”Invest In -yhteistyö toimii parhaiten. Alueelliset organisaatiot hyvin mukana. Rakennetaan yhteistä vuosisuunnitelmaa, yhteisiä kehittämispäiviä, jossa myös operatiiviset toimijat kohtaavat. Esitellään alueellisia toimintapaketteja ulkomaisille toimijoille. Tässä ehdottomasti esimerkkiä ja benchmarkkia muillekin toiminnoille.”

Pian avautuvien EU:n elvytysrahojen (RRF) katsottiin tarjoavan luontevan paikan Business Finlandille vahvistaa yhteistyötä keskeisten kaupunkien ja maakuntien kanssa.

Yhteistyö muiden rahoittajien kanssa

On tärkeää, että Business Finlandin rahoitus ja palvelut asemoituvat ja täydentävät luontevasti muuta kotimaassa tarjolla olevaa osaamisen, kasvun ja kansainvälistymisen rahoitus- ja palvelukenttää. Tästä ”systeeminäkökulmasta” tarkasteltuna haastatteluissa pidettiin toivottavana, että Business Finland edelleen tiivistäisi ja kehittäisi yhteistyötään **Suomen**

Akatemian kanssa. Kehitystä on tapahtunut, mutta varsinkin ohjelmallista yhteistyötä on toivottu jatkettavan erityisesti yhteiskunnan läpileikkaavien teemojen ja ilmiöiden parissa (kuten ilmastokysymykset). Myös uusia, hallinnonalarajat ylittäviä rahoitusinstrumentteja peräänkuulutetaan.

Ilmatorahasto Oy:n perustaminen työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen nähdään tärkeänä mahdollisuutena myös Business Finlandille. Business Finlandin mahdollisuudet tarjota rahoitusta vihreän siirtymän hankkeiden suuren mittakaavan pilotointiin tai skaalaukseen ovat tällä hetkellä hyvin rajalliset. Siksi Ilmatorahaston mahdollisuus kytkeytyä lähelle Business Finlandin toimintaa ja tarjota Business Finlandin asiakkaana oleville lupaaville yrityksille markkinaehtoisempaa kasvurahoitusta (esimerkiksi pääomalinana) saattaisi merkittävästi parantaa erilaisten kestävä kasvun investointien rahoittamisen mahdollisuuksia.

Pk-yritysten rahoituksen näkökulmasta keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat ELY-keskukset ja Finnvera. Erityisesti Business Finlandin ja **ELY-keskusten** väliseen rajapintaan ja yhteistyöhön liittyen arvioinnissa nousi esille paljon kritiikkiä. Rahoituspalvelujärjestelmä koettiin sekavana ja sirpaleisena. Haastattelussa nousi esiin näkemyksiä siitä, että osa Business Finlandin ja ELY-keskuksen rahoitusmuodoista on päällekkäisiä (esimerkiksi innovaatioaseteli, ELY-keskusten kehittämispalvelut, Tempo-rahoitus ja ELY-keskusten kehittämishoitus). Lisäksi muun muassa kansainvälistymiseen liittyvissä palveluissa esiintyy tarvetta selvittää keskinäistä työnjakoa. **Finnveran** kanssa yhteistyö ja työnjako näyttävät selkeämpänä, eikä tähän liittyviä merkittäviä kehitystarpeita noussut arvioinnissa esille.

Useassa haastattelussa korostui **EU:n rahoitusinstrumenttien tehokkaampi hyödyntäminen**. Haastateltavat kokivat tärkeänä, että Business Finlandissa tulisi olla vahvaa huippuosaamista ja näkemystä EU:n tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista, ja että näitä mahdollisuuksia tulisi kytkeä aktiivisesti osaksi yrityksille suunnattua rahoitustarjontaa.

Yhteistyötä **yksityisten rahoittajien** kanssa ei tässä arvioinnissa ollut mahdollista yksityiskohtaisesti tarkastella. Haastattelussa yhteistyön katsottiin sinänsä olevan toimivaa, mutta samalla koettiin, että yhteistyö ja vuoropuhelu Business Finlandin ja yksityisten rahoitusyhtiöiden sekä pankkien välillä voisi olla nykyistä tiiviimpää.

Yhteenveto Business Finlandin asemoitumisesta ja yhteistyöstä kumppanien kanssa

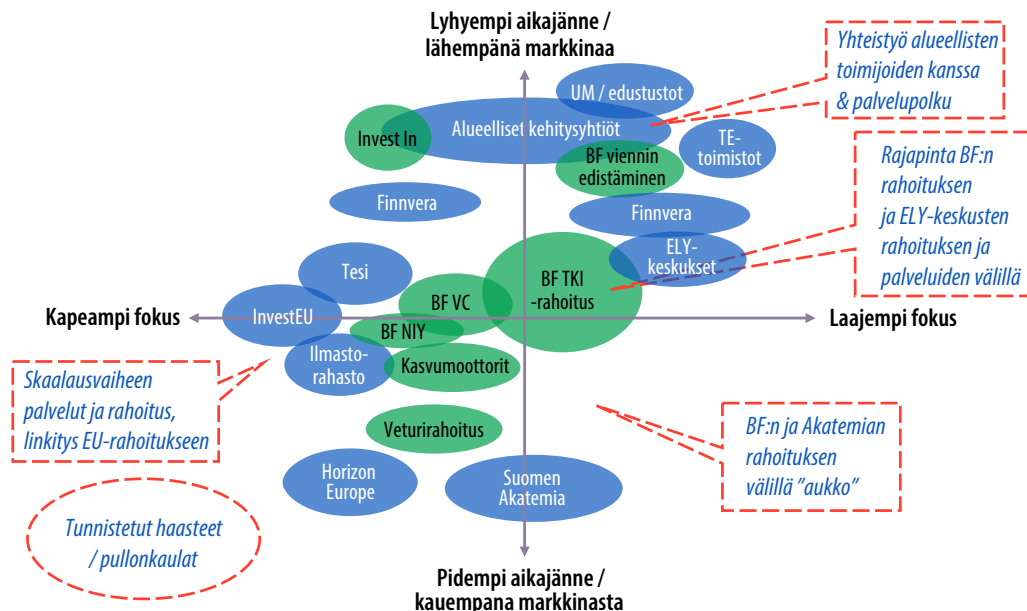
Kuviossa 23 on tarkasteltu Business Finlandin ja sen eri toimintojen asemoitumista suhteessa muihin julkisiin toimijoihin. Kuvion tarkoituksena on havainnollistaa ja koota yhteen keskeisiä rajapintoja Business Finlandin kumppaneihin ja sidosryhmiin sekä niihin liittyviä kehityskohteita ja pullonkauloja, joita arvioinnissa on noussut esille. Kuvio on tiivistys kokonaisuudesta, eikä siinä ole lueteltu kaikkia kumppaneita ja sidosryhmiä.

Keskeisinä pullonkauloina ja yhteistyöhaasteina arvioinnissa nousi esiin:

- Business Finlandin ja Suomen Akatemian välinen yhteistyö ja rajapinta sekä rahoituksen välille muodostunut kapeikko Business Finlandin tutkimusorganisaatioille suunnatun rahoituksen leikkausten myötä
- Yhteistyön ja kumppanuudet alueellisten toimijoiden kanssa ja palvelupolkujen kehittäminen alueilla
- Rajapinta ja työnjako liittyen laajemman pk-yrityskentän rahoitustarpeisiin (erityisesti: Business Finlandin ja ELY-keskusten rahoituksen kohdentuminen)
- Skaalausvaiheen yritysten palvelut ja rahoitus sekä linkitys kansallisiin ja EU:n oman pääoman ehtoisen rahoituksen instrumentteihin sekä EU:n rahoitusinstrumenttien tehokkaampi hyödyntäminen, erityisesti suuremman kokoluokan rahoituksessa

Kaiken kaikkiaan arvioinnissa nousi esille tarve kehittää strategisempia kumppanuuksia ja yhteistyötä eri toimijoiden kanssa.

Kuvio 23. Business Finlandin ja sen toimintojen asemoituminen suhteessa sidosryhmiin ja kumppaneihin. Arvioinnissa tunnistetut pullonkaulat.



3.2 Vaikuttavuuden kehitys

3.2.1 Vaikuttavuustavoitteiden ja mittareiden kehitys

Business Finlandin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ja mittarit

Osana tulossopimusta Business Finland ja työ- ja elinkeinoministeriö sopivat Business Finlandin **yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ja mittarit**. Tulossopimuksissa tulostavoitteet ja mittarit asetetaan aina seuraavalle vuodelle ja alustavasti kulloinkin alkavalle nelivuotiskaudelle. Tavoitteita päivitetään ja täsmennetään vuosittaisissa tulosneuvotteluissa. Sopimuksissa on lisäksi tulostavoitteiden toteutumista kuvaavat seurantamittarit, jotka eivät kuitenkaan ole varsinaisia tulossopimuksen mittareita.

Tunnuslukutavoitteita täydentävät erikseen teetettävät ulkoiset vaikuttavuusarvioinnit, joita Business Finlandissa toteutetaan säännöllisesti. Tämä on todettu välttämättömäksi Business Finlandin toiminnan vaikutusten laaja-alaisuus ja pitkä aikajänne huomioiden, mihin vuosittaiset seurantamittarit vain osaltaan soveltuvat.

Taulukossa 3 on tarkasteltu Business Finlandin (ja Tekesin) tulossopimuksissa asetettujen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden kehitystä vuosina 2015–2021.

Taulukko 3. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet Business Finlandin ja Tekesin tulossopimuksissa v. 2015–2021.

Tulossopimus	Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet
2015(–2018)	<p>1. Elinkeinoelämä uudistuu, monipuolistuu, kansainvälistyy ja kasvaa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovaatiotoiminta laaja-alaistuu ja tehostuu • Elinkeinorakenne uudistuu ja monipuolistuu • Yritysten kansainvälistyminen vauhdittuu ja vienti kasvaa • Pääomamarkkinat kehittyvät/ rahoituksen saatavuus paranee <p>2. TEM-konsernin toimijat kohdistavat kasvua vauhdittavia toimenpiteitä strategisesti tärkeille kasvualoille (biotalous, cleantech, digitalous, terveysala, aineeton arvonluonti)</p>
2016(–2019) ja 2017(–2020)	<p>1. Globaalisti kilpailukykyinen elinkeinoelämä: Suomeen kehittyä paljon kilpailukykyisiä ja kasvuhakuisia toimijoita kumppaniverkostoineen. Uudet tuotteet ja palvelut pääsevät kansainvälisille markkinoille ja onnistuneet läpimurrot kasvattavat vientiä nopeasti.</p> <p>2. Houkutteleva innovaatioympäristö: Suomalainen huippuosaaminen, kokeilualustat ja verkostot kutsuvat ja innostavat läpimurtoihin. Maailman tuloksellisin palvelukokonaisuus ja toimiva Team Finland yhteistyö mahdollistavat innovatiivisten yritysten menestymisen Suomessa.</p> <p>3. Uusia työpaikkoja syntyy kestävän luonnonvarojen käytön ja cleantech-yritysten kasvun myötä</p> <p>4. Biotalous- ja cleantech-ratkaisuja kehittävien pk-yritysten vienti kasvaa</p>
2018(–2021)*, 2019(–2022), 2020(–2023)	<p>1. Kansainvälistä kasvua yrityksille.</p> <p>2. Maailmanluokan ekosysteemit ja kilpailukykyinen toimintaympäristö kasvua tukemassa.</p> <p>Huom. tavoitteita tarkentavaa tekstiä muutettu tai täydennetty jonkin verran vuosittain, mutta varsinaiset tavoitteet pysyneet samoina.</p> <p><i>[*2018 erillisinä tavoitteina: 3. Matkailutulo kasvaa; 4. Ulkomaisilla investoinneilla luodaan talouskasvua, lisätään työpaikkoja ja vahvistetaan osaamis pohjaa. Seuraavina vuosina ko. tavoitteet integroidaan osaksi tavoitetta 2.]</i></p>
2021–2024	<p>1. Kansainvälistä kasvua yrityksille.</p> <p>Strategian vaikuttavuustavoite: Globaalisti erittäin menestyviä yrityksiä</p> <p>2. Maailmanluokan ekosysteemit ja kilpailukykyinen toimintaympäristö kasvua tukemassa.</p> <p>Strategian vaikuttavuustavoite: Kestävän kehityksen ratkaisujen ja toiminnan kehittäjiä</p> <p>Strategian vaikuttavuustavoite: Liiketoiminnan rohkeita uudistujia</p>

Tavoitteiden tarkastelu osoittaa, että vaikka yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden ydin (kansainvälisyys, kasvu, kilpailukykyinen toimintaympäristö jne.) on pysynyt melko samanlaisena, on Business Finlandin perustamisen myötä tunnistettavissa merkittäviä muutoksia tavoitteenasettelussa. Vuonna 2018 tavoitteisiin sisällytettiin myös matkailuun ja ulkomaisten investointien houkutteluun liittyvät tavoitteet, aluksi omina tavoitteinaan vuonna 2018 ja sittemmin integroituina osaksi päätavoitteita. Valtio-omisteisena yhtiönä Finpro oli aiemmin omistajaohjauksen piirissä, joten matkailuun ja ulkomaisten investointien houkutteluun liittyvät toiminnot tulivat yhdistymisen myötä tulosohtauksen piiriin. Viennin edistämiseen liittyviä tavoitteita oli mukana myös Tekesin tulostavoitteissa ennen yhdistymistä.

Huomionarvoista on, että aiemmillä sopimuskausilla mukana olleet viittaukset ”strategisesti tärkeisiin kasvualoihin” jäivät pois tulostavoitteista Business Finlandin perustamisen jälkeen. Niihin liittyviä seurantamittareita on edelleen ollut mukana, mutta ei enää tavoitetasolla. Muutos liittyy kuitenkin hallitusohjelmien kirjauksiin, ei suoranaisesti Business Finlandin perustamiseen.

Kaiken kaikkiaan tarkastelujakson tulossopimuksissa on mainittu yhteensä 26 eri **yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tulostulomittaria**. Ainoastaan yksi tulostulomittari (Rahoitettujen hankkeiden synnyttämä vuosittainen vienti / Tekesin tai Business Finlandin rahoitus) on pysynyt mukana koko tarkastelujaksolla. Osa aikaisempien sopimusten tulostulomittareista on pidetty mukana tulossopimuksissa seurantamittareina.

Taulukko 4. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit Business Finlandin ja Tekesin tulossopimuksissa v. 2015–2021.

	2015– 2018	2016– 2019	2017– 2020	2018– 2021	2019– 2022	2020– 2023	2021– 2024
Tulostulomittarit	16	6	5	13	13	12	10
Seurantamittarit	5	9	10	5	13	16	16
Yhteensä	21	15	15	18	26	28	26

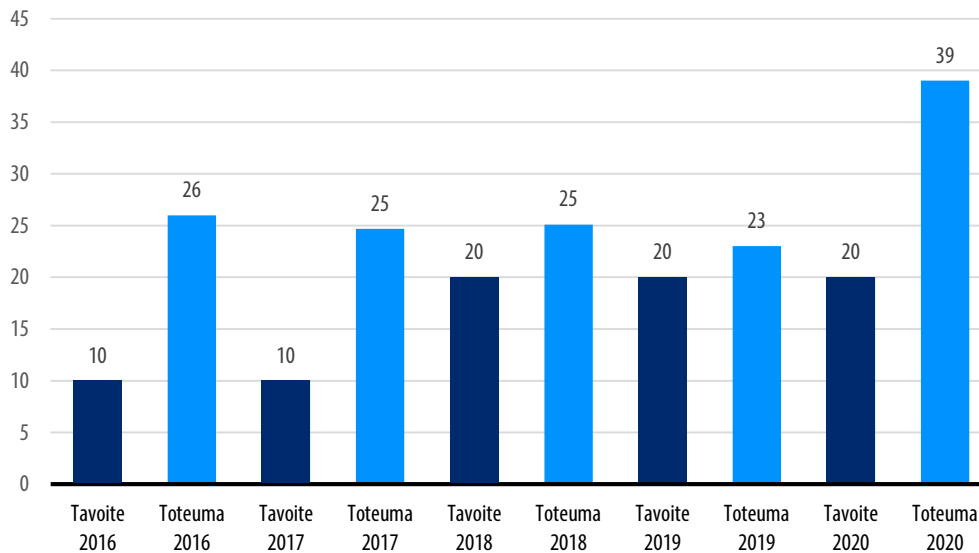
Vaikuttavuuden kehitys seurantamittareiden valossa

Seuraavassa on tarkasteltu Business Finlandin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden toteutumista valikoitujen mittareiden kautta. Tarkasteluun on valittu sellaisia mittareita, jotka ovat olleet mukana tulossopimuksissa joko tulostulomittareina tai seurantamittareina useamman sopimuskauden ajan ja joista on siten seurantatietoa useammalta

vuodelta. Aineistona on hyödynnetty Business Finlandin ja Tekesin tilinpäätöksiä, tulossopimuksia sekä [Tutkihallintoa.fi](https://www.tutkihallinto.fi) -sivuston tietoja.

Tarkasteltaessa rahoitettujen hankkeiden synnyttämää vuosittaista vientiä suhteessa Tekesin / Business Finlandin rahoitukseen (ns. vientikerroin)⁶⁰ havaitaan, että asetetut tavoitteet ovat ylittyneet jokaisena tarkasteltuvuonna.

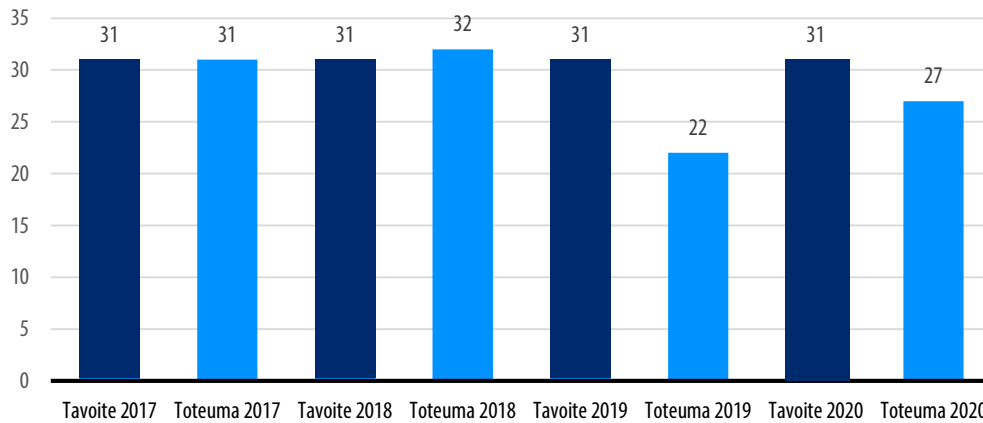
Kuvio 24. Rahoitettujen hankkeiden synnyttämä vuosittainen vienti / Tekesin/Business Finlandin rahoitus (vientikerroin).



Tavoite t&k-rahoitusta saavien pk-yritysten t&k-panostusten kehittymisestä (yritysten TKI-kokonaismenoja lisäävien hankkeiden suhteellinen osuus kaikista rahoitetuista hankkeista) on niin ikään pääosin toteutunut vuosittain. Vuosina 2019 ja 2020 tavoitteesta (ja edeltävien vuosien tasosta) jäätiin kuitenkin selvästi. Tältä osin on huomioitava, että kyseinen mittari ei kuvasta Business Finlandin asiakkaiden t&k-menojen kehitystä, vaan niiden hankkeiden osuutta, joissa t&k-menojen kasvattaminen on ollut rahoituksen erityisenä perusteena.

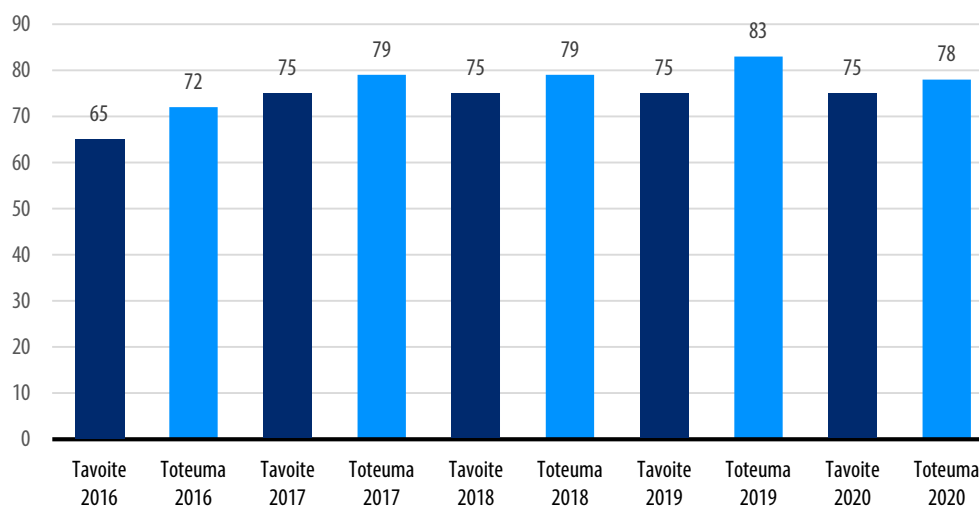
⁶⁰ Tulossopimuksen määritelmä: Mittari (2) (TAE): Rahoitettujen hankkeiden synnyttämä vuosittainen vienti/Business Finlandin tki-rahoitus (vientikerroin). Rahoitetun hankkeen loppuraportissa asiakkaan antama vientiennuste korjattuna Business Finlandin asiantuntija-arviolla / hankkeen Business Finlandilta saama rahoitus. Hankkeet järjestetään ko. luvun perusteella laskevaan järjestykseen. Mittari sisältää pk- ja midcap-yritykset.

Kuvio 25. T&k-rahoitusta saavien pk-yritysten t&k-panostusten kehittyminen (yritysten TKI-kokonaismenoja lisäävien hankkeiden suhteellinen osuus kaikista rahoitetuista hankkeista).



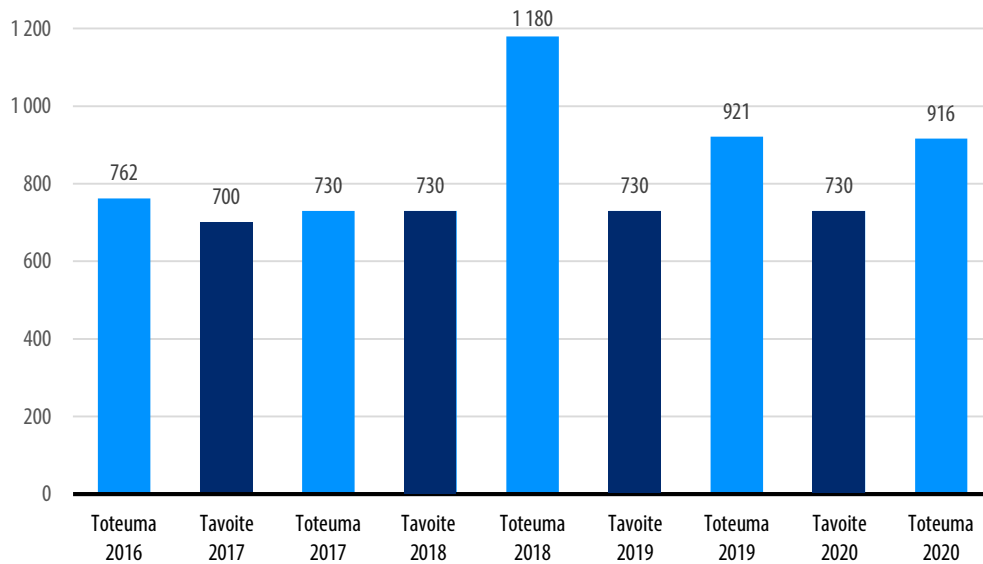
Yritysten arvio tutkimustulosten ja osaamisten kaupallisen hyödyntämisen todennäköisyydestä on toteutunut tavoitellusti tarkasteluvuosina. Arvio hyödyntämisen tasosta on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2020 78 prosenttia yrityksistä arvioi hyödyntävänsä tutkimustuloksia ja osaamista kaupallisesti.

Kuvio 26. Yritysten arvio tutkimustulosten ja osaamisen kaupallisen hyödyntämisen todennäköisyydestä (%).

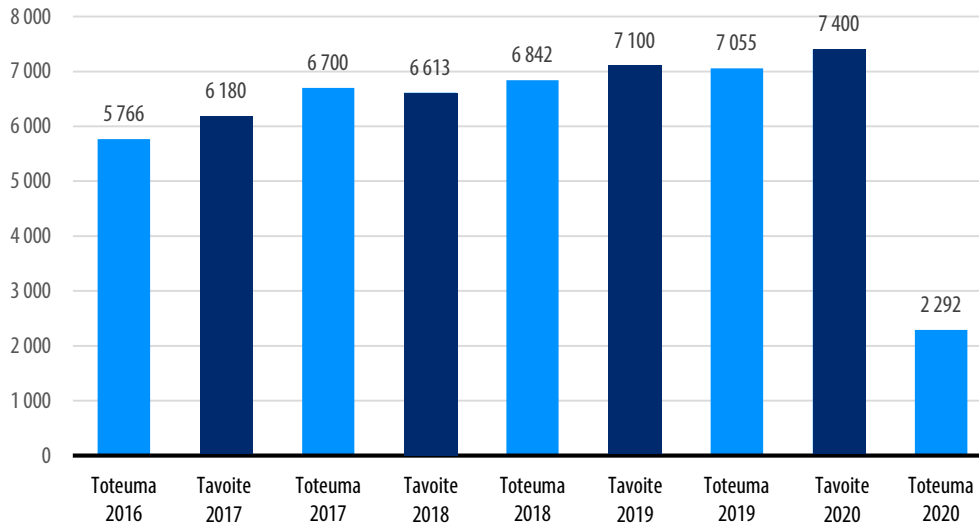


Myös ulkomaisten investointien työllistävyys⁶¹ on viime vuosina kehittynyt myönteisesti, ja asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Rekisteröidyt ulkomaiset yöpymiset ovat niin ikään lisääntyneet selvästi viime vuosina, pois lukien poikkeusvuosi 2020, jolloin yöpymisten määrä romahti koronapandemian vuoksi (tavoite asetettiin ennen pandemian puhkeamista).

Kuvio 27. Ulkomaisten investointien työllistävyys (työpaikkojen lukumäärä, arvio).



61 Mittarin kuvaus (Lähde: Tulossopimus): Asiakkuudenhallintajärjestelmään rekisteröidään vuoden aikana toteutuneet investoinnit, joiden osalta selvitetään sijoittajan suunnittelussa käyttämä syntyvien (edellyttää työnantajarekisteröitymistä) tai lisääntyvien työpaikkojen määrä. Luku ei ota huomioon myöhemminä vuosina mahdollisesti tapahtuvaa työpaikkojen määrän muutosta.

Kuvio 28. Rekisteröidyt ulkomaiset yöpymiset (1 000 vrk).

Yhteenvedon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tunnuslukujen analyysin osalta voidaan todeta, että Business Finland on saavuttanut sille asetetut tavoitteet hyvin. Toisaalta, huomioiden että tavoitteet on saavutettu muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta käytännössä jokaisena vuonna, on perusteltua kysyä, tulisiko tavoitteet asettaa nykyistä korkeammalle.

3.2.2 Yhteenveto aikaisempien arviointien havainnoista

Arvioinnin yhteydessä toteutettiin kattava analyysi vuosina 2010–2020 toteutetuista Business Finlandin ja sen edeltäjäorganisaatioiden (Tekes ja Finpro) toimintaa tarkastelleista arvioinneista. Lisäksi huomioitiin keskeiset vuonna 2021 julkaistut arvioinnit.

Arvioinnit luokiteltiin sen mukaan, mitä nykyisen Business Finlandin toimintoja (TKI-rahoitus, vienninedistäminen, investointien houkuttelu jne.) ne koskevat. Tällä tavoin muodostettiin kokonaiskuva saatavilla olevasta arviointitiedosta. Lisäksi toteutettiin tarkempi sisällöllinen analyysi kaikista Business Finlandin perustamisen (1/2018) jälkeen julkaisuista arvioinneista (yhteensä 20 kpl), missä tavoitteena oli koota aikaisempien arviointien havainnot ja peilata niitä tälle arvioinnille asetettuihin arviointikysymyksiin.

Suurin osa arvioinneista kohdistunut TKI-rahoitukseen

Kaiken kaikkiaan kartoituksessa tunnistettiin yhteensä yli 50 arviointia. Suurin osa arvioinneista on Business Finlandin (tai Tekesin) teettämiä arviointeja, mutta joukossa on myös joitakin muiden (esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö) teettämiä arviointeja. Lista arvioinneista ei ole täysin kattava, ja esimerkiksi osa pienemmistä arvioinneista on voinut jäädä arvioinnin ulkopuolelle.

Arviointien kohdentumisen tarkastelu osoittaa, että TKI-rahoitusta on arvioitu hyvin kattavasti mutta muita toimintoja selvästi vähemmän. Vienninedistämispalveluita on arvioitu jonkin verran, mutta Invest In -toiminnoista on toteutettu vain yksi arviointi (tai laskentatavasta riippuen kolme, jos mukaan lasketaan myös AV-tuotantokannustimen arviointi⁶² sekä Talent Boost -ohjelman arviointi, jotka voidaan laskea myös ”houkuttelutoimintoihin”). Visit Finland -toimintaa ei ole aikaisemmin arvioitu, mutta arviointi valmistui toukokuussa 2021 (ks. arvioinnin kooste jäljempänä). Kuten seuraava taulukko osoittaa, arviointien painotus on kuitenkin Business Finlandin perustamisen jälkeen tasapainottunut ja arviointeja on teetetty kattavammin myös muista toiminnoista.

Edellä kuvattu yleiskuva arvioinneista on hyvin odotettu ja vastaa ennakkokäsityksiä. Erot painotuksissa selittyvät osaltaan sillä, että osa toiminnoista etenkin nykymuodossaan ovat varsin uusia, kun taas esimerkiksi TKI-ohjelmilla on Tekesin ajoilta pitkät perinteet. Toinen tärkeä tekijä taustalla on todennäköisesti edeltäjäorganisaatioiden erilainen arviointikulttuuri. TKI-rahoituksen ja -ohjelmien arviointia on toteutettu Tekesissä hyvin pitkään ja aiheesta on myös runsaasti kansainvälistä tutkimusta. Sen sijaan Finprossa vastaavaa arviointikulttuuria ei ole ollut. Edeltäjäorganisaatioiden toiminta on myös ollut hyvin eri tavoin organisoitua (esimerkiksi ohjelmamuotoinen rahoitus vs. asiantuntijapalvelut).

Lopuksi on syytä huomioida, että lähes kaikki arvioinnit ovat Business Finlandin itsensä omasta toiminnastaan teettämiä arviointeja. Laajemmin järjestelmän eri toimijoita tarkastelevia arviointeja on tehty Suomessa hyvin vähän. Yhden poikkeuksen tästä muodostaa vuonna 2017 laadittu OECD:n innovaatiopolitiikan maa-arvio.⁶³

62 Owal Group (2020) Audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen väliarviointiraportti.

63 OECD (2017) OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017. OECD.

Taulukko 5. Aikaisempien arviointien kohdistuminen eri toiminnoittain. Osa arvioinneista on voinut liittyä useampaan toimintoon, minkä vuoksi rivien yhteenlaskettu summa suurempi kuin arviointien kokonaismäärä.

Toiminto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Yht.
Arviointien määrä	2	2	3	6	8	2	6	2	7	7	6	51
TKI-rahoitus	2	1	2	5	7	2	4	1	4	6	3	37
Viennin-edistäminen	-	1	-	-	-	-	1	-	2	-	2	6
Invest In (ml. Talent)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3
Visit Finland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
BFVC (ml. VIGO)	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Muu	-	-	1	1	1	-	2	1	-	-	-	6

Seuraavassa on kuvattu tiivistetysti aikaisemmissa, vuoden 2018 jälkeen julkaistuissa arvioinneissa esitetyt havainnot, jotka ovat olennaisia tämän arvioinnin kannalta. On huomioitava, että viimeisimmätkin arvioinnit on toteutettu vasta hieman Business Finlandin perustamisen jälkeen, eikä niissä näin ollen ole voitu vielä arvioida kattavasti uudistuksen vaikutuksia tai vaikuttavuudessa tapahtuneita muutoksia.

Yhteenveto vaikuttavuudesta viimeaikaisten arviointien perusteella

Kuten yllä on todettu, Business Finlandin **TKI-rahoituksen** vaikuttavuutta on arvioitu varsin kattavasti. Ylipäätään TKI-rahoituksen kansantaloudellisesta merkityksestä on runsaasti tutkittua tietoa. Tässä arvioinnissa tarkastelun fokus on viimeaikaisimpien Business Finlandin arviointien tarkastelussa. Vuonna 2020 julkaistu arviointi Tekesin t&k-rahoituksen vaikuttavuudesta toteaa, että Tekesin t&k-tukien positiivisesta vaikutuksesta tuettujen yritysten t&k-työntekijöiden määrään sekä t&k-intensiteettiin on selvää näyttöä. Sen sijaan arvioinnissa ei löydetty tilastollisesti merkitsevää näyttöä positiivisista ulkoisvaikutuksista tukea saaneista yrityksistä tukea saamattomiin yrityksiin työntekijävirtojen kautta tapahtuvan tiedon ”läikkymisen” kautta. Samoin arvioinnissa todetaan, että t&k-tuet vaikuttavat mahdollisesti haitallisesti kilpailuun vähentämällä tehottomien yritysten poistumista markkinoilta ja hidastamalla rakennemuutosta.⁶⁴

64 Formaro, P. et al (2020) Evaluation of Tekes R&D funding for the European Commission. Impact study. Business Finland report 3/2020.

Viimeaikaiset ohjelma-arvioinnit ovat tarkastelleet **TKI- ja vientiohjelmien** vaikutuksia suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Arviointien havainnot ovat pääosin positiivisia, ja arviointien mukaan ohjelmat ovat saavuttaneet pääsääntöisesti niille asetetut tavoitteet. Arvioinneissa on kuitenkin tunnistettu useita kehityskohteita liittyen esimerkiksi ohjelmien fokuoimiseen, jatkuvuuteen ja yhteensovittamiseen muiden strategioiden ja toimenpiteiden kanssa.⁶⁵

Business Finlandin (Finpro) **vienninedistämispalveluiden** vaikutuksia tarkasteltiin edellisen kerran vuonna 2020 julkaistussa arvioinnissa. Arvioinnin mukaan Finpron vienninedistämispalveluita käyttäneiden yritysten liikevaihto kasvoi muita yrityksiä enemmän. Lisäksi Finpron palveluiden käyttö pienensi yrityksen todennäköisyyttä siirtyä alhaisen kasvun yritysten joukkoon liikevaihdon ja työllisyyden osalta. Arvioinnin perusteella havaittiin myös, että yhtäaikainen t&k-tukien saaminen ja vienninedistämispalveluiden käyttö lisäsivät yrityksen todennäköisyyttä siirtyä eniten liikevaihtoa kasvattaneiden yritysten joukkoon. Sen sijaan arvioinnin tulokset eivät kuitenkaan viitanneet merkittäviin työntekijävirtojen kautta syntyviin ulkoisvaikutuksiin.⁶⁶

Viime vuosina Business Finland on pyrkinyt edistämään maailmanluokan **ekosysteemien** kehittymistä erilaisten rahoitusinstrumenttien kautta. Ensimmäinen tätä kokonaisuutta tarkastellut arviointi julkaistiin keväällä 2021. Arvioinnin mukaan ekosysteemien kehittäminen on ollut hyvin perusteltu tavoite, mutta jatkossa on tarpeen muodostaa selkeämpi visio ja määritelmä ekosysteemien edistämiseksi. Lisäksi arviointi suosittelee muun Business Finlandin ekosysteemiportfolion systemaattisempaa kehittämistä, tavoitteiden täsmentämistä sekä dialogin vahvistamista ekosysteemien ja niiden eri toimijoiden kanssa. Arvioinnissa ei tarkasteltu uutta veturiyrittäjärahoitusinstrumenttia.⁶⁷

65 Esim. Eaton, D. et al (2021) Business Finland Advancing Cleantech and Bioeconomy. Evaluation of three innovation programs and six export promotion programs; Härmälä, Roiha, Salminen, Arovuori (2020) Evaluation of Food export programs – Final Report 1/2020, Business Finland Piirainen, Halme, Haavisto, Leskelä, Walker, Zhao, Barge, Lehmus-saari (2019) Programmes Contributing to Health and Wellbeing – Evaluation of FinnWell, Pharma, Innovations in social and health care, Digital hospital and Team Finland health programmes – Evaluation report 2/2019, Business Finland.; Romanainen, Vingre, Beckers, Roman, Gonzales, Bengtsson Jallow, Dubinkas (2019) Programmes Changing Practices for Innovation- Evaluation of Smart procurement, Built environment and witty city programmes – Evaluation report 1/2019, Business Finland.

66 Koski, ym. (2020). Global Growth for Companies. Impact Study. Business Finland, report 4/2020.

67 Zegel, S. et al (2021) World-Class Ecosystems in the Finnish Economy. Impact Study. Business Finland report 2/2021.

Business Finlandin **kansainvälisten investointien houkutteluun** (Invest In -toimintaan) liittyvän toiminnan arviointeja on tehty selvästi vähemmän. Ainoa viime vuosina aihetta suoraan käsittelevä arviointi julkaistiin 2019. Arviointi nostaa esiin kansainvälisten investointien merkityksen ja Suomen verrattain huonon menestymisen ulkomaisten investointien houkuttelussa. Arvioinnin mukaan Business Finland Invest In -toiminta on onnistunut houkuttelumaan uusia ulkomaisia sijoituksia Suomeen ja palvelut ovat relevantteja, mutta toimintaa tulisi kohdistaa tarkemmin valituille painopistealueille.⁶⁸ Suomen kansainvälisten investointien houkuttelun toimintaympäristöä tarkasteltiin myös keväällä 2021 julkaisussa OECD:n raportissa. Raportin fokus oli sääntely-ympäristössä ja sen vaikutuksissa, eikä siinä tarkasteltu suoraan Business Finlandin toiminnan vaikuttavuutta. Raportin johtopäätökset, joihin on viitattu luvussa 2.2.2, ovat kuitenkin hyvin relevantteja myös Business Finlandin Invest In -toiminnalle.

Matkailun edistämiseen liittyviä Business Finlandin toimintoja on niin ikään arvioitu varsin vähän. Ainoa suoraan aihetta käsittelevä arviointi julkaistiin toukokuussa 2021. Arvioinnin perusteella matkailun edistämisen parissa toimivien sidosryhmien runsaslukuisuus tekee Visit Finlandin ja alueiden välisestä yhteistyöstä haastavaa eikä neljään alueeseen perustuva toimintamalli pysty huomioimaan riittävästi eri alueiden sisällä olevia eroja. Järjestelmä näyttyy myös yritysten suuntaan monimutkaisena. Visit Finlandin merkitys matkailualalle on arvioinnin mukaan laajasti tunnustettu ja palvelut hyvin tunnettuja yritysten keskuudessa. Visit Finlandin vaikuttavuus on kuitenkin pääosin epäsuora ja toteutuu enemmän koko alan edistämisen kuin yksittäisten yritysten kautta. Eniten vaikuttavuutta yrityksille on arvioinnin perusteella Visit Finlandin kansainvälisillä verkostoilla ja kontakteilla. Alueelliset matkailun edistämisen organisaatiot ovat yleisesti ottaen hyvin tyytyväisiä Visit Finlandiin, mutta toivovat parempaa ennakoitavuutta ja ennakoivaa viestintää. Arviointi toteaa myös, että Visit Finland joutuu tasapainoilemaan erilaisten vastakkaisten odotusten kanssa liittyen palveluiden kustannustehokkuuteen vs. alueiden tasapuolisuuteen.⁶⁹

TKI-rahoituksen ja vienninedistämispalvelujen välillä tunnistettu synergiaetuja

Selvityksessä, jossa tarkasteltiin Finnveran, Finpron ja Tekesin asiakasyritysten liiketoiminnan kehitystä vuosina 2009–2017 todetaan, että kansainvälisen arviointi- ja tutkimuskirjallisuuden perusteella innovatiivisuus, kansainvälistyminen ja kasvu ovat yhteydessä toisiinsa, minkä vuoksi niihin liittyviä politiikkatoimia on perusteltua koordinoita keskitetysti. Selvityksen tilastollisen tarkastelun perusteella kansainvälisesti orientoituneiden

68 Rytter Sunesen, E. et al (2019) World-Class Ecosystems and Competitive Business Environment. Impact Study. Business Finland report 3/2019.

69 Wennberg, M. & Oosi, O. (2021) Evaluation of Visit Finland. Report 3/2021, Business Finland.

pk-yritysten osuus Finnveran, Finpron ja Tekesin asiakkaista oli kasvanut merkittävästi vuosina 2009–2014. Lisäksi analyysi osoitti, että nämä yritykset ovat yhä todennäköisemmin samanaikaisesti useamman Team Finland -toimijan asiakkaita. Sen sijaan viitteitä ”syöttö-liikenteestä” näiden kolmen toimijan välillä ei tilastollisessa analyysissä havaittu. Kaiken kaikkiaan asiakkuuksien hallinta Finnveran, Finpron ja Tekesin välillä todettiin selvityksessä haasteeksi. Lisäksi todetaan, että *”Business Finland on edistysaskel, joka poistaa yhden kokonaisuuden kannalta keskeisen organisaatorajapinnan, mutta muilta osin se ei Team Finlandin haasteita ratkaise”*.⁷⁰

Finpron palvelujen ja Tekesin rahoituksen synergioita on tarkasteltu myös vuonna 2020 julkaistussa Etlatiedon tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin erityisesti vienninedistämisen tukien ja palvelujen vaikutuksia pk-yrityksiin. Arviointi osoitti, että *”yhtäaikainen t&k-tukien saaminen ja vienninedistämispalvelujen käyttö lisäsi yrityksen todennäköisyyttä siirtyä entien liikevaihtoa kasvattaneiden yritysten joukkoon”*. Lisäksi arviointi korosti pohjoismaisen yhteistyön merkitystä suomalaisyritysten kansainvälistymisen edistämässä. Suomalaisen pk-yritysten suurimmaksi kansainvälisen kasvun esteeksi arvioinnissa Business Finlandin työntekijät näkivät yritysten osaamiseen ja paikallisia markkinoita koskevaan tietoon (esim. sääntely, lainsäädäntö, markkinatuntemus) liittyvät puutteet.⁷¹ Vaikka arvioinnissa ei suoraan otetakaan kantaa Tekesin ja Finpron yhdistämisen vaikutuksiin, tukevat havainnot kuitenkin käsitystä yhdistymisen kautta saatavilla olevista synergiaeduista.

...mutta synergioiden hyödyntämisessä ollut haasteita

Edellä kuvatusta ”synergiapotentialista” huolimatta aikaisemmissa arvioinneissa on todennettu, että synergiat eri toimintojen välillä eivät olleet arviointien toteutushetkellä vielä toteutuneet. Tämä on toisaalta odotettua arviointien toteutusaikataulu huomioden (toteutusajankohta pian Business Finlandin perustamisen jälkeen tai osin jo ennen perustamista).

Kattavimmin Finpron ja Tekesin ohjelmien synergiaetuja on tarkasteltu ruoka-alan ohjelmien arvioinnissa. Arvioinnin yksi keskeinen johtopäätös oli, että synergiat viennin edistämisen ja innovaatioiden edistämisen ohjelmien välillä on tunnustettu, mutta niitä ei ole vielä täysin hyödynnetty. Arvioinnin mukaan uuteen, Business Finlandin perustamisen myötä käynnistettyyn innovaatorahoitusta ja vienninedistämistä yhdistävään ohjelmaan osallistuneet yritykset näkivät ohjelman edelleen vain vientiohjelmana, eivätkä yritysten TKI-toiminnasta vastaavat henkilöt ole olleet aktiivisesti mukana ohjelmassa. Arviointi suosittelee vienninedistämistoiminnan ja innovaatorahoituksen tehokkaampaa yhdistämistä jatkossa. Arvioinnin

70 Halme, Rouvinen, Kotiranta, Pajarinen, Ylhäinen, Piirainen, Salminen (2018) Efforts of of Finnvera, Finpro, and Tekes in Promoting Internationally oriented SMEs, 3/2018, Business Finland.

71 Koski, ym. (2020) Global Growth for Companies. Impact study. Business Finland, report 4/2020.

mukaan tämä on jo kuitenkin huomioitu uudessa Business Finlandin ohjelmakonseptissa, mutta sen käytännön toteutus edellyttää kehittämistä.⁷²

Synergioiden toteutumista käsiteltiin myös vuonna 2020 julkaistussa Talent Boost -toiminnan arvioinnissa. Arvioinnissa toteutettujen haastatteluiden perusteella *"erilaisia synergioita on löydettävissä Business Finlandin sisällä, kunhan eri mahdollisuuksia pystytään tunnistamaan ja edistämään"*. Arvioinnin mukaan *"potentiaalisia liittymäpintoja arvelaan olevan, mutta vielä esiintyy liian vähän sisällöllisiä yhteyksiä muihin palveluihin tai ohjelmiin"*. Talent-toiminnan uudelleen organisoiminen (syksy 2020) toivottiin osaltaan auttavan synergioiden löytämistä, mutta rakenteellisten ratkaisujen ei arveltu suoraan ratkaisevan esiintyviä haasteita. Kaiken kaikkiaan arvioinnin havaintojen mukaan Talent-toiminta nähtiin liian irrallisena. Haastatellut sidosryhmien edustajat toivoivat, että Business Finlandin ohjelmat ja toimialat saadaan paremmin mukaan Talent Boost -toimintaan.⁷³ Vuonna 2018 julkaistu Market Opportunities -palvelun arviointi puolestaan suositteli Market Opportunities -palvelujen toiminnan selkeämpää yhdistämistä Business Finland -ohjelmiin.⁷⁴

Toisaalta, vaikka synergiaedut eivät vielä arviointien perusteella näytä realisoituneen, arvioinneissa on myös viitteitä siitä, että Business Finlandin perustaminen on jo jossain määrin vaikuttanut ohjelmien kohdentumiseen ja asiakaskuntaan. Esimerkiksi BEAM-ohjelman arvioinnissa nostettiin esiin, että Tekesin ja Finpron yhdistymisen myötä myös (Tekesin) BEAM-ohjelma yhdistyi (Finpron) Developing Markets -toiminnan (vienninedistäminen) kanssa, mikä toi ohjelman käyttöön Finpron palvelut ja vaikutti myös ohjelman projektiportfolion kehittymiseen ohjelman loppuvaiheessa (esimerkiksi uusien yritysten aktivointi).⁷⁵

Business Finlandin perustamisen vaikutukset ohjelmatasolla nousivat esiin myös ei-teknologisten, asiakaskokemusta ja luovia alojen painottavien ohjelmien arvioinnissa, joka julkaistiin vuonna 2020. Arvioinnin mukaan yhdistymisen myötä tapahtunut Business Finlandin rahoituksen painopisteen muutos kansainvälistä kasvua korostavaan suuntaan

72 Härmälä, Roiha, Salminen, Arovuori (2020) Evaluation of Food export programs – Final Report 1/2020, Business Finland

73 Owl Group (2020) Talent Boost -toimenpideohjelman Business Finland -osuuden ennakoiva arviointi. <https://www.businessfinland.fi/4af797/globalassets/julkaisut/talent-boost-loppuraportti.pdf>

74 Oosi, Koramo, Korhonen, Wennberg (2018) Door Anticipator, Locator and Opener, but Only for Those Who Know about It – Evaluation of the Market Opportunities Services. Business Finland, report 5/2018.

75 Halme, Lähde, Lamminkoski, Mäkelä, Giddings (2019) Developmental evaluation of Business with Impact (BEAM) programme - Final Report, Ministry of Foreign Affairs and Business Finland.

johti käytännön muutoksiin myös Liideri- ja Feelings -ohjelmissa. Käytännössä tämä näkyi esimerkiksi projektihakemusten määrän laskuna, ja ohjelmien alkuperäisten tavoitteiden ja Business Finlandin uuden strategian yhteensopimattomuutena. Lisäksi arvioinnissa todettiin, että organisaatiomuutoksen aikana ohjelmien johtajat vaihtuvat usein, mikä vaikutti negatiivisesti ohjelmien toimintaan.⁷⁶

Business Finlandin tutkimusorganisaatioiden ja suurten yritysten t&k-toiminnan rahoitusta tarkastelleen arvioinnin mukaan Tekesin ja Finpron yhdistyminen johti osaltaan pk-yritysten kasvua ja kansainvälistymistä painottavan näkökulman korostumiseen pidemmän aikavälin tutkimusrahoituksen sijaan.⁷⁷ Viitteitä Business Finlandin perustamisen vaikutuksista ohjelmien strategioihin ja kohdentumiseen on havaittavissa myös muissa ohjelma-arvioinneissa.⁷⁸

Edellytykset kokonaisvaltaiselle ja systeemille lähestymistavalle

Laajemman sidosryhmäyhteistyön kehittäminen esimerkiksi muiden ministeriöiden, sääntelyviranomaisten ja kaupunkien suuntaan sekä kokonaisvaltainen lähestymistapa ekosysteemien kehittämiseen nostettiin esiin kehittämiskohteena monissa teemakohtaisissa ohjelma-arvioinneissa.⁷⁹ Samoin vuonna 2019 julkaistu Business Finlandin Invest In -toimintoja ja Business Finlandin roolia ekosysteemien kehityksessä tarkastellut arviointi nosti esille ulkomaisten sijoitusten houkuttelun merkityksen ekosysteemien rakentamisessa.⁸⁰ Niin ikään Talent Boostin -arvioinnissa nousi esille tarve integroida Talent-toiminnot tiiviimmin osaksi ekosysteemien kehittämistä.⁸¹

76 Oosi, Haila, Valtakari, Eskelinen, Mustonen, Pitkänen, Gheerawo (2020) Evaluation of Programmes for Customer Experience, Creative Industries and Human-Centric Business, Business Finland.

77 Piirainen (ed.), Halme, Järvelin, Fångström, Engblom, Mensink, Åström (2019) Impact Study of Research Organisations, Large Enterprises and SHOKS – The Big Three, Evaluation Report 2019, Business Finland.

78 Esim. Piirainen, Halme, Haavisto, Leskelä, Walker, Zhao, Barge, Lehmusaaari (2019) Programmes Contributing to Health and Wellbeing – Evaluation of FinnWell, Pharma, Innovations in social and health care, Digital hospital and Team Finland health programmes – Evaluation report 2/2019, Business Finland.; Romanainen, Vingre, Beckers, Roman, Gonzales, Bengtsson Jallow, Dubinkas (2019) Programmes Changing Practices for Innovation- Evaluation of Smart procurement, Built environment and witty city programmes – Evaluation report 1/2019, Business Finland.

79 Ibid.

80 Rytter Sunesen, Thelle, Henriksen, Kantanen, Dressler, Buhmann (2019: World-class Ecosystems and Competitive Business Environment – Impact Study, 3/2019, Business Finland.

81 Owl Group (2020) Talent Boost -toimenpideohjelman Business Finland -osuuden ennakoiva arviointi.

Analysoiduissa arvioinneissa ei suoraan tarkasteltu Business Finlandin perustamisen vaikutuksia yhteistyöhön, mutta arvioinneissa on kuitenkin tunnistettavissa viitteitä siitä, että yhteistyölle on jatkossa paremmat edellytykset uudessa organisaatiossa, jossa ekosysteemien kehittämistä pystytään edistämään laajemmalla keinovalikoimalla.

4 Business Finlandin toiminnallinen tehokkuus ja tuloksellisuus

4.1 Ydintehtävien organisointi, voimavarat ja toiminnallinen tehokkuus

4.1.1 Henkilöstömäärän kehitys

Business Finlandin edeltäjäorganisaatioiden yhteenlasketut voimavarat olivat 666 henkilötyövuotta (v. 2016) ja 620 henkilötyövuotta (v. 2017). Niin Tekesin kuin Finpron henkilöresurssit laskivat vuodesta 2016 vuoteen 2017 (ks. Liite 3). Seuraavana vuonna Business Finlandin henkilöstömäärä – sekä rahoituskeskus että yhtiö huomioiden – oli 601 henkilöä. Vuonna 2020 henkilöstömäärä on noussut 680:een. Rahoituskeskuksen henkilöstömäärä pienentyi huomattavasti (noin 52 %) vuodesta 2018 vuoteen 2019. Vuoden 2020 taso on hieman (noin 6 %) edellisvuotta korkeampi. Yhtiön puolella henkilöstömäärä on lisääntynyt merkittävästi (noin 38 % vuosina 2018–2020). Nousu on jatkunut vuonna 2021. Osittain kasvua selittää koronakriisiin liittyvä Business Finlandin myöntämä häiriörahoitus; rahoitushakemusten käsittelytyötä varten on palkattu lähes sata henkilöä.⁸² Puhtaasti henkilöstön määrää tarkastelemalla toiminnallinen tehokkuus ei näytä lisääntyneen. Business Finlandin palveluksessa olevien henkilöiden määrä ylittää edeltäjäorganisaatioiden yhteenlasketun henkilövahvuuden. Tekesin ja Finpron aikaisia henkilöstölukuja ei kuitenkaan voida suoraan verrata Business Finlandiin. Yhdistymisen myötä tehtävät ja tavoitteet organisaatiossa ovat muuttuneet. Uudistuksella on myös haluttu kohdentaa henkilöresursseja asiakasrajapintaan erityisesti vahvistamalla ulkomaanverkostoa. Lisäksi sekä Business Finlandin asiakkaiden määrä että palveluvalikoima on laajentunut uudistuksen jälkeen.

82 Business Finlandin tilinpäätös 2020.

Taulukko 6. Business Finlandin henkilöstömäärät v. 2018–2021.⁸³

Henkilöstömäärä / vuosi	2018	2019	2020	2021*
Rahoituskeskus	260	125	133	138
Yhtiö	341	519	547	596
Yhteensä	601	644	680	734

*) Tilanne helmikuun 2021 lopussa (lähde: Business Finland)

Toimintamallin tehokkuutta ja tuloksellisuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon, että Business Finlandin organisaatio on lyhyen ajan sisään uudistettu kahteen otteeseen – vuonna 2018 ja vuoden 2021 alussa. Organisaatiossa tapahtuneiden muutosten lisäksi työn tekemisen tavat ovat toisenlaiset kuin edeltäjäorganisaatioissa. Pelkästään koko henkilöstön lukumäärässä tapahtuneet muutokset eivät anna riittävän kattavaa kuvaa toiminnan organisoinnin tehokkuudesta. Toiminnan organisointia voidaan tarkastella palvelualueittain. Vuoden 2021 alun organisaatiouudistuksesta johtuen käytettävissä olevat tiedot resursoinnista eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia keskenään. Seuraavassa on tarkasteltu ensin Business Finlandin resursoinnin kohdentumista palvelualueittain ajanjaksolla 1/2018–02/2020 ja erikseen tilannetta viimeisimmän organisaatiouudistuksen jälkeen (helmikuu 2021).

Voimavarat kokonaisuutena vahvistuneet

Yhtiön ja rahoituskeskuksen yhteenlasketut voimavarat ovat lisääntyneet vuosina 2018–2020. Vuoden 2018 alussa Business Finlandin palveluksessa oli 633 henkilöä, ja vuoden 2020 helmikuussa vastaava luku oli 655 henkilöä (+ ~3,5 %). Palvelualueiden sisällä havaitaan selkeitä muutoksia voimavarojen jakaantumisessa. Voimavaroja on lisätty suhteessa eniten Business Finland Labiin, rahoituspalveluihin, ulkomaanverkostoon sekä Visit Finlandiin. Vähennykset ovat koskeneet pääjohtajan esikuntaa, kasvuyrityksiä ja ekosysteemit -palvelualueita.

83 Business Finlandin tilinpäätös 2020.

Taulukko 7. Business Finland henkilöstön kokonaisvoimavarojen jakaantuminen palvelualueittain v. 2018–2020.

Palvelualue (yhtiö + rahoituskeskus)	Henkilöstö 01/2018	Henkilöstö 01/2019	Henkilöstö 12/2019	Henkilöstö 02/2020*	Muutos (%)
Ecosystems	126	106	84	86	(-) 31,7
Visit Finland	21	22	27	28	(+) 33,3
Growth Companies	169	133	110	106	(-) 37,3
Global Network	110	138	159	166	(+) 50,9
Funding Services & Finance	72	78	124	127	(+) 76,4
BF LAB	75	89	95	96	(+) 88
Talent & Admin	37	39	34	36	(-) 2,7
Director General's Office	23	13	11	10	(-) 56,5
Kaikki yhteensä	633	618	644	655	(+) 3,5

*) Palvelualueiden nimet ja osin myös toiminnot muuttuivat vuoden 2020 aikana, eivätkä myöhemmät luvut ole täysin vertailukelpoisia taulukossa olevien kanssa.

Yhtiön resursointi on vahvistunut...

Business Finlandin toimittamista tiedoista havaitaan, että henkilöstön lukumäärä yhtiön puolella on lisääntynyt huomattavasti toiminnan käynnistymisestä helmikuuhun 2020 ulottuvan ajanjakson aikana. Prosentuaalisesti kasvu on keskittynyt erityisesti kasvuyritykset (+ ~170 %) sekä rahoituspalvelut -palvelualueisiin (+ ~170 %). Myös HR-palvelujen sekä hallinnon (+ ~64 %), ulkomaanverkoston (+ ~57 %) ja Business Finland Labin (+ ~48,5 %) resursointi on lisääntynyt huomattavasti (palvelualuekohtaiset tiedot, ks. Liite 3). Business Finland Lab ei kuitenkaan kuulu enää nykyiseen organisaatiomalliin. Ulkomaanverkoston kehitystä avataan tarkemmin myöhemmin tässä luvussa.

...rahoituskeskuksen resursoinnin vähentyessä

Vielä vuoden 2018 alussa rahoituskeskuksen palveluksessa oli henkilöstöä kaikilla palvelualueilla (pl. Visit Finland). Kasvuyritys-palvelualueen vahvuus oli 130 henkilöä, rahoituspalvelujen 62, ekosysteemien 48, HR-palvelujen sekä hallinnon 26 henkilöä, ja vastaavasti pääjohtajan esikunnassakin oli lähes 20 henkilöä. Vuoden 2020 helmikuuhun mennessä rahoituspalveluita lukuun ottamatta palvelualueiden resursointi on vähentynyt merkittävästi (palvelualuekohtaiset tiedot, ks. Liite 3). Kaikkiaan rahoituskeskuksen resursoinnissa on tapahtunut prosentuaalisesti huomattava muutos (- ~58 %).

Helmikuun 2020 jälkeisestä tilanteesta ei ole saatavilla täysin vertailukelpoisia tietoja strategiapäivityksestä ja sitä seuranneesta organisaatiouudistuksesta johtuen. Business Finlandin toimittamista tiedoista nähdään, että kokonaisuudessaan Business Finlandin henkilöstön lukumäärä jatkoi kasvuaan vuoden 2020 aikana. Helmikuun lopussa 2021 Business Finlandin palveluksessa oli 734 henkilöä, joista 596 toimii yhtiön ja 138 rahoituskeskuksen puolella. Vuoden 2021 alussa voimaan tulleen palvelualuejaottelun mukaan voimavarat keskittyvät etenkin globaalin kasvun, nopean kasvun, rahoituspalvelujen sekä matkailunedistämisen palvelualueille. Henkilöstöstä hieman yli 80 % on vakituksessa työsuhhteessa ja lähes sama osuus (78,5 %) toimii Suomessa.

Taulukko 8. Business Finland henkilöstön kokonaisvoimavarojen jakaantuminen palvelualueittain v. 2021.

Palvelualue	Hlöstö 02/2021	Määräaik. työntekijöitä	Vakituisia työntekijöitä	Hlöstö Suomessa	Hlöstö ulkomailla
Customer management	56	3	53	56	0
Director General	4	2	2	4	0
Experience and MarCom	53	5	48	53	0
Fast Growth	115	56	59	114	1
Finland Promotion Services	86	14	72	50	36
Funding Services	103	16	87	103	0
Global Growth	150	26	124	37	113
Network Services	73	10	63	67	6
Renewal	34	3	31	34	0
Strategy	16	1	15	14	2
Support and Enablement	44	4	40	44	0
Kaikki yhteensä	734	140	594	576	158

Uudistuksen myötä käytössä olevia voimavaroja on ohjattu siten, että ne olisivat linjassa organisaation strategian kanssa ja tukisivat uudistukselle asetettuja tavoitteita. Hallinnon resursointia on kevennetty ja voimavaroja siirretty virastosta yhtiön puolelle, lähemmäs asiakasrajapintaa. Lisäksi ulkomaanverkoston henkilöresursseja on lisätty ja tällä tavoin

vastattu yhteen uudistuksen tavoitteista. Kaikkiaan voimavarat ovat vahvistuneet Business Finlandin organisaatiossa tavoitellusti, mutta resurssien sisäinen allokointi ja tehtävien organisointi vaativat vielä lisähuomiota. Osassa haastatteluissa tuotiin esiin huoli siitä, ovatko viraston resurssit käyneet jo liian ohuiksi suhteessa volyymiltään merkittävien rahoitushankkeiden rahoitusosaamiseen sekä tämän osaamisen kehittämiseen. Resursoinnin osuvuutta (eri asiakassegmentteihin kohdennetut Business Finlandin resurssit) on syytä seurata tarkasti samalla, kun organisaatiossa totutellaan uuteen, aiempaa keskitetympään asiakasohjaukseen.

Uusi toimintamalli keskitetympään asiakasohjaukseen

Business Finlandin uuden strategian ja vuonna 2020 uudistetun organisaation myötä organisaation toimintamalli ja tavoitteet ovat muuttuneet. Organisaatioon perustettiin uusi asiakashallinnan (Customer management) yksikkö tammikuussa 2021. Business Finlandin asiakkaat luokitellaan neliportaisen mallin mukaisesti. Noin 2 000 avainasiakkaan (key / focus clients, 1. ja 2. porras) palveluohjauksesta vastaa uudessa toimintamallissa 31 avainasiaksvastaavaa (account lead). Heidän tehtävänä on tunnistaa avainasiakkaiden tarpeita ja huolehtia siitä, että niihin vastataan Business Finlandin palveluilla.

Kolmannen portaan muodostavat kehittyvät asiakkaat (develop, 2 000–4 000 asiakasta vuodessa), joiden yleisestä ohjauksesta, neuvonnasta ja sparrauksesta vastaa kymmenen Business Coach -nimikkeellä toimivaa asiantuntijaa. Näiden asiantuntijoiden tehtäväkenttään lukeutuu asiakkuudenhoidon lisäksi sidosryhmäyhteistyö alueilla ja tilannekuvatioidon tuottaminen muille Business Finlandin asiantuntijoille. Neljänteen kategoriaan kuuluvat ns. single user / digital -asiakkaat, jotka käyttävät satunnaisesti yksittäisiä Business Finlandin palveluita tai sähköisiä palveluita. Viimeisen vuoden aikana organisaatiota runsaasti työllistänyt häiriötilannerahoitus on tuonut palvelujen piiriin paljon yrityksiä, joilla ei ole ollut aiempaa kosketuspintaa Business Finlandiin.

Asiakasvastuullisia on ollut organisaatiossa aiemminkin, mutta tehtävä ei ole ollut pääasiallinen, vaan asiantuntijatehtävän rinnalla toteutettava. Uudella toimintamallilla on tavoiteltu selkeyttä, läpinäkyvyyttä, parempaa asiakaslähtöisyyttä ja palvelun tasalaatuisuutta. Sen uskotaan tukevan myös siirtymää tuotelähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen. Digitaalisuudesta haetaan puolestaan tehokkuutta ohjaamalla uudet asiakkaat ensisijaisesti digikanavaan. Organisaatiossa totutellaan uuteen toimintamalliin, ja tästä johtuen uuden toimintamallin edut, tai mahdolliset haitat, eivät ole vielä nähtävissä. Uudessa toimintamallissa priorisoidaan avainasiakkaita, joiden palveluohjaukseen on panostettu nimeämällä kohdennettuja resursseja. Muiden asiakkaiden palvelemiseen Business Coacheille allokoitujen resurssit vaikuttavat suhteessa pieniltä. Parantuneen monitoroinnin myötä resurssien käyttöä voidaan kuitenkin seurata ja oletettavasti allokointia muokata tarpeen mukaan.

Henkilöresurssit alueilla

Business Finland on kansallisen tason toimija, jonka palveluita tarjotaan valtakunnallisesti, ei alueellisesti. Yksityiskohtaisempi henkilöresurssien alueellinen jakautuminen selviää tämän raportin liitteestä. Nykyisen toimintamallin myötä – koronaviruksen myötä entisestään lisääntyneen etätyön myötävaikutuksella – **henkilöstön fyysisellä sijainnilla ei pitäisi olla merkitystä palvelujen saatavuuden kannalta**. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esimerkiksi Satakunnassa sijaitsevaa yritystä voi palvella fyysisesti Joensuussa toimiva asiantuntija tai päinvastoin. Uuden toimintamallin ajoittain esiintyvänä haasteina haastatteluissa nimettiin palvelussa käytettävä kieli (rannikkoseutujen ruotsia äidinkielenään puhuvat yrittäjät) sekä se, että asiantuntijan toimiala- tai temaattinen osaaminen ei enää kohdistu yrityksen tarpeisiin.

Palvelupolulla edetessään yritykset tulevat asiantuntijapalvelujen pariin asiakastarpeen edellyttämällä (neuvonta, sparraus, rahoituspäätös jne.) tavalla. Täten edellä kuvattu henkilöstön sijainnin tarkastelu paikkakunnittain tai siinä tapahtuneet muutokset eivät ole toiminnan resursoinnin kannalta relevantteja. Maakunnissa toimivat Business Finlandin haastatellut asiantuntijat arvostavat etätyön mahdollistamista ja vähentynyttä matkustustarvetta. Toisaalta osa asiantuntijoista kokee uudistuksen myötä etäännyneensä muista Team Finland -toimijoista sekä yrityksistä aluetasolla.

4.1.2 Ulkomaanverkosto

Yksi Business Finland -uudistukselle asetetuista tavoitteista liittyy henkilöresurssien kohdentamiseen erityisesti ulkomailla ja ulkomaanverkoston asiakasrajapinnassa. Ennen uudistusta Tekesillä oli henkilöstöä ulkomailla muun muassa FinNode-toimipisteissä. Finpron verkosto oli huomattavasti laajempi kattaen reilut 130 työntekijää eri puolilla maailmaa. Vuoden 2018 toimenpiteisiin sisältyi kansainvälisen verkoston kasvuun suunnitelman hyväksyminen ja asiakasrajapinnassa toimivien resurssien vahvistaminen. Business Finlandin tilinpäätöksestä (v. 2018) käy myös ilmi, että uusien työntekijöiden rekrytointiprosessi ja uusien toimipisteiden perustaminen ulkomaille oli käynnistetty. Uusilla toimipisteillä viitataan Australiaan, Kanadaan, Marokkoon, Ranskaan ja Saksaan (toinen toimisto Berliiniin).⁸⁴

Vuoden 2019 tilinpäätöksessä tuodaan esiin, että Business Finlandin ulkomaanverkostoa on laajennettu uudistuksen pitkän aikavälin tavoitteiden mukaisesti. Tilinpäätöksen mukaan Business Finlandilla oli 42 ulkomaantoimipistettä, joissa työskenteli 140 henkilöä. Ulkomaanverkostoa on vahvistettu avaamalla uusia konttoreita sekä lähimarkkinoille (Pariisi ja Berliini) että kauemmaksi (Toronto, Casablanca, Sydney). Vuoden 2019 aikana

⁸⁴ Business Finlandin tilinpäätös 2018.

ulkomaanverkostoon oli rekrytoitu 33 asiantuntijaa tukemaan etenkin aloittavien pk-yri-
tysten vientiponnisteluja lähimarkkinoilla. Edelleen tilinpäätöksessä todetaan vuoden
2019 osalta toimintoja keskitetyn alueellisesti suurempiin yksiköihin.⁸⁵

Viimeisimmässä tilinpäätöksessä ulkomaanverkoston kerrotaan edelleen jatkaneen kas-
vuaan. Kesäkuussa 2021 Business Finlandin ulkomaanverkosto koostui 41 toimipisteestä,
34 eri maassa.⁸⁶ Toimipisteiden palveluksessa oli noin 160 henkilöä.⁸⁷ Business Finlandilta
saatujen tietojen perusteella ulkomaanverkoston henkilöstö lisääntyi 110:stä 166:een
vuosina 2018–2020. Ulkomaan verkostoon ei ole viime vuosina lisätty uusia maita, mutta
verkostossa työskentelevien henkilöiden lukumäärä on kuitenkin kasvanut. Tämä näkyy
etenkin Japanin ja Kiinan toimipisteiden henkilöstömäärissä. Lisäksi resursseja perinteisillä
markkina-alueilla on lisätty. Esimerkiksi Saksan toimipisteissä oli vuonna 2019 viisi henki-
löö ja nykyään henkilöstöä on 11. Norjan osalta resurssit ovat tuplaantuneet (v. 2019 kaksi
henkilöä, vuonna 2021 neljä).

85 Business Finlandin tilinpäätös 2018.

86 Business Finlandin toimittamat tiedot.

87 Business Finlandin tilinpäätös 2020.

Taulukko 9. Tekesin, Finpron ja Business Finlandin ulkomaanverkoston kehittyminen v. 2016–2021.⁸⁸

Alue	Tekes 2017	Finpro 2017	BF 2019	BF 2020	BF 2021
APAC					
Australia	0	0	2	2	2
Indonesia	0	1	2	2	2
Malesia	0	1	2	1	1
Myanmar	0	3	2	0	0
Vietnam	0	2	2	2	2
Yht.	0	7	10	7	7
Lähi-Itä ja Afrikka					
Etelä-Afrikka	2	2	2	2	2
Kenia	0	2	2	2	2
Marokko	0	0	1	2	2
Mosambik	0	1	0	0	0
Nigeria	0	2	2	2	2
Saudi Arabia	0	1	1	1	1
Tunisia	0	1	0	0	0
Yhdistyneet Arabiemiraatit	0	4	2	4	4
Yht.	2	13	10	13	13
Itä-Aasia ja Intia					
Etelä-Korea	0	9	5	6	5
Kiina	4,2	29,8	25	30	30
Intia	1	6	8	8	8
Japani	1	8	10	15	17
Taiwan	0	2	2	2	2
Yht.	6,2	54,8	50	61	62

88 Business Finlandin toimittamat tiedot.

Alue	Tekes 2017	Finpro 2017	BF 2019	BF 2020	BF 2021
Pohjois-Amerikka					
Kanada	0	0	2	2	2
Yhdysvallat	3,5	8,5	12	12	13
Yht.	3,5	8,5	14	14	15
Latinalainen Amerikka					
Brasilia	0	2	2	2	3
Chile	0	1	2	2	2
Meksiko	0	3	4	5	5
Peru	0	1	2	2	2
Yht.	0	7	10	11	12
Eurooppa					
Belgia	1	0	1	2	2
Espanja	0	2	3	3	3
Italia	0	1	0	0	0
Itävalta	0	4	3	3	3
Kazakstan	0	1	1	1	1
Norja	0	1	2	2	4
Puola	0	4	5	5	5
Ranska	0	0	3	4	4
Ruotsi	0	2	4	4	4
Saksa	0	4	5	11	11
Sveitsi	0	2	0	0	0
Tanska	0	5	4	5	4
Turkki	0	3	3	3	3
Venäjä	1	6	4	4	4
Yhdistynyt kuningaskunta	0	6	8	8	8
Yht.	2	41	46	55	56
Kaikki yhteensä	13,7	131,3	140	161	165

Business Finland on toimittanut arvion siitä, mihin työtehtäviin ja toimiin Business Finland -työtä tekevien resurssit kohdistuivat ulkomailla vuonna 2020. Merkittävin panostus osoitettiin Suomen ja suomalaisten yritysten vienninedistämistöimiin (115 htv). Toimet sisältävät esimerkiksi neuvontaa kohdemaassa, vientiohjelmia ja -kampanjoita, kansainvälisten markkinamahdollisuuksien tunnistamista, ymmärryksen lisäämistä paikallisesta liiketoimintaympäristöstä sekä yhteyksien luomista paikallisiin kontakteihin. Ulkomaisten investointien houkutteluun Suomeen (17 htv) sekä matkailun edistämiseen (16 htv) on kohdistettu lähes sama määrä resursseja. Ensin mainittu kattaa muun muassa potentiaalisten ulkomaisten yritysten tunnistamisen sekä myynti- ja markkinointityön. Jälkimmäiseen kuuluvat puolestaan Suomen matkailumaakuvan sekä matkailupalvelujen viennin ja kysynnän vahvistaminen ja matkailuyritysten kansainvälistymisen tukeminen. Vähemmän resursoituja tehtäviä ovat olleet innovaatioyhteistyö (4 htv), ennakointityö (3 htv) sekä startup-rahoituksen auttaminen ja sijoitusyhteistyö maailmalla (3 htv).⁸⁹

Näkemykset ulkomaanverkoston toiminnasta

Viennin ja kansainvälistämisen toimenpiteissä Business Finland on osa kansallista Team Finland -verkostoa. Business Finland myös koordinoi kansallisella tasolla Team Finland -verkostoa kotimaassa.

Huolimatta ajoittaisesta julkisestakin kritiikistä Team Finlandia kohtaan, sen verkostomainen **yhteistyömalli koetaan arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa yleisesti perusteltuna ja järkevänä**. Vaikka itse toiminnassa tai organisaatioiden keskinäisessä työnjaossa on edelleen paljon kehitettävää, **verkostossa on tapahtunut viime vuosina paljon positiivista kehitystä**.

Vuonna 2019 päivitetty Team Finland -strategia määrittelee verkoston toimijoiden roolit ja keskinäisen työnjaon. Yhteisen toimintamallin kehittämiseen ja eri hallinnonalojen näkemysten lähentämiseen on tehty runsaasti työtä. Varsinkin Business Finland ja ulkoministeriö ovat kehittäneet keskinäistä yhteistyötään ylintä virkamiesjohtoa myöten.

Haastatteluissa on nostettu esiin havainto, että **Team Finland -verkostoa ei ole mainittu Business Finlandin uudessa strategiassa**. Kysymys saattaa olla pienestä yksityiskohdasta, sillä strategia sinänsä on hyvin linjassa Team Finland -tavoitteiden kanssa. Osa haastatteluista kokee muutenkin, että Business Finlandin tulisi aktiivisemmin hakeutua yhteistyöhön muiden organisaatioiden kanssa ja tunnistaa roolinsa TF-verkoston osana.

⁸⁹ Tiedot perustuvat Business Finlandin maaliskuun 2021 alussa toimittamiin lukuihin.

Yksi Team Finlandin asiakas- ja palvelutarjonnan kulmakivi on ollut organisaatioiden kesken jaettu sähköinen asiakkuudenhallintajärjestelmä (CRM). Sen toimivuus on avainasemassa jaettujen asiakkuuksien hallinnassa, kokonaisvaltaisten palvelujen tarjonnassa sekä verkoston resurssien ja toiminnan ohjaamisessa. **Yhteinen CRM-järjestelmä on käytössä ja sitä on kehitetty, mutta se ei suinkaan ole ongelmaton.** Haasteena on muun muassa keskitetyn järjestelmän integrointi useiden eri organisaatioiden omiin järjestelmiin.

Eräs keskeisistä tavoitteista Business Finland -uudistuksen taustalla oli ulkomaanverkoston yhtenäistäminen, vahvistaminen ja kehittäminen. Yksi yhtiömallin perusteista oli sen mahdollistama joustavuus palkata kokeneita liiketoimintaosaajia ulkomaanverkostoon. Yhdistymisen jälkeen **ulkomaanverkostoa onkin vahvistettu** sekä henkilöresurssien osalta (noin 60 % enemmän henkilöitä verrattuna v. 2018 tilanteeseen) että verkoston toimintaa on muutenkin kehitetty muun muassa organisoitumisen suhteen.

Verkoston ulkopuolella saatetaan kokea, että enemmänkin olisi pitänyt saada aikaiseksi tai että ulkomaanverkoston vahvistuminen ei ole ollut riittävää. Verkoston toimijat kuitenkin kokevat itse, että **kehityksessä on menty selvästi eteenpäin.** Erityisesti Business Finlandin yhteistyötä ulkoministeriön ulkomaanedustustojen kanssa on kehitetty pitkään ja systemaattisesti. Verkosto on nyt vahvempi, yritysten tarpeiden mukaan strategisesti suuntautunut ja tehokkaammin organisoitunut kuin aiemmin. Sen toimintaa seurataan ja ohjataan entistä tarkemmin. Siksi näkemykset verkoston toimimattomuudesta koetaankin toimijoiden kesken hieman kiusallisina.

Arvioinnin yhteydessä haastatellut Business Finlandin asiantuntijat kokevat, että uudistuksen myötä ulkomaanverkoston palvelut ovat nykyään tiiviimpi osa organisaatiota. Ulkomaanverkostoa kuvataan kotimaassa olevan organisaation jatkeena, jolla on ”tuntosarvet” maailmalla tunnustelemassa uusia markkinamahdollisuuksia, järjestämässä kontakteja ja neuvomassa asiakkaita. Haastatteluissa pohdittiin läsnäoloa eri markkina-alueilla ja tähän liittyvää problematiikkaa (millä markkina-alueilla olla läsnä ja miten reagoida muutoksiin näillä alueilla). Eri toimialojen ja sektoreiden markkinat sijaitsevat eri puolilla maailmaa ja muuttuvat ajan myötä. Osa haastateltavista korosti ulkomaanverkoston toiminnan henkilösidonaisuutta ja rekrytointien merkitystä. Ulkomaanverkoston asiantuntijoiden työ on hyvin vaativaa ja edellyttää vahvaa kokemusta, kontakteja ja näkemystä sekä yritysten liiketoiminnasta yleisesti että ko. kohdemarkkinan tilanteesta ja toimintaympäristöstä.

4.1.3 Toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut

Business Finlandin toiminnan tehokkuuden ja sen mittaamisen suhteen tulostavoiteasiakirjoissa on asetettu ensin varovaisempia tavoitteita, huomioiden yhdistyminen kahdesta eri organisaatiosta yhdeksi. Vuonna 2017 laaditussa Business Finlandin tulostavoiteasiakirjassa

vuosille 2018–2021 toiminnallisen tehokkuuden tunnuslukutavoitteet heijastelevat aiemmin Tekesille laadittuja tavoitteita (innovaatorahoitustyön kokonaiskustannus / myönnetty rahoitus alle 7 % vuoteen 2021 saakka). Vuotta myöhemmin julkaistussa tulostavoiteasiakirjassa tavoite on kiristynyt selvästi. Tilinpäätöstietojen perusteella Business Finland pääsi ensimmäisenä toimintavuonnaan lähestulkoon asetettuun tavoitteeseen ja seuraavana vuonna jo sen alle. Tämän mittarin perusteella Business Finlandin toiminnallinen tehokkuus on lisääntynyt merkittävästi lyhyellä ajanjaksolla.

Taulukko 10. Business Finlandin tulossopimuksen toiminnallisen tehokkuuden rahoitus- ja asiakkuustyötä koskevat tunnuslukutavoitteet v. 2018–2020.

Tunnusluku	2018 tavoite	2018 toteu- tuma	2019 tavoite	2019 toteu- tuma	2020 tavoite	2020* toteu- tuma
Rahoitus- ja asiakkuustyön kokonaiskustannus / myönnetty rahoitus, %	<3,5	3,5	<3,5	2,7	<3,5	1,0

*Vuoden 2020 toteuma kattaa myös koronahäiriörahoituksen asiakkaat, eikä siksi ole suoraan vertailukelpoinen aiempiin vuosiin.

Toinen toiminnan tehokkuutta kuvaava mittari tulossopimuksissa on uuden TKI-rahoitushakemuksen käsittelyaika pk-yrityksille (vuorokausissa). Tavoitetasoksi on asetettu 45 vuorokautta. Ensimmäisenä toimintavuonna tavoite saavutettiin. Vuonna 2019 tavoitteesta jäätiin huomattavasti, kun käsittelyaika venyi 61 vuorokauteen. Myös vuonna 2020 tavoite jäi saavuttamatta, joskin käsittelyaika palautui hieman lähemmäksi tavoiteltua tasoa. Nykyisen toimintamallin mukaisesti yli 100 000 euron rahoitushakemusten sparraus (yhtiö) ja käsittely (rahoituskeskus) on eriytetty. Arvioinnin yhteydessä tehdyissä Business Finlandin asiantuntijoiden haastatteluissa kuultiin näkemyksiä rahoitushakemusten sparraukseen ja käsittelyyn liittyvistä haasteista. Hallintomallista johtuen yhtiön ja rahoituskeskuksen puolella olevat asiantuntijat eivät näe täysin samoja tietoja yhteisestä asiakkuudenhallintajärjestelmästä huolimatta. Hallinnollisella raja-aidalla voi olla vaikutusta saapuvien hakemusten tasoon, hakemusten käsittelyyn sekä itse prosessiin kuluvaan aikaan.

Taulukko 11. Business Finlandin tulossopimuksen toiminnallisen tehokkuuden rahoitushakemusten käsittelyaikaa koskevat tunnuslukutavoitteet v. 2018–2020.

Tunnusluku	2018 tavoite	2018 toteutuma	2019 tavoite	2019 toteutuma	2020 tavoite	2020 toteutuma
Uuden t&k&i-rahoitushakemuksen käsittelyaika pk-yrityksille, vrk	45	45	45	61	45	55

4.1.4 Henkisten voimavarojen kehittäminen ja hallinta –uudistuksen jälkeen kokonaistyötyytyväisyys ei tavoitellulla tasolla

Business Finlandin toiminnassa seurataan henkisten voimavarojen kehittämistä ja hallintaa. Tulossopimuksissa sekä johtamisindeksille että kokonaistyötyytyväisyydelle on asetettu samat tavoitteet kuin Tekesin aikana. Vuoden 2018 toteuma ei käy ilmi tilinpäätösasiakirjoista koska sinä vuonna johtamisindeksiä ei mitattu, mutta vuonna 2019 Business Finland saavutti johtamisindeksille asetetun tavoitteen (3,9). Työtyytyväisyyden mittari osoittaa, että Business Finlandin henkilöstön kokema työtyytyväisyys on tavoiteltua alemmalla tasolla. Vuonna 2017 Tekesissä tulos oli lähes tavoitteen mukainen eli hiukan alle 3,5. Business Finlandin osalta tunnusluvut on esitetty taulukossa.

Taulukko 12. Business Finlandin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet (henkisten voimavarojen kehittäminen ja hallinta) v. 2018–2020.

Tunnusluku	2018 tavoite	2018 toteutuma	2019 tavoite	2019 toteutuma	2020 tavoite	2020 toteutuma
Johtamisindeksi	3,9	n/a	3,9	3,9	3,9	3,9
Kokonaistyötyytyväisyys (1–5)*	>3,5	3,1	>3,5	3,1	>3,5	3,3

*) Eri vuosien tunnusluvut eivät ole suoraan verrannollisia, koska tietoa on kerätty erilaisin menetelmin.

Tilinpäätösasiakirjoihin perustuen voidaan tarkastella myös henkilöstön työhyvinvointia.

Uudistuksen jälkeen sairauspoissaolojen määrä on kääntynyt jälleen nousuun. Vuosien 2018 ja 2019 lukemat ylittävät Tekesin vastaavan lukeman vuosilta 2016 ja 2017 (ks. Liite 3). Vuonna 2020 sairauspoissaolot laskivat selvästi kahden aiemman vuoden tasosta. Työterveyshuollon kustannukset puolestaan vähenivät vuodesta 2018 vuoteen 2019 ja nousivat hieman vuonna 2020. Tekesiin verrattuna Business Finlandissa lisättiin selvästi työkunnan ja työtyytyväisyyden edistämiseen osoitettuja resursseja (€/htv) vuosina 2018 ja 2019.

Taulukko 13. Business Finlandin työhyvinvointiin liittyviä tunnuslukuja v. 2018–2020.

Tunnusluku	2018 toteutuma	2019 toteutuma	2020 toteuma
Sairauspoissaolot, pv/htv	6,6	6,3	4,9
Työterveyshuolto (€/htv)	604	414	433
Työkunnan ja työtyytyväisyyden edistäminen (€/htv)	404	435	238

Tekesin ja Finpron toimintojen yhdistäminen Business Finlandiksi on ollut mittava urakka. Henkilöstön näkökulmasta muutos ei ole ollut helppo ja se, miten muutos on koettu, on vaihdellut paljon. Osa aiemmin virkavastuulla rahoituspäätöksiä tehneistä henkilöstä on siirtynyt lähemmäs asiakasrajapintaa yhtiön puolelle sparraajan rooliin. Toisille muutos on ollut päinvastainen. Asiantuntijan aiempi ammatti-identiteetti on saattanut muuttua merkittävästi lyhyessä ajassa. Työtehtäviin liittyvät valta- ja vastuukysymykset eivät ole olleet yksiselitteisiä, ja JUKO ry teki aiheesta kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle vuonna 2018. Seuraavana vuonna apulaisoikeusasiamies antoi päätöksen Business Finlandista ja julkisten hallintotehtävien siirtämisestä (ks. tarkemmin luku 5.1.5).

Valta- ja vastuukysymykset ovat olleet yksi merkittävistä muutokseen liittyvistä haasteista, joka ei ole vielä täysin poistunut. Toinen haaste on hallintomalliin liittyvä henkinen, ja osin myös tekninen, raja-aita. Raja-aita viittaa siihen, että organisaatiossa on kaksi erilaista työehtosopimusta, osin erilainen palkkaus, erimittaiset lomat sekä yhteinen CRM-järjestelmä, jonka tiedot näkyvät asiantuntijalle vaihtelevasti sen mukaan, toimiiko hän virastossa vai yhtiössä.

Haasteista huolimatta trendi kokonaistyötyytyväisyydessä on lievästi nouseva. Business Finland on edelleen houkutteleva työpaikka, ja erityisesti koronavuoden aikana yhteinen tekeminen Suomen hyväksi on muodostunut kantavaksi teemaksi henkilöstön keskuudessa.

Seuraavassa on tarkasteltu Business Finlandille (ja Tekesille) tulossopimuksissa asetettujen tuloksellisuuden ja laadun tavoitteiden ja mittareiden kehitystä, minkä jälkeen tarkemmin muutamien tulos- ja seurantamittareiden valossa. Tarkastelussa ei ole huomioitu Business Finlandin pääomasijoitustoiminnan tavoitteita ja mittareita.

4.2 Tuloksellisuus ja palvelujen laatu

4.2.1 Tuloksellisuuden ja laadun tunnusluvut

Business Finland -uudistuksen tavoitteisiin lukeutuvat muun muassa palvelujen korkean laadun varmistaminen, lisäarvo uudistumista ja kansainvälistä kasvua tavoitteleville asiakkaille sekä yhtenäisesti johdetun asiakaspalvelukokonaisuuden rakentaminen. Tätä silmällä pitäen tammikuussa 2017 tehtiin päätös Finpron ohjelmatoiminnan johtamisen ja ohjelmatyön organisoiminnin yhdistämisestä Innovaatorahoituskeskus Tekesin ohjelmatoiminnan kanssa. Yhdistämistä vietiin vuoden 2017 aikana eteenpäin asteittain, jotta ohjelmatoiminnan jatkuvuus voitiin turvata ilman katkoksia. Samaan aikaan kehitettiin valmiuksia ja käytäntöjä ohjelmatoiminnan yhdistämiseen yhdeksi malliksi ja ohjelmasalukiksi. Laadullisen tason edelleen nostamiseksi kehitettiin myös Team Finland -verkoston toimijoiden välistä yhteistyön sujuvuutta. **Pk-yritysten antaman palautteen mukaan palvelukokonaisuuksia hyödyntäneiden yritysten tyytyväisyys oli selkeästi korkeampaa kuin yksittäisiä palveluita hyödyntäneiden.** Erityisesti yritykset arvostivat (yhtä) kontaktihenkilöä, jonka kautta palvelut löytyvät, ja jonka kautta myös ulkomaanverkosto on käytettävissä samaa palvelupolkua pitkin.⁹⁰

Sekä Finprossa että Tekesissä vuoden 2017 toimenpiteisiin sisältyi muun toiminnan ohella asiakaskokemuksen analysointia sekä asiakastarpeiden ja näkemysten kartoittamista. Organisaatiot toteuttivat yhdessä asiakkaita osallistavan palvelumuotoiluprojektin Business Finlandin tulevan organisaatiomallin suunnittelun tueksi. Projektin tavoitteena oli, että Business Finlandissa Finpron ja Tekesin palveluista muodostuu yhtenäinen, looginen kokonaisuus. Vuosina 2015–2017 asiakkaiden antaman palautteen perusteella Tekes on yltänyt asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi Tekes on hyödyntänyt palvelujen laadun mittaamisessa asiakkaiden suositteluhalukkuutta (Net Promoter Score, NPS) vuodesta 2017 alkaen. Ensimmäisen vuoden tulos oli +59.⁹¹

90 Finpro Oy. Toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.–31.12.2017.

91 Tekesin tilinpäätös 2017.

Taulukko 14. Tekesin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet koskien palvelukykyä ja laatua v. 2015–2017.

Tunnusluku	2015 tavoite	2015 toteu- tuma	2016 tavoite	2016 toteu- tuma	2017 tavoite	2017 toteu- tuma
Asiakaspalautteen yleisarvio Tekesin toiminnasta (1–5)*	>4,0	4,3	>4,0	4,2	>4,0	4,1

*) Tekes uudisti asiakaspalautekyselyn vuonna 2016, joten vuoden 2015 tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia vuosien 2016 ja 2017 tulosten kanssa.

TEM:n ja Business Finlandin tulostavoiteasiakirjoissa palvelun laadun tunnusluvuissa on hieman vaihtelua vuodesta toiseen. Sidosryhmätyytyväisyys Visit Finland ja Talent Boost -toimintoihin sekä Business Finlandin asiakkaiden suositteluhaluus ovat ainoat muuttajat, jotka kattavat vuodet 2018–2020. Näiden osalta tyytyväisyys / suositteluhaluus on pysynyt tarkastelujaksolla asetetun tavoitteen yläpuolella. Lisäksi vuoden 2018 osalta tavoitteet ylittyivät sekä TKI-rahoitusasiakkaiden että Export Finland -asiakkaiden suositteluhaluuden osalta.

Taulukko 15. Business Finlandin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet koskien palvelukykyä ja laatua v. 2018–2020.

Tunnusluku	2018 tavoite	2018 toteutuma	2019 tavoite	2019 toteutuma	2020 tavoite	2020 ⁹² toteutuma
T&k&i -rahoitusasiakkaiden suositteluhaluus (asteikko -100 – +100)	60	66	n/a	n/a	n/a	n/a
Export Finland -asiakkaiden suositteluhaluus (asteikko -100 – +100)	20	58	n/a	n/a	n/a	n/a
Sidosryhmyytyvyisyys Visit Finland -toimintoon (asteikko 1–5)	4	4,2	4	4,4	4	4,3
BF:n asiakkaiden suositteluhaluus (asteikko -100 – +100)	56	66	56	67	56	67
Sidosryhmyytyvyisyys Talent Boost -toimintoihin (asteikko 1–5)	n/a	n/a	3,5	3,9	3,5	3,9
BF pk-yritysasiakkaiden suositteluhaluus (asteikko -100 – +100)	n/a	n/a	n/a	n/a	60	66

4.2.2 Rahoituspalvelujen ja kansainvälistymispalvelujen yhteisasiakkuudet

Yhdistämällä sekä rahoituspalvelujen että kansainvälistymispalvelujen käyttötietoja analysoitiin asiakasportfoliossa ja palvelujen käytössä tapahtuneita muutoksia vuosina 2012–2020. Tavoitteena oli analysoida, näkyykö Business Finlandin perustaminen mahdollisesti lisääntyneinä ”yhteisasiakkuuksina” (yritykset, jotka ovat käyttäneet sekä rahoitus- että kansainvälistymispalveluita). Analyysin tulokset on esitetty Taulukossa 16.

92 Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin toiminnasta vuonna 2020, (VN/7671/2021) TEM 20.5.2021

Asiakkuuksien kokonaismäärä⁹³ viittaa jompaakumpaa tai molempia palveluita käyttäneiden asiakkaiden määrään (asiakkaat, jotka ovat käyttäneet rahoitus- tai asiantuntijapalveluita erikseen tai yhdessä). **Vain rahoituspalveluita käyttäneet asiakkaat** -ryhmä kattaa kyseisenä vuonna ainoastaan rahoituspalveluita käyttäneet asiakkaat ja vain **kansainvälistymispalveluita käyttäneet asiakkaat** -ryhmä vastaavasti ainoastaan kansainvälistymispalveluita käyttäneet. **Molempia palveluita käyttäneet** -ryhmä muodostuu ”yhteisasiakkuuksista”, joissa asiakas on käyttänyt sekä rahoitus- että kansainvälistymispalveluita.

Tarkastelu osoittaa, että molempia palveluita **samana vuonna** käyttäneiden yritysten osuus on hieman kasvanut vuodesta 2012 lähtien. Tämä kehitys on kuitenkin jo nähtävissä ennen uudistusta, eikä yhteisasiakkuuksien määrässä ole uudistuksen jälkeen havaittavissa kasvua: Vuonna 2019 molempia palveluita käyttäneiden asiakkaiden osuus kaikista asiakkaista oli samalla tasolla vuoden 2017 kanssa (13 prosenttia). Vuonna 2020 yhteisasiakkuuksien määrä kasvoi edelleen, mutta vuosi ei ole vertailukelpoinen, sillä korona-rahoitus lisäksi huomattavasti rahoitusasiakkuuksia.

93 Huom. asiakkuuksien määrittelyä ja siihen liittyviä mittareita on tarkastelujaksolla muutettu ja sitä kehitetään edelleen. Asiakasmäärien luvut eivät näin ollen ole täysin vertailukelpoisia eri vuosina. Määrät kuvaavat palveluita käyttäneiden asiakkaiden määrää, ei siis palvelutapahtumien (rahoituspäätös tai neuvontapalvelu) määrää. Toisin sanoen, jos yksittäinen asiakas on käyttänyt palveluita useita kertoja vuodessa (esimerkiksi yhdellä asiakkaalla useampi rahoitettu hanke ja monta kansainvälistymispalvelutapaamista), huomioidaan asiakas luvuissa yhtenä asiakkuutena.

Taulukko 16. Erilaisten asiakkuuksien määrät vuosittain.

	Vain rahoitus- palveluja käyttäneiden yritysten määrä	Vain kansain- välistymispalveluita käyttäneiden yritysten määrä	Asiakasyritysten kokonaismäärä (rahoitus + kv. palvelut)	Molempia palveluita käyttäneiden yritysten määrä ja osuus kaikista asiakkuuksista
2012	29 % (802)	1 711	2 777	264 (10 %)
2013	927	1 690	2 880	263 (9 %)
2014	1 044	1 605	2 931	282 (10 %)
2015	1 045	1 196	2 491	250 (10 %)
2016	2 444	1 239	4 229	546 (13 %)
2017	2 859	1 437	4 938	642 (13 %)
2018	2 971	1 071	4 484	442 (10 %)
2019	3 145	1 652	5 615	818 (15 %)
2020	18 527	1 127	21 564	1 910 (9 %)

Edellä on tarkasteltu yhteisasiakkuuksien määrää vain yhtenä vuonna eikä siitä käy ilmi esimerkiksi tilanteet, joissa rahoitusasiakas on tullut kansainvälistymispalveluiden asiakkaaksi seuraavana vuonna. Tämän vuoksi asiakkuuksissa mahdollisesti ilmennyt synergiaa tarkasteltiin myös analysoimalla asiakkuuksia kolmen vuoden jaksoissa (2012–2014; 2015–2017; 2018–2020) sekä tarkastelemalla, missä määrin jokaisen kolmen vuoden periodin ensimmäisenä vuotena ainoastaan rahoituspalveluita käyttäneet yritykset siirtyivät kahden seuranneen vuoden aikana käyttämään myös kansainvälistymispalveluita.

Analyysin perusteella vuonna 2012 rahoituspalveluita käyttäneistä yrityksistä seuraavien kahden vuoden aikana noin 13 prosenttia päätyi käyttämään kansainvälistymispalveluita. Sen sijaan vuonna 2015 rahoituspalveluita käyttäneistä asiakkaista noin 26 prosenttia tuli hyödyntäneeksi kansainvälistymispalveluita seuraavina kahtena vuotena. Tuoreimmalla ajanjaksolla vuonna 2018 rahoituspalveluita käyttäneistä yrityksistä noin 24 prosenttia siirtyi seuraavien kahden vuoden aikana hyödyntämään myös kansainvälistymispalveluita. Toisin sanoen yhteisasiakkuuksien osuus on pidemmällä tarkastelujaksolla selvästi kasvanut, mutta uudistuksen jälkeen yhteisasiakkuuksien määrässä ei ole havaittavissa kasvua.

4.2.3 Asiakas- ja yrityspalaute Business Finlandin palveluista

Business Finlandin yleinen asiakaspalaute

Arvioinnissa analysoitiin Business Finlandin asiakaspalautetietoja yleisesti, kattaen kaiken annetun asiakaspalautteen, ja rahoitusinstrumenttikohtaisesti. Tarkastelujaksona oli 1.1.2018–31.12.2020. Kaiken annetun asiakaspalautteen valossa Business Finlandin palvelun laatu on pysynyt tavoitellulla tasolla (>4 asteikolla 1–5) lähes koko tarkastelujakson ajan, ja laadussa on ollut hyvin vähän vaihtelua. Syys- ja lokakuu 2019 ovat ainoat kuukaudet, jolloin palautteiden keskiarvo on jäänyt alle neljän. Sen sijaan Business Finlandin suositteluhaluus (ns. Net Promotor Score) on pienoisessa laskusuunnassa kaikki annettu palaute huomioiden. Laskusta huolimatta suositteluhaluus on pysynyt tarkkailujakson ajan asetetun tavoitteen (+56) yläpuolella.⁹⁴

Tempo-rahoituksen osalta annetuissa asiakaspalautteissa on myönteinen trendi, ja keskiarvo on noussut 4,0:sta 4,3:een. Korkeimmillaan Tempo-rahoitus on saanut arvosanan 4,9 elokuussa 2019. Suositteluhaluudessa on ollut enemmän vaihtelua, alhaisimmillaan NPS-arvo on ollut 40 (marraskuu 2020) ja korkeimmillaan 100 (elokuu 2019 ja lokakuu 2020). Hienoisesta laskevasta trendistä huolimatta suositteluhaluus on pysynyt kolmen vuoden ajan hyvällä tasolla.

Käytettävissä olevat **elinkeinoelämän kanssa verkottunutta tutkimusta** koskevat asiakaspalautteet kattavat ajanjakson 1/2018–03/2020. Palvelun laadun osalta palautteissa on ollut suhteellisen vähän hajontaa, ja keskiarvon mukaan tarkasteltuna palvelun koettu laatu on lisääntynyt. Trendi tosin muuttuu laskevaksi, jos vertailukohtaksi ottaa helmikuun 2020 tulokset, jotka ovat heikoimpien joukossa (3,25 asteikolla 1–5). Myös suositteluhaluuden osalta havainto vaihtuu sen mukaan, tarkastellaanko tammi- (+100) vai maaliskuun (+50) 2020 NPS-arvoa. Suositteluhaluuteen sisältyy huomattavaa kuukausikohtaista vaihtelua, ja myös annetun palautteen määrä vaihtelee kuukausittain. Sekä tammi- että maaliskuulta 2020 on käytössä vain yksi NPS-vastaus.

Asiakaspalaute kansainvälistymispalveluista

Business Finland on kerännyt asiakkailtaan palautetta kansainvälistymispalveluistaan. Ajanjaksolla 05-12/2020 hieman yli 460 asiakasta on vastannut Business Finlandin asiakaspalautekyselyyn. Palaute on koskenut kontaktien ja kumppaneiden löytämistä, markkinoille menoon liittyvää neuvontaa sekä markkinatietoa. Lisäksi kyselyssä on pyydetty arvioimaan tyytyväisyyttä a) Business Finlandin tiimiltä saatuun tukeen sekä b) Business

⁹⁴ Pois lukien syyskuu 2019, jolloin arvo oli negatiivinen, mutta perustui vain yhteen palautteeseen.

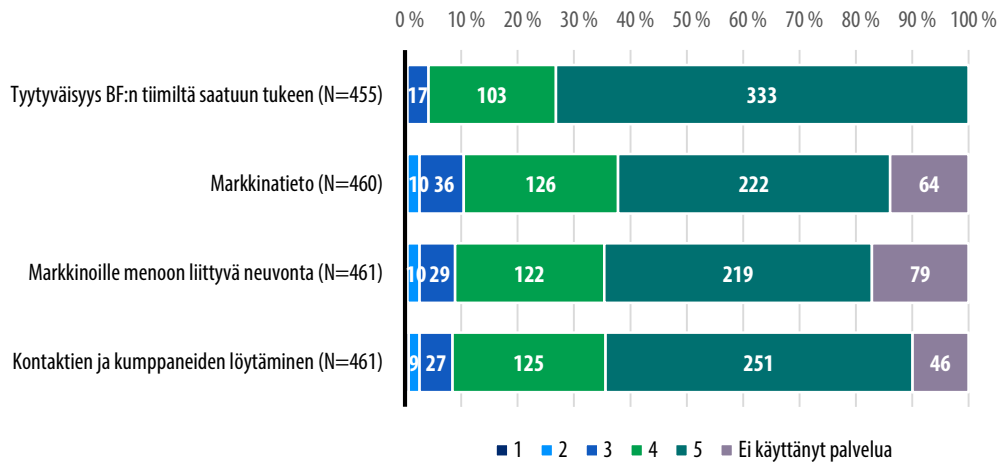
Finlandin palveluihin kokonaisuudessaan. Vastaajia on myös pyydetty arvioimaan, miten todennäköisesti he suosittelisivat Business Finlandia muille organisaatioille. Asiakkaiden tyytyväisyys Business Finlandin kansainvälistymispalveluihin on kyselyvastausten perusteella korkealla, vastausten keskiarvo on noin 4,5 (asteikolla 1–5).

Business Finlandin kansainvälistymispalveluita käyttäneet asiakkaat ovat hyvin tyytyväisiä saamaansa apuun kontaktien ja kumppaneiden löytämisessä. Palautteen perusteella yli 80 % vastanneista olivat erittäin tyytyväisiä (arvosana 5) tai tyytyväisiä (arvosana 4) saamaansa palveluun. Tyytymättömien osuus oli vain muutaman prosentin luokkaa. Hieman alle kymmenen prosenttia vastaajista ei ollut käyttänyt palvelua, eikä siten voinut ottaa kantaa palveluun.

Tyytyväisyys on korkealla tasolla myös markkinoille menoon liittyvän neuvonnan suhteen. Hieman alle 74 prosenttia vastanneista olivat erittäin tyytyväisiä (arvosana 5) tai tyytyväisiä (arvosana 4) saamaansa palveluun. Heikompien arvosanojen (1 ja 2) osuus oli vain vajaat 2,5 prosenttia. Isohko osa (17,1 %) kaikista palautekyselyyn vastanneista Business Finlandin asiakkaista ei ollut käyttänyt markkinoille menoon liittyvää neuvontaa.

Business Finlandin asiakkaat ovat tyytyväisiä saamaansa markkinatietoon; annetun palautteen mukaan kolme neljästä (75,6 %) on joko erittäin tyytyväinen (5) tai tyytyväinen (4). Vajaat 14 prosenttia vastaajista ei ollut käyttänyt palvelua, eikä siten voinut ottaa kantaa palveluun. Markkinatietoon tyytymättömien osuus kaikista palautetta antaneista oli vain 2,5 %.

Lisäksi asiakkailta on kysytty yleisemmin tyytyväisyyttä Business Finlandin tiimiltä saatuun tukeen. Tässä yhteydessä annettu palaute on kaikkein korkeinta (arvosanojen keskiarvo 4,7). Yli 73 prosenttia vastanneista on antanut palautteessa parhaan mahdollisen arvostuksen. Korkea tyytyväisyys näkyy myös kansainvälistymispalveluita käyttäneiden asiakkaiden suositteluhalukkuudessa.

Kuvio 29. Business Finlandin asiakaspalautte kansainvälistymispalveluista. Lähde: Business Finland.

Numeeristen arvojen lisäksi kansainvälistymispalveluita käyttäneillä asiakkailla on ollut mahdollisuus antaa kirjallista palautetta. Palaute tukee numeerista arviointia ja on suurelta osin geneeristä: *”kansainvälistymispalvelut toimivat hyvin”, ”hyvää tukea”, ”hyvää ymmärrystä yrityksemme tarpeista”, ”nopeaa reagointia”*. Osassa palautteista puolestaan kiitetään yksittäistä asiantuntijaa nimeltä, samoin viitataan hyväksi koettuun tukeen niin Aasian maissa (Japani, Kiina) kuin Latinalaisessa Amerikassa (erityisesti Meksiko). Muutamissa palautteissa toivottiin Business Finlandilta vielä pidemmälle vietyä ja käytännönläheisempää apua.

”Jos tiedät, mitä haluat, BF on loistava partneri. Jos et ole varma, miten edetä, BF on yleisesti ottaen huono auttamaan. Enemmän aikaa pitäisi käyttää suomalaisten asiakkaiden ja BF:n paikallisen henkilökunnan välillä”

Tyytyväisyys Business Finlandin palveluihin pk-yritysbarometrissa

Suomen Yrittäjät, työ- ja elinkeinoministeriö ja Finnvera toteuttavat kahdesti vuodessa pienten ja keskisuurten yritysten taloudellista asemaa kartoittavan pk-yritysbarometrin. Kuhunkin pk-yritysbarometriin haastatellaan noin 4 000–6 000 yrityksen edustajaa kaikilta päätoimialoilta. Kysely on edustava kokoluokittain, päätoimialoittain ja alueittain.⁹⁵

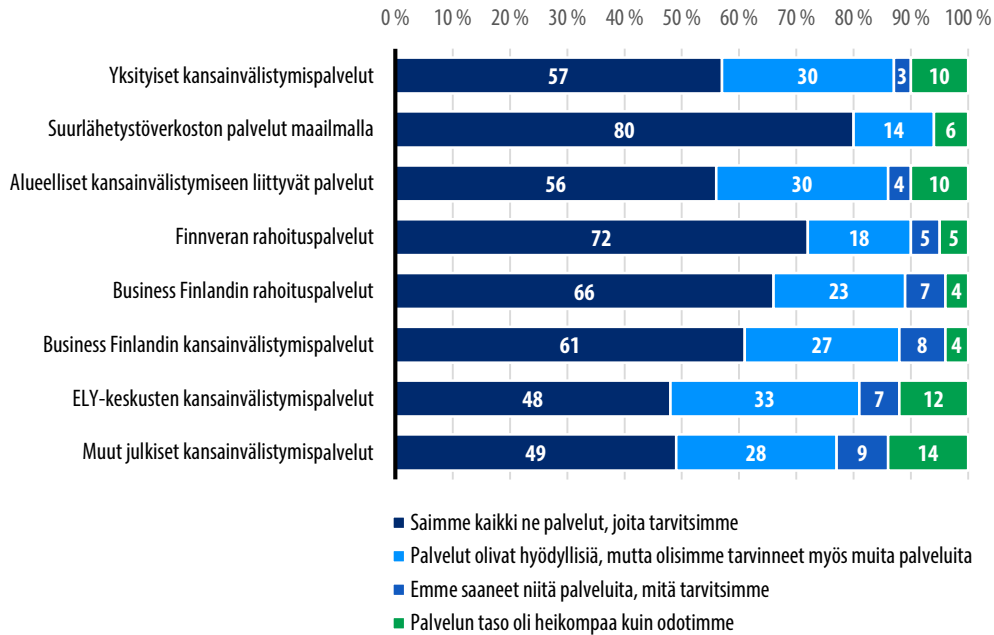
⁹⁵ Suomen Yrittäjät. Pk-yritysbarometrit.

<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/pk-yritysbarometrit-539687>

Syksyn pk-barometriin on vuodesta 2018 lähtien sisältynyt kysymykset kansainvälistymispalvelujen käytöstä ja tyytyväisyydestä palveluihin. Kysymykset on kysytty vain kansainvälisesti toimivilta yrityksiltä. Tulosten perusteella huomattava osa (58–67 %) kansainvälisesti toimivista yrityksistä ei ole käyttänyt kansainvälistymispalveluita. Syksyn 2020 kyselyssä Business Finlandin rahoituspalveluita ilmoitti hyödyntäneensä 24 prosenttia vastanneista (kansainvälisesti toimivista) yrityksistä. Luku on selvästi suurempi kuin vuonna 2018, jolloin rahoituspalveluita ilmoitti hyödyntäneensä 13 prosenttia yrityksistä. Ero johtuu hyvin todennäköisesti häiriörahoituksen suuresta kysynnästä vuonna 2020. Business Finlandin kansainvälistymispalveluita puolestaan ilmoitti hyödyntäneensä vuonna 2020 vain 12 prosenttia yrityksistä. Vuonna 2018 vastaava luku oli 13 prosenttia.

Business Finlandin -rahoituspalveluita käyttäneistä yrityksistä keskimäärin noin 66–69 prosenttia kokee saaneensa kaikki tarvitsemansa palvelut. Business Finlandin -kansainvälistymispalveluita käyttäneistä yrityksistä puolestaan hieman pienempi osuus, 52–61 prosenttia, kokee saaneensa kaikki tarvitsemansa palvelut. Näin ollen noin kolmannes vastaajista kokee, etteivät palvelut ole ainakaan täysin vastanneet yrityksen tarpeisiin. Suurin syy tähän näyttäisi olevan se, että yritykset eivät ole saaneet kaikkea tarvitsemaansa palvelutarjontaa. Esimerkiksi viimeisimmässä, syksyn 2020 pk-yritysbarometrissa 27 prosenttia Business Finlandin kansainvälistymispalveluita käyttäneistä yrityksistä kokee, että *”palvelut olivat hyödyllisiä, mutta olisimme tarvinneet myös muita palveluita”*. Myönteistä on, että vain 4 prosenttia vastaajista koki palvelun tason olleen odotettua heikompa.

Kuvio 30. Tyytyväisyys Business Finlandin kansainvälistymispalveluihin. Lähde: Pk-yritysbarometrit, syyskuu 2020.



EK:n yrityskselyn tulokset – yritykset tyytymättömiä eri toimijoiden väliseen työnjakoon

EK toteutti syyskuussa 2019 yrityskselyn, jonka yhteydessä kysyttiin muun muassa yritysten arvioita Business Finlandin palvelujen toimivuudesta. Kyselyyn vastasi yhteensä 654 yritystä, joista 336 oli kansainvälisillä markkinoilla toimivia yrityksiä (ml. kansainvälistymistä harkitsevat).⁹⁶

Tulosten perusteella **alle puolet (41 prosenttia) Business Finlandin palveluja käyttäneistä yrityksistä on palveluihin tyytyväisiä**. Tyytymättömiä palveluihin on reilu neljännes (28 %) ja melkein kolmannes (31 %) vastaajista ei ole palveluihin tyytyväisiä mutta eivät tyytymättömiäkään.

Tyytyväisimpiä Business Finlandin palveluihin ovat kansainvälistymistä harkitsevat tai aloittavat yritykset. 51 prosenttia näistä yrityksistä on tyytyväisiä palveluihin, kun vastaava osuus vakiintuneen vaiheen kansainvälisillä yrityksillä on 32 prosenttia. Yrityskoon

⁹⁶ EK (2019) Yritysten kansainvälistyminen ja Team Finland -palvelut. EK:n yrityskselyn tulokset 2019.

https://ek.fi/wp-content/uploads/Yrityskselyn_tulokset_Kansainvalistyminen_09_2019.pdf

mukaan tarkasteltuna Business Finlandin palveluihin ollaan tyytymättömpiä alle 50 työntekijän yrityksissä kuin yli 50 työntekijän yrityksissä (tyytymättömiä 30 % vs. 15 %).

Enemmistö kyselyyn vastanneista yrityksistä kokee Business Finlandin palvelujen olevan asiantuntevia ja yritysten tarpeita vastaavia (68 % vastanneista samaa mieltä ao. väittämän kanssa). Lisäksi puolet vastaajista kokee, että Business Finlandin palvelut ovat kehittyneet pk-yritysten kannalta oikeaan suuntaan, palveluihin on helppo ottaa yhteyttä ja oikean henkilön löytää vaivattomasti.

Keskeisin epäkohta vastaajien mielestä liittyy eri toimijoiden väliseen työnjakoon: 57 prosenttia vastaajista kokee, että työnjako seudullisten palveluntarjoajien kanssa on epäselvä. Tyytymättömiä työnjaon selkeyteen ovat alle 50 työntekijän yritykset. Vastaavasti yrityksen kasvuvaihe huomioiden kriittisin näkemys toimijoiden työnjaon selkeydestä on kansainvälisillä vakaan vaiheen yrityksillä. Toisaalta harkinta- tai aloitusvaiheen yritykset kokevat muita useammin, että Business Finlandin palveluntarjontaa ei ole helppo hahmottaa.

Yli 50 työntekijän yrityksissä hiukan keskiarvoa enemmän korostuvat näkemykset siitä, että Business Finlandin palvelut ovat asiantuntevia, ne vastaavat yritysten tarpeisiin ja ne ovat kehittyneet pk-yritysten kannalta oikeaan suuntaan. Erityisesti vakaan vaiheen yritykset kokevat palvelujen olevan asiantuntevia ja vastavan yritysten tarpeisiin.

4.2.4 Sidosryhmien näkemykset Business Finlandin tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta

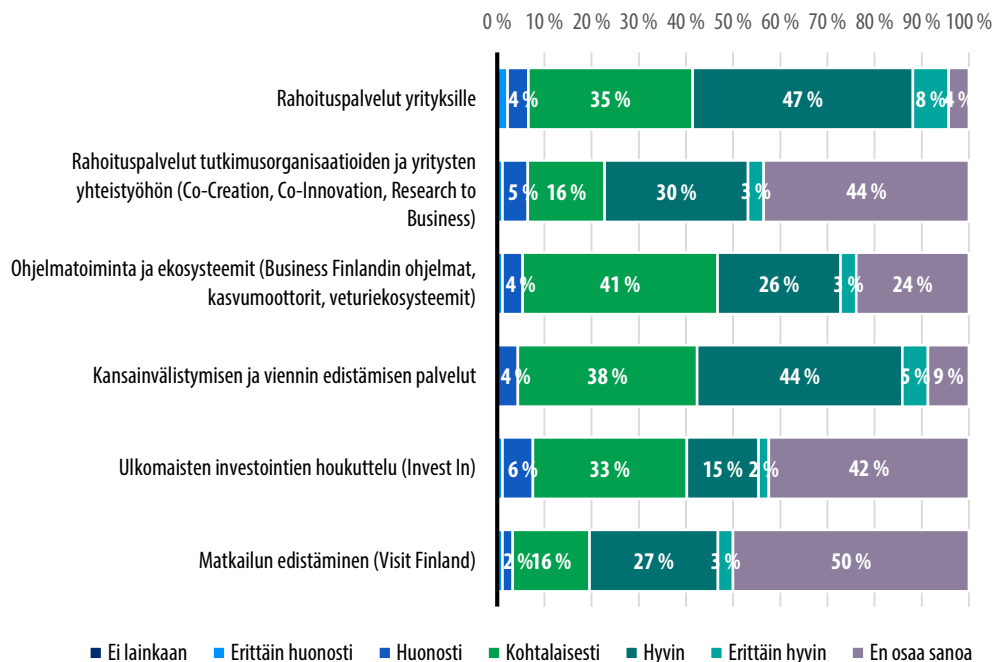
Näkemykset Business Finlandin palveluista ja niiden saavutettavuudesta

Business Finlandin palvelujen vastaamista yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tarpeisiin arvioitiin myös arvioinnin osana toteutetussa sidosryhmäkyselyssä pyytämällä vastaajia arvioimaan, miten hyvin palvelut vastaavat yritysten tarpeisiin tällä hetkellä. Lisäksi tiedusteltiin sitä, kuinka hyvin em. palvelut ovat saavutettavissa vastaajan edustaman organisaation toiminta-alueella ja sitä, miten hyvin palvelupolku ”maakunnasta maailmalle” ja yhteistyö Business Finlandin ja muiden palveluntarjoajien välillä toimii tällä hetkellä. Vastaajilta tiedusteltiin myös avointa sanallista palautetta Business Finlandin ja muiden palveluntarjoajien välisen palvelupolun kehittämiseksi tulevaisuudessa.

Kaikkien vastaajien tasolla tarkasteltuna parhaiten yritysten tarpeisiin vastasivat rahoituspalvelut yrityksille; 54 prosenttia vastaajista katsoi palvelujen vastaavan yritysten tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin. Kansainvälistymisen ja viennin edistämisen palvelujen osalta näin koki 49 prosenttia vastaajista, kun taas 34 prosenttia vastaajista koki

tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyöhön liittyvien rahoituspalvelujen (co-creation) vastaavan tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin. Huomionarvoista on, että vastausvaihtoehtojen ei lainkaan, erittäin huonosti tai huonosti yhteenlasketut vastaajaosuudet jäivät hyvin pieniksi kaikissa tiedustelluissa palveluissa, osuuden ollessa kussakin palvelukokonaisuudessa alle kymmenen prosenttia.

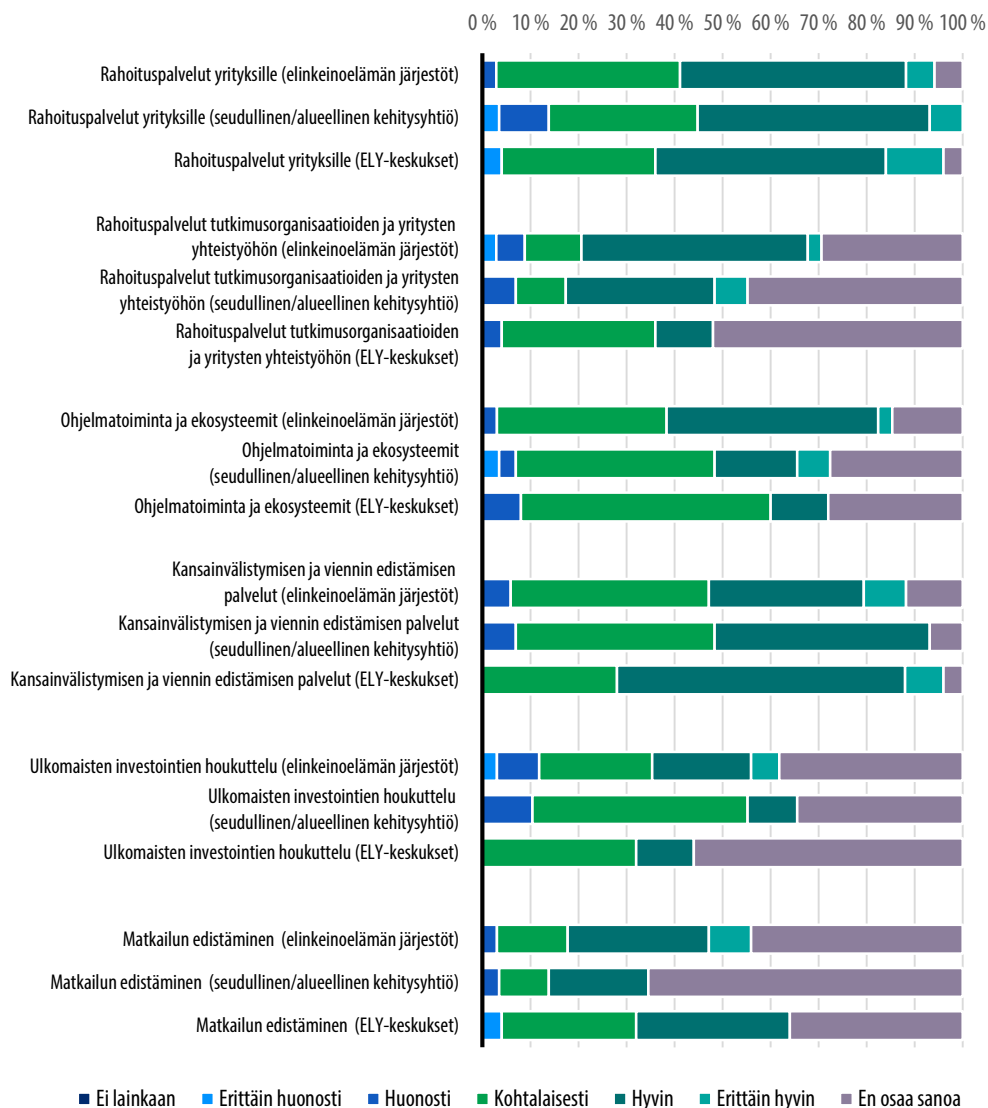
Kuvio 31. Miten hyvin seuraavat Business Finlandin palvelut vastaavat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tarpeisiin tällä hetkellä? Kaikki vastaajat, N=92.



Elinkeinoelämän järjestöjen edustajista hieman yli puolet (53 %) katsoivat yrityksille kohdennettujen rahoituspalvelujen vastaavan tarpeisiin tällä hetkellä hyvin tai erittäin hyvin. Positiivisimmin asian kokivat ELY-keskuksia edustaneet vastaajat, joista 60 prosenttia vastasi rahoituspalvelujen vastaavan tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin. Tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyöhön kohdistuvissa rahoituspalveluissa En osaa sanoa -vastaajaosuudet nousivat kaikissa vertailuluokissa melko korkeiksi (keskiarvo 42 %), mikä saattaa kertoa kyseisten palvelujen/instrumenttien tunnettuuden olevan vielä verrattain heikkoa. Eniten näiden katsoi vastaavan tarpeisiin elinkeinoelämän järjestöjen edustajat; 50 prosenttia heistä katsoi palvelujen vastaavan tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin. Samoin ohjelmatoiminnan ja ekosysteemien katsottiin vastaavan tarpeisiin; 47 % elinkeinoelämän järjestöjen edustajista vastasi kysymykseen joko hyvin tai erittäin hyvin.

Kansainvälistymisen ja viennin edistämisen palvelujen nähtiin vastaavan tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin etenkin ELY-keskuksia edustaneiden vastaajien parissa (68 %) sekä elinkeinoelämän järjestöjen vastaajien mielestä (41 %). Tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyöhön kohdistuvissa rahoituspalveluissa sekä ulkomaisten investointien houkuttelun ja matkailun edistämisen palvelujen osalta EOS-vastausosuudet nousivat melko korkeiksi. Vastanneista positiivisimmin ulkomaisten investointien houkuttelun palvelujen katsoi vastaavan tarpeisiin elinkeinoelämän järjestöjen edustajat, joista 27 prosenttia koki palvelujen vastaavan tarpeisiin hyvin tai erittäin hyvin.

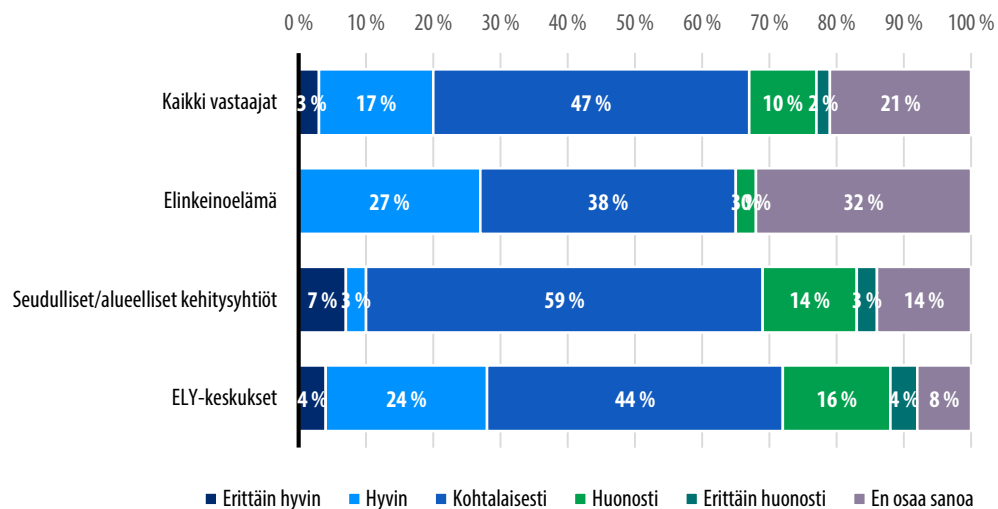
Kuvio 32. Miten hyvin seuraavat Business Finlandin palvelut vastaavat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tarpeisiin tällä hetkellä? Vastausjakaumat eri vastaajaryhmissä. Kaikki vastaajat, N=92.



Kaikkien vastaajien tasolla analysoituna näkemykset erilaisten palvelujen saavutettavuudesta vaihtelivat. Hyvin tai erittäin hyvin saavutettavuus koettiin yritysten rahoituspalvelujen osalta (vastausvaihtoehtojen yhteisosuus 59 %), jota seurasivat kansainvälistymisen ja viennin edistämisen palvelut (47 %), rahoituspalvelut tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyöhön (41 %), ohjelmatoiminta ja ekosysteemit (33 %), matkailun edistäminen (26 %) ja ulkomaisten investointien houkuttelu (20 %).

”Maakunnasta maailmalle”-palvelupolun toimivuuteen olivat tyytyväisimpiä elinkeinoelämän järjestöjen edustajat: palvelupolun toimivuutta piti hyvänä tai erittäin hyvänä reilu neljännes vastaajista. Merkille pantavaa tosin on erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen osalta suhteellisen korkea EOS-vastaajien osuus, mikä saattaa kertoa konseptin vielä vaillinaisesta tunnettuudesta. Myös ELY-keskuksia edustaneet vastaajat kokivat toiminnan positiivisessa valossa, mutta toisaalta näkemykset olivat jakautuneempia kuin muissa ryhmissä, sillä ELY-vastaajista 20 prosenttia näki mallin toimivan nykyisellään huonosti tai erittäin huonosti.

Kuvio 33. Miten hyvin palvelupolku ”maakunnasta maailmalle” ja yhteistyö Business Finlandin ja muiden palveluntarjoajien välillä toimii tällä hetkellä? Kaikki vastaajat, N=92.



Palvelupolun kehittämistarpeita kommentoitiin myös avovastauksilla (yhteensä 36 kpl). Vastauksissa nostettiin esiin erilaisia nykyisessä toiminnassa ilmenneitä haasteita ja pulлонkauloja, mutta myös ratkaisuja näihin. Vastauksissa toistuneita, läpileikkaavia teemoja olivat etenkin tiedonkulkuun ja -jakamiseen liittyvät ulottuvuudet, eri toimijoiden välisen

koordinaation kohentaminen sekä tarve entisestään parantaa tarjottujen palvelujen selkeyttä, mikä myös parantaisi palvelujen saavutettavuutta.

”[Tarvitaan] ’selkokielisempiä’ konkreettisia esimerkkejä, jotka herättävät tajuamaan mahdollisuudet ja houkuttavat tarttumaan niihin. Palvelut ja mahdollisuudet eivät ole koko kohderyhmälle saavutettavia, jos kohderyhmästä iso osa ei ymmärrä, miten ne voisivat häntä koskea ja palvella, tai jos ne eivät herätä mitään kiinnostusta. Saavutettavuus kaupungeissa on ihan eri kuin maaseudulla. Yhteistyötä, herättelyä, konkreettisia esimerkkejä ja kädestä pitäen apua tarvitaan lisää Yrittäjäjärjestön alue- ja paikallisyhdistysten kanssa, jotta ns. taviskin tavoittaa palvelut.”

”Business Finlandille selkeä roolitus ja näkyvyys maakunnissa ja siihen liittyvä aktiivinen yhteistyö ja viestintä ELYn ja TF- koordinaattorien/aluetiimin kesken. Business Finlandin alueyhdyshenkilöllä tärkeä rooli maakunnissa, alueyhdyshenkilön resursointi vahaan yhteistyöhön mm. alueen TF- koordinaattorin kanssa jatkossakin suotavaa. Rahoituspalvelujen tunnettavuuden kasvattaminen tutkimusorganisaatioiden ja yritysten väliseen yhteistyöhön (Co-Creation, Co-Innovation, Research to Business) sekä ohjelmatyön viestinnän vahvistaminen tärkeää.”

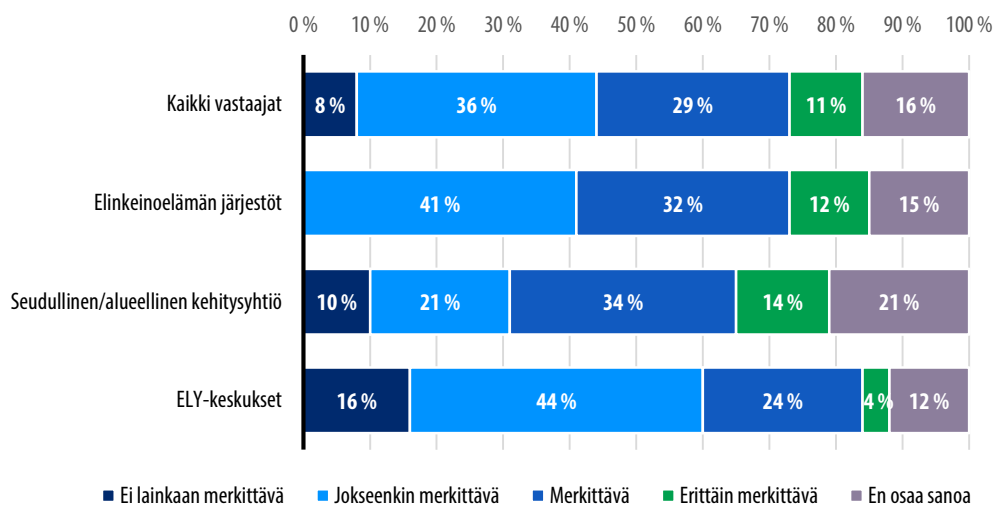
Edellä kuvatut kyselytulokset saivat vahvistusta myös sidosryhmähaastatteluissa. Haastatteluissa moni korosti, että palaute yrityksiltä on usein hyvin vaihtelevaa ja ristiriitaista. Tämän katsottiin johtuvan palvelun henkilösidonaisuudesta ja ”oikeiden henkilöiden löytämisestä”. Monet kuitenkin kiittelivät Business Finlandin asiantuntijoiden palvelualttiutta ja yhteistyökykyä. Erityisen tärkeänä nähtiin se, että Business Finlandin temaattiset asiantuntijat olisivat helpommin löydettävissä ja saavutettavissa. Kaiken kaikkiaan sidosryhmät pitivät tärkeänä, että asiakasrajapintaan ja asiakaslähtöisyyteen panostetaan jatkossakin, ja viimeaikaiset panostukset tähän (uusi organisaatio) nähtiin hyvinä avauksina, joskin niiden toimivuutta ei vielä osata arvioida. Yhtenä konkreettisena kehitysehdotuksena haastatteluissa mainittiin ”etsivä rahoitustyö” eli se, että Business Finlandin asiantuntijat voisivat useammin jalkautua esimerkiksi yrityshautomoihin ja kiihdyttämöihin keskeisissä kasvukeskuksissa. Lisäksi ehdotettiin, että Business Finlandilla voisi olla selkeämpi sisäinen mittaristo tai asiakaslupaus siitä, miten nopeasti yritysten yhteydenottoihin vastataan.

Näkemykset Business Finland -uudistuksesta ja sen vaikutuksista

Vuoden 2018 uudistukseen liittyen vastaajilta tiedusteltiin, kuinka merkittävänä he näkivät Business Finland -uudistuksen erityisesti yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistämisen näkökulmasta. Kaikkien vastaajien tasolla tarkasteltuna uudistusta pidettiin pääosin jokseenkin merkittävänä (36 %) tai merkittävänä (29 %). ELY-keskusten vastaajat arvioivat uudistuksen merkityksen muita vertailuryhmiä vähäisemmäksi, sillä tässä ryhmässä ei lainkaan merkittävä -vaihtoehdon valinnea oli eniten, 16 prosenttia. Uudistusta

merkittäväksi tai erittäin merkittäväksi arvioineita vastaajia oli eniten seudullisten/alueellisten kehitysyhtiöiden vastaajissa (48 %) ja elinkeinoelämän järjestöjen vastaajissa (44 %). Huomattavaa on, että kaikki elinkeinoelämän järjestöjen edustajat kokivat uudistuksen vähintään jokseenkin merkittävänä.

Kuvio 34. Business Finland aloitti toimintansa vuoden 2018 alussa kun Tekes ja Finpro yhdistettiin. Miten merkittävänä näet uudistuksen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistämisen näkökulmasta? Kaikki vastaajat, N=92.



Vastaajilla oli mahdollisuus perustella uudistuksen merkittävyyttä koskevaa vastaustaan, ja tätä mahdollisuutta käytti 42 vastaajaa. Avoimissa vastauksissa uudistuksen taustalla ollutta strategista ajatusta pidettiin lähes yksinomaan hyvänä ja kannatettavana, mutta toisaalta vastaajat toivat esiin käytännössä ilmenneitä organisaatiomuutokseen liittyneitä haasteita, joiden katsottiin vaikuttaneen uudistuksen hyötyihin negatiivisesti.

”Uudistus oli erittäin merkittävä, koska saman katon alle tuotiin innovaatorahoittajan, ja toisaalta kansainvälisen markkinoille menon palvelut. Mahdollisuudet ja synergiat ovat mittavat. Käynnistyksessä on ollut kitkaa, mutta kaikkien pitäisi pystyä näkemään Suomen etu ensimmäisenä ja puhaltamaan yhteen hiileen.”

”Potentiaalia olisi enempäänkin, mutta kahden hyvin erityyppisen organisaation yhdistämisessä on kestänyt vuosia ja ”molemmilta tahoilta” on kuullut kasvukivuista. BF tekee hienoa työtä, mutta voisi olla kokoaan suurempi, jos tästä vaiheesta päästäisiin jo yli. Ohjelmatoiminnan rakentamiseen ja uudistamiseen on mennyt paljon aikaa ja monet toimialat kokevat jäävänsä uudistuneen ohjelmatoiminnan ulkopuolelle.”

”Viestintä yksinkertaistuu. Mutta ellei yhteistyötä paikallisella tasolla viritetä kumppaneiden kanssa huippuunsa niin tehoja ei saada hyödynnettyä.”

Vastaajia pyydettiin arvioimaan uudistuksen konkreettisia vaikutuksia kahdeksaan eri ulottuvuuteen, joita olivat 1) yhteistyön toimivuus Business Finlandin ja edustamani organisaation kanssa, 2) palveluprosessien toimivuus ja asiakaslähtöisyys, 3) palvelujen tunnettuus ja selkeys, 4) palvelujen kattavuus ja soveltuvuus yritysten tarpeisiin, 5) palvelujen saavutettavuus alueilla, 6) palvelujen laatu yleisesti, 7) neuvonta ja ohjaus muihin palveluihin sekä Team Finland -yhteistyö, sekä 8) kansainvälisen verkoston hyödyntäminen ja saavutettavuus.

Vaikutukset yhteistyön toimivuuteen nähtiin selkeästi positiivisimmassa valossa elinkeinoelämän järjestöissä, sillä näistä vastaajista peräti 59 prosenttia vastasi vaikutuksen olleen positiivinen tai erittäin positiivinen, kun taas kaikkien vastaajien parissa tämä osuus oli 38 prosenttia. Samoin vaikutukset palveluprosessien toimivuuteen ja asiakaslähtöisyyteen nähtiin positiivisimmassa valossa elinkeinoelämän järjestöissä (53 % vastaajista koki vaikutuksen positiivisesti tai erittäin positiivisesti). Palvelujen tunnettuuteen ja selkeyteen (52 %) sekä niiden kattavuuteen ja soveltuvuuteen (59 %) kohdistuneet muutokset arvioitiin myönteisimmiksi seudullisia/alueellisia kehitysyhtiöitä edustaneiden vastaajien parissa. Positiiviset vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen alueilla nähtiin kaikissa vertailuryhmissä melko samansuuntaisesti, kuten myös palvelujen yleiseen laatuun liittyvät vaikutukset, joskin elinkeinoelämän järjestöedustajat näkivät vaikutukset keskimääräistä useammin positiivisina. Eri vastaajaryhmien tuloksia vertailtaessa merkille pantavaa on ELY-keskuksia edustaneiden vastaajien muita ryhmiä selkeästi negatiivisemmat näkemykset vaikutuksista ilmiön toistuesssa kaikissa kysymyksissä ja ulottuvuuksissa.

Sidosryhmähaastatteluiden havainnot uudistuksen vaikutuksista

Uudistuksen vaikutuksia palveluihin ja asiakasnäkökulmaan kysyttiin myös arvioinnin yhteydessä toteutetuissa sidosryhmähaastatteluissa. Kuten kyselyssä, osa henkilöistä näkee uudistuksella olleen selviä vaikutuksia asiakasrajapintaan, mutta osaa kokee, että uudistus ei ole juurikaan vaikuttanut (mikä nähtiin pääsääntöisesti hyvänä asiana). Tähän todennäköisesti vaikuttaa paljon se, ovatko yritysten ja asiakkaiden yhteyshenkilöt säilyneet samoina vai ei. Yleiskuva näkemyksistä kuitenkin on, että uudistuksen myötä Business Finland on ”ammattimaistunut” (esim. järjestelmien ja prosessien osalta), mikä kuitenkin on samalla tarkoittanut sitä, että joidenkin asiakkaiden näkökulmasta Business Finland on muuttunut edeltäjäorganisaatioitaan ”byrokraattisemmaksi” ja etäisemmäksi.

Monet haastateltavat kokivat, että Business Finlandin uudistus on kestänyt pitkään, mikä on väistämättä näkynyt asiakastyössä ja -rajapinnassa epätietoisuutena (esimerkiksi keneen ottaa yhteyttä). Näiden ongelmien odotetaan kuitenkin olevan väliaikaisia

ja pidemmällä aikavälillä uudistuksella arvioidaan olevan kuitenkin enemmän positiivisia kuin negatiivisia vaikutuksia asiakasrajapintaan.

”[Business Finlandilla on] merkittäviä mahdollisuuksia kehittää volyymin kautta toimintaansa ja sitä varmasti uusi organisaatiomuutos pyrkii saavuttamaan, mutta lopputulemat tästä ei vielä näkyvissä.”

”Palvelukokonaisuuksien rakentaminen ja selkeyttäminen on kehittynyt [uudistuksen myötä]. Tämä huomioitu [kentällä]. Moni kaippaa toisaalta myös Tekes-aikoja, jolloin yhden henkilön kanssa pystyi sopimaan vapaasti.”

”Yhdistäminen kesti massiivisen kauan. Hämmäntävä vaihe ollut.”

”Viestinnällisesti näyttänyt hyvältä ja strategiselta. Näyttää valtion toiminnan tehostamiselta. Mutta käytännön rakenteet ei vielä toimi. Ulkokuori ei näy vielä organisaation sisällä.”

Osa haastateltavista yhdistää uudistuksen Business Finlandin vähentyneeseen ja ennen kaikkea ”hämmätyneeseen” rooliin alueilla. Esimerkiksi Business Finlandin alueilla toimivien henkilöiden rooliin liittyy selvästi paljon epä tietoisuutta alueilla. Tässä on kuitenkin taustalla pidempiaikainen, jo ennen uudistusta alkanut, kehitys, jossa alueellista yhteistyötä on pyritty kehittämään (Tekesistä ELY-keskuksiin siirtyneiden) Team Finland -koordinaattorien kautta.

”Kaikki muutokset johtaneet siihen, että paljon vaihtuvuutta henkilöstössä. Ei huono asia välttämättä, mutta organisaatio on niin hyvä kuin sen henkilöt. Vaihtuvuus ei voi olla näkymättä toimintaan. Varsinkin kun ollaan ulkomailla tai alueilla – yksittäisten henkilöt antavat kasvot. Osaaminen ja taidot ratkaisee.”

Business Finlandin toimintamalliin (viraston ja yhtiön ”hybridimalli”) ei haastatellut sidosryhmien edustajat osanneet juurikaan ottaa suoraa kantaa. Suurimmalle osalle jako viraston ja yhtiön välillä ei ole näkynyt ainakaan merkittävästi. Toisaalta osa haastateltavista to kuitenkin esiin, että Business Finlandin asiantuntijoilla on uudistuksen myötä ollut vähemmän valtuuksia keskustella ja ottaa kantaa yritysten hankkeisiin, mikä näkyy myös tietynlaisena varovaisuuden ja etäisyyden lisääntymisenä.

5 Business Finlandin ohjaus

Business Finlandin oikeudellista asemaa on tarkastelu yksityiskohtaisemmin liitteessä 2. Alla on esitetty johtamiseen, hallintomalliin ja tulosohjaukseen liittyvät keskeiset havainnot.

5.1 Johtamis- ja hallintomalli uudistuksen jälkeen

Rahoituskeskuksen johtamis- ja hallintomalli on säädetty Business Finlandia koskevassa laissa⁹⁷ ja -asetuksessa, ja sääntelyä täydentävät organisaation sisäiset ohjeet. Viraston hallintomalli noudattaa perustuslain 118 §:ssä säädettyä menettelyä, jossa päätökset rahoitusasioista tehdään esittelystä. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Business Finland Oy:n osalta johtamis- ja hallintomalli perustuu osakeyhtiölaissa ja omistajaohjauslaissa säädettyihin lähtökohtiin. Business Finland -lain mukaan rahoituskeskus hallinnoi yhtiön toimintaa ja rahoituskeskuksen pääjohtaja edustaa omistajaa yhtiökouksessa. Yhtiön toiminta on siten alisteinen viraston toiminnalle, jolloin yleiseen etuun liittyvät julkisen toiminnan perusteet toteutuvat myös yhtiön toiminnassa.

Tehtävien määrittelyä koskevia tulkinnallisia haasteita on ilmennyt yhdistymisen toteuttamisen jälkeen. Viraston ja yhtiön tehtävistä on säädetty Business Finland-laissa, mutta laissa säädettyjä tehtäviä voidaan pitää jossain määrin yleisluonteisina. Tehtävien luonnetta osana hallintopäätökseen johtavaa hallintomenettelyä ei ole tarkemmin määritelty. Käynnissä olevan työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmisteluhankkeen eräänä tavoitteena on kyseisiin haasteisiin puuttuminen.

Organisaation tehtävien ja vastuiden määrittelemine on keskeisiä tekijöitä johtamisjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Tarkkarajaisen tehtävämäärittelyn merkitystä voidaan pitää erityisen merkityksellisenä, jos organisaation tehtävät koostuvat sekä julkisista hallintotehtävistä että muista tehtävistä, koska näihin soveltuu osittain erisisältöisiä lainsäädöllisiä velvoitteita ja henkilöstöä koskevia vastuita.

97 Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (28.12.2017/1146)

Business Finland -säädosvalmistelussa on käsitelty hybridimallia ja julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan käyttöä. Yhdistymisen valmistelun yhteydessä lähtökohdiana on ollut, että yhtiön toiminta liittyisi ensisijaisesti asiakashankintaan ja viennin edistämistöimiin. Yritystukitoiminnan asiakashankinnan toimenpiteitä, -prosesseja tai vaikutuksia päätöksentekoon ei kuitenkaan ole käsitelty yhdistymisen säädosvalmistelussa.

Hallinnon yleislakien mukaan hallintopäätösten valmisteluun sovelletaan yhtä lailla hyvän hallinnon vaatimuksia kuin itse päätöksentekoon ja valmistelun voidaan katsoa olevan osa hallintopäätöksentekoa. Business Finland -hallintomalliin liittyy avoimia kysymyksiä julkisen hallintotehtävän rajapinnasta (Business Finlandin operatiivinen asiakastyö).

Säädosvalmisteluaineistossa yhdistymistä on perusteltu tehokkuushyödyillä, jotka liittyvät etenkin keskinäiseen koordinaatioon:

”Kun Tekesin ja Finpron yhteistyö perustuu lähinnä keskinäiseen koordinaatioon, yhteinen ohjaus- ja johtamismalli puuttuu. Esityksellä luodaan selkeä työnjako ja ohjaus. Ministeriö keskittäisi Business Finland -ohjauksen yhdelle taholle. Rahoituskeskus saisi palvelutoimintaa ohjaavan ja tilaavan roolin suhteessa yhtiöön, joka tuottaisi Business Finland -kokonaisuuden asiakaspalvelut sekä tukipalveluita.”⁹⁸

Lakiesityksen sisällön perusteella eräänä uudistuksen tarkoituksena on nimenomaan ollut se, että yhdistymisen kohteena olevien organisaatioiden toimintojen koordinaatio paranisi. Keskinäisen koordinaation tavoite yhdistettynä tehtäviä koskevan sääntelyn osittaiseen päällekkäisyyteen on jälkikäteen tarkasteltuna johtanut oikeudellisiin tulkintaongelmiin.

Syksyllä 2020 lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa Business Finland -lain muuttamiseksi on edellä mainittuihin ongelmiin esitetty puututtavan tehtävien tarkemmalla määrittelyllä. Kuten lausuntokierroksella annetuista lausunnoista ilmenee, julkisten hallintotehtävien määrittely ei ole säädösteknisesti ongelmatonta. Muutos-säädosvalmistelussa on huomioitava voimassa olevan sääntelyn sisältö ja yhdistymisen yhteydessä suoritettu valiokuntakäsittely. Lisäksi valmistelussa tulisi huomioida yhdistymisen ja hybridimallin alkuperäiset tavoitteet.

98 HE 158/2017 vp, s. 27.

5.2 Business Finlandin tulos- ja budjettiohjaus

Business Finland -kokonaisuuden toimintakustannukset katetaan käytännössä kokonaan valtion budjettivaroista. Eduskunta päättää Business Finland -kokonaisuuden toimintaresursseista osana valtion vuosittaista talousarviota (toimintamäärärahat). Eduskunta päättää talousarvioprosessin yhteydessä varojen käytön seurannassa käytettävistä tavoitteista ja mittareista.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lakisääteisen rahoitustoiminnan hoitamiseen käytettävät rahoitusvaltuudet sekä aikaisemmista rahoitusitoumuksista aiheutuviin maksuihin tarvittavat määrärahat osoitetaan Business Finlandin käyttöön suoraan valtion budjetissa tai valtion budjettivaroja koskevilla ministeriöiden erillispäätöksillä.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin teettämien palvelujen korvaukset rahoittavat pääosin Business Finland Oy:n toiminnan. Palvelujen sisältö ja niistä maksettava korvaus määritellään osapuolten välisessä palvelusopimuksessa vuosittain. Innovaatorahoituskeskus Business Finland voi myöntää talousarviolakien sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen perusteella Business Finland Oy:n toteuttamiin hankkeisiin valtionavustuksia. Business Finland Oy voi myös periä viraston kanssa solmimansa sopimuksen perusteella suorittamistaan tai hallinnoimistaan tehtävistä palvelujen tuotantokustannusta vastaavan maksun kokonaan tai osittain palvelua käyttävältä taholta. Esimerkiksi pieniä rahoituseriä on tullut Business Finlandin käyttöön korvauksena panostuksista kansainvälisiin yhteistyöhankkeisiin, esimerkiksi Eurostars-ohjelmaan ja Era-Net-projektiin liittyen.

Business Finland on työ- ja elinkeinoministeriön tulosohtauksessa. Business Finlandin tulosohtaus on ensimmäisinä toimintavuosina jatkanut aikaisemmin Tekesin kanssa toteutettua mallia ja muotoa. Ennen Business Finland -uudistusta Finpron ohjauksen on kuvattu toteutuneen enemmän konkreettisten ja yksityiskohtaisten tavoitteiden kautta. Tämän tyyppinen, lähes operatiiviseen toimintaan suoraan vaikuttava tulosohtauskäytäntö ei olisi ollut toimivaa Business Finlandin toiminnan mittakaavassa.

Tulosohtausprosessissa ohjaava työ- ja elinkeinoministeriö ja Business Finland ovat pyrkineet tiiviiseen säännönmukaiseen vuorovaikutukseen. Ennen tulossopimuksen allekirjoittamista on järjestetty useampi tapaaminen tavoitteiden määrittämiseksi. Lisäksi vuoden aikana on toteutettu säännöllisesti kokouksia tulossopimusasioiden etenemisestä ja muusta seurannasta.

Business Finlandin tulosohtausta kehitetään strategisempaan suuntaan. Tulosohtaukseen pyritään vastaisuudessa sisällyttämään konkreettisempia, lyhyen tähtäimen tulostavoitteita, joiden kehittymistä voidaan seurata vuotuisessa aikasyklissä. Samanaikaisesti sekä vaikuttavuutta tavoittelevassa tavoiteasetannassa että tulostavoitteiden asetannassa

(pitkän ja lyhyen aikavälin huomioiminen) voi piillä riskitekijöitä ohjaamisen painopisteiden tulkitsemiseen, ja johtamisen painottumiseen lyhyen tähtäimen tavoitteita suosivaksi, koska niistä pystytään raportoimaan ohjaavalle taholle konkreettisemmin. Tästä voi seurata johtamisen **fokuksen irtautuminen pidemmän aikatekijän kautta syntyvistä vaikuttavuuksista, ellei ohjaava taho erikseen painota myös pitkän aikavälin tavoitteiden seurantaa.**

Tulosohjauksen kautta ohjataan Business Finlandille hallitusohjelmassa ja valtion budjetissa asetettuja, kohdistettuja tavoitteita ja korvamerkittyjä resursseja. Valtion budjettiin kirjatut määrärahakohdistukset siirtyvät suoraan Business Finlandin tavoitteiksi ja toiminnan ohjauksiksi, eikä Business Finland voi ohjata näitä resursseja muuhun toimintaan.

Tulosohjauskeskusteluiden kautta välitetään myös muiden ministeriöiden resurssi- ja tavoiteohjausta tavoitteissa (esimerkiksi *"Food from Finland"* MMM:n rahoitusohjauksella), joiden toimeenpanevana tahona Business Finland toimii.

Tulosohjauksen onnistumista arvioidaan TEM:n vuotuisessa kannanotossa hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden ja talousarvion ulkopuolella olevien rahastojen tilinpäätöksistä. Seuraavassa taulukossa on yhteenvetona kiteytetyt TEM:n kannanotot Business Finlandin tulostavoitteiden toteutumisesta ensimmäisten vuosien ajalta.

Taulukko 17. TEM:n kannanotot Business Finlandin tulostavoitteiden toteutumisesta.

Toimintavuosi 2018	Toimintavuosi 2019	Toimintavuosi 2020
<i>Business Finland saavutti sen toiminnalle asetetut tavoitteet pääsääntöisesti erinomaisesti.</i>	<i>Business Finland saavutti sen toiminnalle asetetut tavoitteet pääsääntöisesti hyvin.</i>	<i>Huolimatta poikkeuksellisesta tilanteesta ja resurssien suuntaamisesta häiriörahoitukseen, Business Finland saavutti valtaosin sen vaikuttavuudelle ja tuloksellisuudelle asetetut tavoitteet.</i>
1. Kansainvälistä kasvua yrityksille -tulostavoite: tavoitteet saavutettiin erinomaisesti.	1. Kansainvälistä kasvua yrityksille -tulostavoite: tavoitteet saavutettiin pääosin.	1. Kansainvälistä kasvua yrityksille -tulostavoite: pääosin tavoitteita ei saavutettu
2. Maailmanluokan ekosysteemit ja kilpailukykyinen toimintaympäristö kasvua tukemassa -tulostavoite: tavoitteet saavutettiin pääosin.	2. Maailmanluokan ekosysteemit ja kilpailukykyinen toimintaympäristö kasvua tukemassa -tulostavoite: tavoitteet saavutettiin.	2. Maailmanluokan ekosysteemit ja kilpailukykyinen toimintaympäristö kasvua tukemassa -tulostavoite: tavoitteet ylitettiin muutamia lukuun ottamatta.
3. Ulkomaisten investointien edistäminen -tulostavoite: ensimmäinen tavoite ylitettiin, toinen jäi alle tavoitteen.	3. Ulkomaisten investointien edistäminen -tulostavoite: ei enää erillinen tavoite, vaan osana maailmanluokan ekosysteemit -tulostavoitetta	
4. Matkailutulojen kasvua -tulostavoite: tavoitteet ylitettiin	4. Matkailutulojen kasvua -tulostavoite: ei enää erillinen tavoite, vaan osana maailmanluokan ekosysteemit -tulostavoitetta	
5. Pääomasijoitustoiminnan vaikuttavuuden arvio: yleisesti onnistunut	5. Pääomasijoitustoiminnan vaikuttavuuden arvio: onnistunut	

6 Business Finland kansainvälisessä vertailussa

Osana arviointia vertailtiin Business Finlandin resursointia, organisoitumista ja toimintaa suhteessa valittujen verrokkimaiden Business Finlandia vastaaviin organisaatioihin. Vertailu kattoi laajasti TKI-rahoitukseen, viennedistämiseen, investointien houkutteluun ja matkailun edistämiseen⁹⁹ liittyvät toiminnot, mutta erityinen painopiste tarkastelussa oli verrokkimaiden tavoissa organisoida vienti- ja kansainvälistymispalvelut alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Tavoitteena oli myös tunnistaa mahdollisia hyviä käytäntöjä ja oppeja Business Finlandin toiminnan kehittämiseen. On kuitenkin huomioitava, että eri maiden järjestelmät, strategiat ja niihin liittyvät hallintomallit ja palvelut ovat hyvin kontekstisidonnaisia, minkä vuoksi tunnistettuja käytäntöjä ei aina voida ottaa sellaisenaan käyttöön.

Vertailuun valittiin viisi maata: **Alankomaat, Irlanti, Norja, Ruotsi ja Tanska**, joista kaikista laadittiin maakohtaiset kuvaukset julkisesti saatavilla olevien aineistojen pohjalta. Tarkempaan tarkasteluun valittiin niistä Irlannin kansallisen ja alueellisen tason yhteistyömalli, Tanskan vienti- ja kansainvälistymispalveluiden organisointi sekä Norjan järjestelmä ja Innovation Norwayn perustamisen kautta saadut kokemukset. Näiden kolmen tarkemman kuvauksen osalta toteutettiin myös täydentäviä haastatteluita.

Seuraavassa esitetään yhteenveto ja johtopäätökset vertailun tärkeimmistä huomioista. Kansainvälisen vertailun tarkempi kuvaus (englanniksi) on arviointiraportin liitteenä (Liite 1) ja tarkemmat maakohtaiset kuvaukset on raportoitu erillisenä liitteenä (ks. liite 4).

6.1 TKI-politiikan toimeenpano

Kaikki verrokkimaat ovat pääpiirteissään Suomen kaltaisia pieniä avotalouksia, jotka kamppailevat elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa samankaltaisten haasteiden parissa. Yhtäläisyyksistään huolimatta maiden **elinkeinorakenteissa ja lähtökohdissa on**

⁹⁹ Matkailun edistämiseen liittyviä kansainvälisiä käytäntöjä ei tässä arvioinnissa tarkastelu kattavasti. Keväällä 2021 valmistuneessa Visit Finland toiminnan arvioinnissa tarkasteltiin tarkemmin myös verrokkimaiden matkailun edistämisen toimintamalleja.

kuitenkin huomattavia eroavaisuuksia. Suomi on kaikkia verrokkimaita jäljessä muun muassa BKT:n, ulkomaisten investointien ja viennin kehityksessä. T&k-investointienkin osalta Suomi sijoittuu vertailujoukon keskikastiin. Alankomaat ja etenkin Irlanti ovat ponnastaneet hyvin voimakkaasti ulkomaisten investointien houkutteluun ja onnistuneet siinä, kun taas Tanska näyttäytyy edelläkävijänä viennin edistämisessä. Suomen osalta yhtä vahvaa profiilia ei ole tunnistettavissa.

Käytännössä kaikissa verrokkimaissa **korostuu vahvasti yhteiskunnallisten haasteiden (erityisesti SDG-tavoitteiden¹⁰⁰) merkitys elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa.** Erilaiset yhteiskunnalliset tavoitteet ovat tulleet vahvasti mukaan kansallisiin ja sektorikohtaisiin strategioihin ja politiikan painopiste on siirtynyt ns. transformatiiviseen eli yhteiskunnallisista haasteista lähtevään suuntaan. Käytännössä tämä on tarkoittanut sekä innovaatiopolitiikan laajentumista (esimerkiksi innovatiiviset julkiset hankinnat ja innovaatiomyönteisen sääntelyn korostuminen) että sektorikohtaista syventymistä. Tämä kehitys on havaittavissa myös Suomessa, joskin näyttäisi siltä, että verrokkimaissa erilaisten sektorikohtaisten strategioiden ja politiikkatoimien merkitys on korostuneempi. Erityisen vahvasti sektorikohtainen lähestymistapa näkyy Alankomaiden Top Sector -politikassa sekä monipuolisessa julkisen ja yksityisen sektorin välisessä public private -yhteistyössä.

Tanskan innovaatiojärjestelmä on pärjännyt hyvin erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa, ja Tanskasta on rakentunut kansainvälisen tason keskittymä esimerkiksi Life Science-, tuuli-voima- ja ruokateollisuudessa. Suomen tavoin myös Tanskan haasteena on kuitenkin ollut kansainvälistyminen ja kiinnittyminen kansainvälisiin arvoketjuihin.

Norjassa elinkeino- ja innovaatio toiminta on pitkälti keskittynyt öljyteollisuuden ympärille, ja tällä hetkellä suurin kysymys onkin se, miten teollisuus onnistuu uusiutumaan ja varautumaan ”elämään öljyn jälkeen”. Norjassa huomionarvoista on myös vahva painotus pitkäjänteiseen TKI-politiikan rahoitukseen sekä työnjako Innovation Norwayn ja Norjan tutkimusneuvoston (RCN) välillä.

Business Finlandin tavoin myös Innovation Norway rakentui 2004 sulauttamalla useita organisaatioita ja toimintoja. Uudistuksen vaikutuksia arvioitiin vuonna 2010. Arvioinnin mukaan yhdistäminen oli perusteltua ja Innovation Norwayn toiminta tehokasta. Yhdistämisellä saatiin myös aikaan synergiaetuja. Uudistukseen liittyi kuitenkin organisatorisia haasteita, ja sen tavoitteet kyseenalaistettiin julkisessa keskustelussa. Arviointi ei kuitenkaan nähnyt tarvetta Innovation Norwayn organisaatorakenteen muuttamiselle.

100 YK:n kestävän kehityksen tavoitteet, Sustainable Development Goals

6.2 Ulkomaisten investointien houkuttelu

Ulkomaisten investointien houkuttelu on ollut keskeinen elinkeinopoliittinen painotus erityisesti **Alankomaissa** ja **Irlannissa**, joissa on hyvin laaja kirjo erilaisia politiikkatoimenpiteitä investointien houkutteluun.

Varsinkin Irlannissa elinkeinopoliittikka on keskittynyt pitkälti ulkomaisten investointien houkutteluun (esimerkiksi hyvin kattavilla veroeduilla) ja selvästi vähemmän kotimaisten yritysten innovaatiotoiminnan edistämiseen. Kärjistäen voidaankin todeta, että Irlannin lähestymistapa on ollut päinvastainen kuin Suomen. Tosin viime vuosina myös Irlannissa on tiedostettu riskit, jotka liittyvät liialliseen riippuvuuteen ulkomaisista investoinneista ja on pyritty vahvistamaan kotimaisten yritysten TKI-intensiteettiä (vastaavasti Suomessa ulkomaisten investointien merkitys on tiedostettu aiempaa enemmän).

Kaikissa verrokkimaissa on myös investointien houkutteluun erikoistunut kansallinen toimija (vrt. Invest In Finland). Yleisenä trendinä on havattavissa **lisääntynyt yhteistyö kansallisen toimijan ja alueellisten toimijoiden välillä**. Esimerkiksi Irlannissa ja Tanskassa alueellinen yhteistyö on hyvin vahvasti huomioitu kansallisissa strategioissa. Suomeen verrattuna verrokkimaiden Invest In -toiminta näyttää keskimäärin hieman strategisempaa ja selkeämpien painopistevalintojen myötä vahvemmin fokuoituneena.

6.3 Viennin edistäminen ja kansainvälistymispalvelut

Kaikilla vertailumailla – Ruotsilla, Norjalla, Tanskalla, Irlannilla ja Alankomailla – on selkeä **vientistrategia**, joka raamittaa viennin edistämisen keskeiset periaatteet ja tavoitteet. Painopiste on pk-yritysten kansainvälistymisen lisääntymisessä ja valikoivassa tuessa yksittäisille yrityksille. Vientistrategiat edustavat paitsi julkisen sektorin näkemyksiä myös yksityisen sektorin näkemyksiä. Suomessa ei ole ollut vastaavaa vientistrategiaa ennen vuoden 2020 lokakuussa julkaistua viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelmaa. Verrokkimaissa onkin Suomea pidemmät perinteet kansallisen tason strategisesta viennin edistämisestä.

Vaikka kaikissa maissa viennin edistäminen perustuu **verkostomaiseen yhteistyöhön** (vrt. Team Finland), verkostojen organisoinnissa on huomattavia eroja. Kaikkein ”hajautetuin” malli on Ruotsissa ja keskitetyin malli Tanskassa. Myös ministeriöiden rooli ja vastuut verkoston johtamisessa vaihtelevat. Kaikki mallit ovat rakentuneet erilaisista lähtökohdista, ja niissä on tunnistettavissa kunkin maan omat puolensa.

Palvelutarjonta on pääsääntöisesti samankaltaista kaikissa maissa, ja tarjolla on sekä rahoitusta, neuvontaa että ns. arvovaltapalveluita. Sen sijaan palveluiden tuottamisen tavoissa on eroja maiden välillä. Osa maista perii yrityksiltä maksun perusteellisemmasta

neuvonnasta. Perusteluna on, että maksujen periminen lisää yritysten sitoutumista ja että palvelut voidaan silloin paremmin mukauttaa liike-elämän tarpeisiin ja vaatimukseen. Esimerkkien valossa sekä ilmaisessa että maksullisessa neuvonnassa on omat etunsa. Verrokkimaiden kokemusten perusteella elinkeinoelämä on valmis maksamaan kohdennetuista, strategisista palveluista. Suomessa maksullisista palveluista luovuttiin 2014. Irlannissa ei myöskään ole käytössä maksullisia palveluita, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa, missä neljäsosa Trade Councilin rahoituksesta perustuu maksullisiin palveluihin. Tanskan kokemusten mukaan maksulliset palvelut ovat johtaneet yritysten suurempaan sitoutumiseen ja sitä kautta parempiin tuloksiin viennin edistämisessä.

Kaikissa verrokkimaissa pyrkimyksenä on tavoittaa juuri ne yritykset, joita vienninedistäminen erityisesti auttaisi. Yleisten palvelujen haasteena on se, että autetaan vientiyrityksiä, jotka ovat jo menestyviä eivätkä välttämättä tarvitse tuettuja palveluja tai vaihtoehtoisesti autetaan sellaisia yrityksiä, jotka eivät vielä ole valmiita kansainvälisille markkinoille. Nähtävissä onkin ollut **trendi kohti yhä räätälöidympiä ja sektorikohtaisia palveluita**. Myös verrokkimaiden kokemusten mukaan tekninen, alakohtainen asiantuntemus on avainasemassa ja tärkeämpää kuin ”perinteisemmät” yleiset palvelut, kuten yleinen neuvonta ja markkinatiedon tarjoaminen. Maakohtaisten markkinatietojen välityspalvelun merkitys on vähentynyt, koska yritykset voivat itse tehdä tiedonkeruuta tai ostaa sitä esim. konsulttipalveluna. Tekninen ja alakohtainen asiantuntemus tarjoaa yrityksille käytännönläheistä tukea, joka voidaan myös toteuttaa nopeammin. Esimerkiksi Tanskan kokemusten mukaan on yhä vaikeampaa tarjota lisäarvoa palveluita tuottavia yrityksille, mikä entisestään korostaa **oikeiden asiantuntijoiden ja osaamisen merkitystä**.

Palveluiden organisointi alueilla

Suomen tavoin kaikissa verrokkimaissa **alueellisella verkostolla** on tärkeä rooli vienti- ja kansainvälistymispalveluiden tarjonnassa. Verkostojen organisoinnissa on kuitenkin eroja. **Tanskan** mallissa kuusi alueellista keskusta (Regional Business Development Centres) ovat ensimmäisiä kontaktipisteitä erityisesti vientiä ja kansainvälistymistä aloittaville yrityksille. Alueelliset keskuksot tekevät tiivistä yhteistyötä ulkoministeriön Trade Councilin (ja sen ulkomaanverkoston) kanssa. Suuremmat ja kansainvälistymisessä pidemmällä olevat yritykset tyypillisesti asioivat suoraan ulkomaanverkoston kanssa. Sen sijaan esimerkiksi **Ruotsissa** useammalla toimijalla (erityisesti Tillväxtverket ja Almi) on oma alueellinen verkosto. **Alankomaissa** verkostossa puolestaan korostuvat kumppanuudet mm. kauppakamarien kanssa.

Irlannissa työnjako kansallisen ja alueellisen toiminnan välillä on pääpiirteissään hyvin samankaltainen kuin Suomessa: Kansallinen Enterprise Ireland keskittyy kaikkein potentiaalisimpiin yrityksiin, kun taas alueelliset toimijat (Local Enterprise Offices, LEO) vastaavat pienempien yritysten palveluista alueilla. Enterprise Ireland kehittää ja kouluttaa LEO:n

henkilöstöä esimerkiksi liittyen Enterprise Irelandin palvelutarjontaan, asettaa tavoitteet suurten potentiaalisten yritysten etenemiselle LEO-verkostosta Enterprise Irelandiin ja arvioi LEO:n toimintaa. Tämän järjestelyn avulla on pyritty parantamaan LEO-palvelujen laatua, tarjoamaan selkeämpi palvelupolku alueilta Enterprise Irelandin palveluihin sekä välttämään Enterprise Ireland -ohjelmien ja palvelujen ylikuormittuminen kansallisella tasolla. Malli on koettu pääosin toimivana, mutta se ei ole kuitenkaan tuottanut odotettuja tuloksia sen suhteen, että Enterprise Irelandin asiakaskunnassa olisi enemmän uusia vientiyrityksiä. Tämän korjaamiseksi suunnitellaan nyt tiiviimpää yhteistyötä LEO:n kanssa, minkä rinnalla Enterprise Ireland kehittää uusia vientiä tukevia palveluja.

Ulkomaanverkoston organisointi

Kaikilla vertailumailla on vahva kansainvälinen verkosto, jota on pyritty vahvistamaan viime vuosina. Resurssien vertailuun lähtökohdiltaan hyvin erilaisten mallien välillä liittyy huomattavia haasteita ja mahdollisuuksia vääriin tulkintoihin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että **verrokkimaissa on Suomea enemmän resursseja ulkomaanverkostossa ja myös maiden toimipisteet ulkomailla ovat keskimäärin isommat kuin Suomessa**. Selvästi kattavin verkosto on Tanskassa.

Verrokkimailla on **useita eri ulkomaanverkoston organisoinnin malleja**. Tanskan mallia, jossa alueelliset keskuskeskukset tekevät tiivistä yhteistyötä kansallisesta koordinaatiosta vastaavan, ulkoministeriön osana toimivan Trade Councilin ja sen ulkomaanverkoston kanssa, on pidetty aikaisemmissa arvioinneissa hyvin toimivana esimerkkinä. Yhtenä hyvänä käytäntönä Tanskan mallissa nousi esiin esimerkiksi **sektorikohtaiset asiantuntijatiimit**, joiden kautta yritykset saavat tietyn sektorin erityisosaamista. Tämän erityisosaamisen tarjoaminen on Tanskan kokemusten perusteella yhä tärkeämpää palveluiden lisäarvon varmistamiseksi.

Verkoston kattavuus ja toimipisteiden sijainti on herättänyt runsaasti keskustelua eri verrokkimaissa. Erityisesti **läsnäolo kehittyvillä markkinoilla** on ollut keskusteluissa useammassakin verrokkimaassa. Tanskalla ja Norjalla on varsin kattava verkosto myös kehittyvissä maissa, kun taas Irlanti on keskittynyt enemmän niille markkinoille, joissa toimijo lähtökohtaisesti enemmän irlantilaisia yrityksiä. Viime vuosina Irlanti onkin vahvistanut verkostoaan ennen kaikkea Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Viime aikoihin asti Enterprise Irelandin ulkomaantoimistot tekivät yhteistyötä lähinnä vakiintuneiden vientitoimijoiden kanssa, mutta sittemmin pitkän aikavälin viennin kasvuun tähtäävät poliittiset tavoitteet ovat korostaneet yhteistyötä uusien vientitoimijoiden kanssa.

Koronapandemia on tuonut muutoksia ulkomaanverkoston toimintaan myös verrokkimaissa. Esimerkiksi Irlannissa monet henkilökohtaiset palvelut ovat nyt digitaalisia ja todennäköisesti säilyvät tässä muodossa tulevaisuudessa. Enterprise Ireland on harkinnut palvelujen entistä suurempaa digitalisointia, mitä pandemia on vauhdittanut merkittävästi.

7 Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset

7.1 Johtopäätökset

Odotukset ja tarve Business Finlandin palveluille ovat kasvaneet

Suomen talouden, tuottavuuden ja kilpailukyvyn **tilannekuva on monin tavoin hyvin haasteellinen**. Suomi on jäänyt merkittävästi jälkeen verrokkimaista¹⁰¹ niin BKT:n, t&k-investointien kuin viennin ja ulkomaisten investointien kehityksessä. Talouden rakenteellinen uudistaminen ja tuottavuuden jatkuva parantaminen ovat entistäkin tärkeämpiä. Koronapandemia on akuutisti lisännyt tarvetta elinkeinoelämän nopealle uudistumiselle ja uuden kasvun vauhdittamiselle.

Edellisten ohella elinkeino- ja innovaatiopolitiikan huomio on viime vuosina suuntautunut yhä voimakkaammin suurten **yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen**. Vastaaminen laaja-alaisiin politiikan haasteisiin tarkoittaa Business Finlandille useiden yhteiskuntasektoreiden läpikäyvien ohjelmakokonaisuuksien käynnistämistä sekä tarvetta entistä laaja-alaisempaan yhteistyöhön ja kumppanuuksiin eri toimijoiden kanssa.

Kyse on laajoista, järjestelmätason haasteista, joissa Business Finland voi omalla toiminnallaan vaikuttaa vain rajallisesti. Tarve yritysten uudistumisen, viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi – ja sen myötä Business Finlandin palveluille – on kuitenkin entisestään kasvanut ja monipuolistunut. Siksi on ensiarvioisen tärkeää, että Business Finlandin palvelut kohdentuvat oikein, ovat volyymiltään riittäviä ja tehokkaita ja että Business Finland toimii sujuvasti yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. **Myös kansallisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan on oltava riittävän kunnianhimoista, pitkäjänteistä ja eteenpäin katsovaa.**

Strategiassa huomioitu hyvin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan linjaukset ja toimintaympäristön muutokset – tärkeää päästä nopeasti etenemään toteutuksen kanssa

Business Finlandin uusi strategia on hyvin linjassa elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteiden kanssa. Uudessa organisaatiossa palvelukokonaisuuksia ja -prosesseja on pyritty kehittämään aiempaa systemaattisemmin asiakastarpeisiin. **Business Finlandin strategiassa on myös lähtökohtaisesti huomioitu hyvin toimintaympäristön muutokset,**

101 Tässä: Alankomaat, Irlanti, Norja, Ruotsi ja Tanska.

kuten elinkeino- ja innovaatiopolitiikan laaja-alaistuminen, yhteiskunnalliset haasteet sekä kiristynyt kilpailu kansainvälisistä sijoituksista ja osaamisesta. **Pitkään kestäneen organisaatiouudistuksen jälkeen on tärkeää kiinnittää huomiota strategian toimeenpanoon ja palvelujen jalkauttamiseen yhdessä kumppaneiden kanssa.**

Myös eurooppalaisen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan ja rahoituksen viitekehys on kasvattanut merkitystään. EU:n yhteisen TKI-rahoituksen volyymi on kasvanut nopeammin kuin kansallinen panostuksemme, ja samalla muun muassa tutkimuksen ja innovaatioiden puiteohjelman instrumentteja on sovitettu paremmin vastaamaan jäsenmaiden tarpeita. Vuoden 2021 alusta käynnistynyt InvestEU on merkittävä askel yritysten kasvurahoituksen vahvistamiseksi ja useiden eurooppalaisten kasvurahoitusinstrumenttien tuomiseksi yhteen. Myös EU:n elpymispaketin (RRF) rahoitus tulee osittain kohdentumaan TKI-toimintaan ja sitä kautta Business Finlandin toimeenpantavaksi. Eurooppalainen viitekehys on yhä tiiviimpi osa suomalaista TKI-järjestelmää, ja **EU:n rahoitusinstrumenttien tehokkaampi hyödyntäminen** ja kytkeminen osaksi kansallista palvelukokonaisuutta nousi esille arvioinnissa. On tärkeää, että Business Finlandissa on erittäin vahvaa osaamista ja näkemystä EU:n tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista ja että näitä mahdollisuuksia kytkettäisiin aktiivisemmin osaksi rahoitustarjontaa yrityksille. Business Finlandin keskitetty EU-rahoitusneuvonta onkin tässä suhteessa erityisen tervetullut uudistus, ja sen edelleen vahvistamista tulisi harkita.

Enemmän vaikuttavuutta yhteistyössä kumppaneiden kanssa

Business Finlandin ensimmäisinä toimintavuosina strategian pääpaino on ollut organisaation kehittämisessä. Kumppanuuksien kehittäminen on sen sijaan jäänyt vähemmälle painoarvolle, ja sisäinen organisoituminen on myös osittain vienyt huomiota ja tuonut tiettyä hitautta, mikä on haitannut yhteistyötä kumppanien kanssa. Business Finlandin rooli ja asemoituminen suhteessa muihin innovaatiojärjestelmän toimijoihin on strategiassa vähäisellä huomiolla.

TKI-rahoituksessa käytännön yhteistyötä Suomen Akatemian kanssa on kehitetty, mutta tarvetta tiivistämiselle on edelleen. Jo ennen Business Finland -uudistusta Tekesin rahoitusta suunnattiin kauemmas yliopistojen tutkimusyhteistyötä yritysten kanssa, eikä korvaavaa rahoitusta ole löytynyt. **Business Finlandin rahoituksessa korostuvat aiempaa enemmän lyhyen aikavälin tulokset ja inkrementaalinen kehitys**, mikä nostaa huolen pk-yritysten pitkäjänteisen ja perustavanlaatuisen uudistumisen valmiuksista. Näitä järjestelmään syntyneitä rahoituksen aukkoja tulee tarkastella ja ratkaista yhdessä muiden tutkimusrahoittajien, erityisesti Suomen Akatemian, kanssa.

Vaikka Business Finlandin palvelut ovat periaatteessa hyvin saatavilla alueilla, **Business Finland ei ole juurikaan kytkeytynyt kuntien ohjelmalliseen innovaatiotoimintaan tai**

innovaatiostrategioihin. Invest In- ja Visit Finland -toiminnoissa yhteistyö on ollut tiiviimpää ja toimivampaa. Alueiden yhteistyön kehittämisen kannalta keskiössä ovat maakuntaliitot sekä kaupungit ja niiden elinkeinoyhtiöt. ELY-keskuksilla ja niiden vetämillä Team Finland -koordinaatioryhmillä on tärkeä tehtävä yhteistyön mahdollistajina. Kuitenkin myös Business Finlandin ja aluetoimijoiden välillä olisi **tarvetta vahvemmalle strategiselle kumppanuudelle ja yhteistyölle.** Melko yleisellä tasolla määritellyn strategian tueksi ja täsmentämiseksi on siksi toivottu tarkempia toimintamalleja tai linjauksia muun muassa Business Finlandin kansallisella tasolla koordinoiman Team Finland -verkoston ja alueiden innovaatiostrategioiden yhteensovittamiseksi Business Finlandin strategian kanssa.

Kaiken kaikkiaan Business Finlandin **vaikuttavuus syntyy enenevässä määrin yhteistyössä kumppanien ja sidosryhmien kanssa,** ja tämä tulisi huomioida nykyistä paremmin sekä Business Finlandin strategiassa että myös Business Finlandin arvioinnissa ja ohjauksessa.

Toimintakentän laajeneminen kuitenkin haastaa organisaatiota ja jakaa näkemyksiä

Business Finlandiin kohdistuu laajenevia odotuksia ja elinkeinopolitiikan tarpeita, joita sen tulisi kattaa. Toiminta-alueen laajentaminen tuo kuitenkin haasteita organisaation tehokkuuden ja vaikuttavuuden ylläpitämiselle ja selkeän strategian noudattamiselle.

Business Finlandin hoidettavaksi on annettu **lisääntyvästi elinkeinopoliittisia tehtäviä** sen ns. perinteisten tehtävien ohelle. Tällaisia ovat olleet muun muassa energiatuet, AV-tuotantokannustin, laivanrakennuksen innovaatiotuki ja erityisesti keväällä 2020 myönnetty koronahäiriörahoitus. Yhtäältä on selvää, että Business Finlandin tulee toteuttaa hallituksen politiikkaa ja toimeenpanna ministeriön sille osoittamia tehtäviä. Toisaalta laajeneva tehtäväkenttä tuo johtamishaasteita ja hämärtää organisaation roolia ulospäin sidosryhmille, muun muassa poikkeavien kohderyhmien ja rahoitusmenettelyjen kannalta. Elinkeinopolitiikan tehtävien hoitamisen katsotaan kuitenkin yleisesti kuuluvan Business Finlandin kaltaisten organisaatioiden vastuulle, sikäli kun ne eivät liiaksi poikkea niiden normaalitoiminnasta ja organisaatio voi säilyttää itsenäisen päätöksenteon rahoituksessaan.

Keskittyminen kärkiyrityksiin perusteltua

On tärkeää, että elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa kehitetään kokonaisuutena ja että Business Finland voi sen sisällä keskittyä oman tehtävänsä hoitamiseen. Suomessa julkinen rahoitus kattaa alle kolme prosenttia yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan kustannuksista. Yritysten viennin ja kansainvälistymisen kustannuksista osuus on

todennäköisesti vielä tätä pienempi.¹⁰² Määrällisesti rajallista tukea ei ole tehokasta ja kannattavaa jakaa tasaisesti kaikille, minkä vuoksi Business Finland on omassa toiminnassaan suuntautunut ja palveluissaan erikoistunut uudistumis- ja kasvukykyisimpiin yrityksiin. Se tarkoittaa kuitenkin sitä, että **Business Finlandin toimintakentän ja rahoituksen ulkopuolelle jää vastaisuudessakin suurin osa yrityskentästä** ja jonkin verran myös sellaisia yrityksiä, joilla olisi tarvetta ja edellytyksiä uudistua, kasvaa ja kansainvälistyä. Näiden yritysten kehittämistarpeisiin vastaaminen on pitkälti muun muassa Finnveran, ELY-keskusten ja alueellisten kehittämissyhtiöiden varassa.

Myös viennin ja kansainvälistymisen korostuminen Business Finlandin tavoitteissa ja painotuksissa on hyvin perusteltua huomioiden viennin ja kansainvälisen kasvun merkitys Suomen kansantaloudelle. Arvioinnin yhteydessä nousi esiin, että Business Finlandin kunnianhimoisten 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.

Uudistus oli strategisesti perusteltu

Valittu kehittämissuunta erillisten palveluorganisaatioiden yhdistämiseksi ja sen mukainen Business Finland -uudistus on ollut looginen ja perusteltu palvelujen kehittämiseksi vastaamaan paremmin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kehittämistarpeita. **Pyrkimykset isompaan kokonaisuuteen, yhtenäiset ja paremmat palvelut sekä toiminnan laadun ja tehokkuuden tavoittelu ovat kaikki olleet perusteltuja.**

Itse uudistus valmisteltiin kuitenkin hyvin nopeasti, ja taustalla oli vahva ennakkonäkemys yhtiömuotoisen hallintomallin eduista. Lopullinen hallinnollinen toteutusmalli (ns. hybridioorganisaatio eli viraston ja yhtiön yhdistelmä) ei kuitenkaan aivan vastannut alkuperäistä tavoitetta pääosin yhtiömuotoisesta mallista, joka osoittautui uudistuksen valmistelun aikana perustuslain kanssa yhteensopimattomaksi.

Business Finlandin taustalla olivat itsessään hyvin toimineet ja arvostetut palveluorganisaatiot – Tekes ja Finpro –, mutta ne olivat myös **toiminta-, johtamis- ja ohjaustavoiltaan kaksi hyvin erilaista organisaatiota**. Organisaatioiden käytännön yhdistäminen osoittautuikin hankalaksi.

102 EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaan valtioneuvoston tuet vienninedistämiseksi ovat pääsääntöisesti, eräin poikkeuksin, kiellettyjä.

Kysymys on ollut **useista rinnakkaisista muutoksista** – kuten budjettimuutokset, rahoituksen suuntaamisen muutokset, palvelujen yhdistäminen, resurssien uudelleen allokointi, uusi strategia, uusi organisaatio ja uusia palvelumalleja. Muutosprosessi on vaatinut resursseja sekä työ- ja elinkeinoministeriössä että Business Finlandissa. Se on ollut myös henkilöstölle raskas ja sekoitti asiakastyötä, mutta tästä on nyt suurelta osin päästy yli.

Hallintoa on kevennetty ja voimavaroja siirretty lähemmäs asiakasrajapintaa

Uudistuksen myötä voimavaroja on ohjattu siten, että ne olisivat linjassa uuden strategian kanssa ja tukisivat uudistukselle asetettuja tavoitteita. Hallinnon resursointia on kevennetty, ja voimavaroja on siirretty virastosta yhtiön puolelle, lähemmäs asiakasrajapintaa. **Voimavarat ovat vahvistuneet tavoitellusti, mutta resurssien sisäinen allokointi ja tehtävien organisointi vaativat vielä lisähuomiota.** Resursoinnin osuvuutta (eri asiakas-segmentteihin kohdennetut resurssit) on syytä seurata tarkasti samalla, kun organisaatiossa totutellaan uuteen, aiempaa keskitetympään asiakasohjaukseen.

Lähtökohtaisesti Business Finlandin palveluita tarjotaan valtakunnallisesti ja henkilöstön fyysisellä sijainnilla ei pitäisi olla merkitystä palveluiden laadun ja saavutettavuuden kannalta. Osa Business Finlandin asiantuntijoista kuitenkin kokee valtakunnallisen toimintamallin haasteellisena. Haasteet liittyvät paikallistuntemuksen puutteeseen uusien asiakkaiden kohdalla (uutta asiakasta palveleva Business Finland -asiantuntija ei todennäköisesti ole samalta seudulta, uusi asiakas ei puolestaan tunne Business Finland -palveluita), kielitaitoon (ruotsinkieliset yritysasiakkaat) sekä siihen, että Business Finland -asiantuntijan toimiala- tai temaattinen osaaminen ei välttämättä kohdistu yrityksen tarpeisiin.

Ulkomaanverkostoa on vahvistettu ja toimintaa kehitetty, mutta kehittämistarvetta on edelleen

Uudistuksen myötä toiminnan **merkittävin lisäresursointi kohdistui tavoitteen mukaisesti nimenomaan ulkomaanverkoston vahvistamiseen.** Se osoitettiin erityisesti yritysten vienninedistämistoimiin. Ulkomaisten investointien houkutteluun Suomeen sekä matkailun edistämiseen on kohdistettu molempiin keskenään lähes sama määrä resursseja.

Business Finlandin ulkomaanverkosto toimii kotimaan organisaation jatkeena, tunnustelemassa uusia markkinamahdollisuuksia maailmalta. **Monimutkaistuva kauppapolitiikka aiheuttaa kuitenkin uudenlaisia haasteita pk-yritysten kansainväliseen toimintaan,** ja pk-yritysten resurssit toimintaympäristön seuraamiseen ovat usein riittämättömät. Siksi on yhä tärkeämpää, että Business Finland tarjoaa yhteistyössä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa yrityksille kansainväliseen toimintaympäristöön liittyvää tietoa ja ratkaisuja.

Ulkomaanverkoston kehittämisessä on menty selvästi eteenpäin. Erityisesti Business Finlandin yhteistyötä ulkoministeriön ulkomaanedustustojen kanssa on kehitetty systemaattisesti. Verkosto on nyt vahvempi, yritysten tarpeiden mukaan strategisesti suuntautunut ja tehokkaammin organisoitunut kuin aiemmin. Sen toimintaa myös seurataan ja ohjataan entistä tarkemmin.

Osaavien resurssien riittävyys asettaa omat haasteensa ulkomaanverkoston kattavuudelle. Business Finlandin ulkomaanverkostossa on edelleen useita pieniä yksiköitä, vaikka toimintoja on vuodesta 2019 alkaen keskitetty suurempiin yksiköihin. **Ulkomaanverkoston ja vienninedistämisen sisäistä priorisointia onkin tarpeen jatkaa.** Verkoston kehittämisessä on tärkeää varmistaa, että palvelut ja asiantuntijoiden osaaminen ovat riittävän korkeatasoisia. Yleisen neuvonnan ja markkinatiedon sijaan on tarvetta sektorikohtaiselle ja muulle erikoistuneelle asiantuntemukselle.

Tulosohjausta on kehitetty strategisempaan suuntaan, budjettiohjaus voimakasta

Business Finlandilla on hyvin merkittävä rooli työ- ja elinkeinoministeriön innovaatio- ja elinkeinopolitiikan toteuttamisessa, ja siksi myös sen ohjaamiseen on kiinnitetty paljon huomioita. Ohjausta onkin kehitetty ja vahvistettu myös ministeriössä. Erityisesti **uudistusvaihetta ohjattiin hyvin tarkasti**, mikä on ollut hyvin perusteltua.

Business Finland on työ- ja elinkeinoministeriön suorassa ohjauksessa ja **nopea reagoimaan erilaisiin elinkeinopoliittisiin tarpeisiin.** Business Finlandia ja sen edeltäjien toimintaa on aktiivisesti suunnattu budjetti- ja tulosohjauksen keinoin vastaamaan kulloisiakin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan haasteita ja Business Finlandin onkin usein todettu olevan varsin ketterä reagoimaan ministeriön tarpeisiin. Esimerkiksi koronakriisin nopeassa hoidossa Business Finlandilla on ollut erityinen rooli.

Viime vuosina Business Finlandin tulosohjausta on määrätietoisesti kehitetty strategisempaan suuntaan valtionhallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti. Myös vuoropuhelu ministeriön tulosohjaajien ja viraston välillä näyttyy tiiviinä ja toimivana. Esiin nousseet kehityskohteet ovat pääosin yleisiä tulosohjaukseen liittyviä haasteita (parempien mittausten löytäminen jne.).

Tulosohjauksen ohella **budjettiohjaus (määrärahojen leikkaukset ja suuntaukset) on ajoittain voimakkaasti määritellyt Business Finlandin toimintaedellytyksiä ja pääsuuntia.** Tulosohjausta ja toiminnan määrätietoista kehittämistä on haitannut rahoituspuutteen lyhytjänteisyys ja vaihtelu. Business Finlandin vaikuttavuuden, asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta on tärkeää, että Business Finlandin rooli ja asema olisi mahdollisimman vakaa ja ennustettava.

Lisäksi hallinnon **hybridimalli** on nostanut esiin joitakin erityisiä ohjauskysymyksiä. Yksi kysymys liittyy siihen, että ministeriö periaatteessa tulosoittaa ainoastaan rahoituskeskusta (virastoa), joka puolestaan omistajaohjaa Business Finland osakeyhtiötä. Koska rahoituskeskuksella ja Business Finland osakeyhtiöllä on yhteinen johto, kohdistuu ministeriön tulosoitus käytännössä myös osakeyhtiöön.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilla on myös **aktiivinen johtokunta**, joka koostuu rahoituskeskuksen toimialaa tuntevista henkilöistä mukaan lukien työ- ja elinkeinoministeriön edustaja – käytännössä elinkeinoelämän ja keskeisten ministeriöiden edustajista. Johtokunnalla on tärkeä rooli Business Finlandin strategian muotoilussa ja toimeenpanossa, mutta sen rooli suhteessa ministeriön ohjaukseen on hieman rinnakkainen.

Uudistus on vahvistanut palvelupolkuja, mutta työtä edelleen jatkettava

Palvelujen yhdistämisellä tavoitellut edut ovat asiakkaiden suuntaan olleet sinänsä selkeitä ja perusteltuja. Joissakin toiminnoissa yhdistämisen synergiat ovat olleet ilmeisiä ja hyödyt havaittavissa (esimerkiksi innovaatorahoituksen, kansainvälisen kasvun sekä Invest In -toiminnan ja maakuvatyön synergiat). Yhdistymisellä on ollut vaikutuksia myös toimintatapoihin, ja muun muassa kansainvälisyys on tullut lähemmäs toiminnan arkea, business-näkökulma on vahvistunut ja näkymä markkinatarpeisiin parantunut.

Jo ennen uudistusta Tekes ja Finpro toteuttivat yhteisen palvelumuotoiluprojektin, jotta Business Finlandin palveluista muodostuisi yhtenäinen kokonaisuus. Uudistuksen myötä asiakkaille tarjottavien palvelupolkujen merkitys on korostunut. Kansainvälistyvien yritysten näkökulmasta tarkasteltuna **uudistus on vahvistanut palvelupolkuja ja mahdollistanut saman organisaation alla kattavamman palveluvalikoiman**. Samalla on pyritty siirtymään tuotelähtöisyydestä asiakaslähtöisyyteen. Synergiaetua voidaan katsoa syntyneen asiakkaille myös lukumäärällisesti aiempaa vähemmästä ja fokuoituneemmasta ohjelmatoiminnasta. **Asiakkuuksien hallinnan ja palvelujen kehittäminen on kuitenkin edelleen kesken, ja synergioiden toteutuminen voidaan arvioida kunnolla vasta myöhemmin**.

Tunnistetuista hyödyistä huolimatta uudistuksen vaikutukset eivät kuitenkaan ole vielä realisoituneet esimerkiksi yhteisasiakkuuksien määrän kasvuna, mikä osaltaan korostaa tarvetta kehittää edelleen palveluita ja asiakasohjausta myös organisaation sisällä. **Työtä palvelujen käytettävyyden ja saavutettavuuden parantamiseksi tulee jatkaa** paitsi organisaation sisällä myös yhteistyössä muiden Team Finland -verkoston toimijoiden kanssa. Business Finlandin palvelupolun tulee olla helposti ymmärrettävä ja selkeästi kommunikoitavissa, ja sen tulisi toimia sujuvasti ja yhdenmukaisesti aluetasolta kohdemarkkinoille asti. Kyse on laajemmasta Team Finland -yhteistyön kehittämisestä, jossa myös muilla toimijoilla (esimerkiksi ELY-keskukset) on tärkeä rooli. Business Finlandilla on tässä kuitenkin keskeinen rooli Team Finland -verkoston kansallisen tason koordinaattorina.

Uudistuksen sisäiset tehokkuushyödyt eivät ilmeisiä – yhtiön tehtävien määrittelyssä on edelleen avoimia kysymyksiä

Siinä missä edellytykset ulkoisten synergiahyötyjen toteutumiselle ovat selkeitä, Business Finland -uudistuksella tavoitellut sisäiset tehokkuushyödyt eivät ole olleet yhtä ilmeisiä. Uudistuksen jälkeenkin organisaatiossa on kaksi toisistaan erilaista kokonaisuuden osaa – **virasto ja yhtiö**. Vaikka Business Finland -kokonaisuutta johdetaan yhtenä organisaationa, nykyisessä hybridimallissa on kuitenkin kaksi eriytettyä taloushallintoa, kaksi erilaista tilinpäätöstä ja työntekijöillä kahdet erilaiset työehdot. Vaikka näiden toiminnallisen vaikutuksen koetaan olevan pieni, on ilmeistä, että uudistuksen myötä **hallinnollista taakkaa on tullut lisää ainakin suhteessa yhteen yhtenäiseen organisaatioon.**

Yhtiön tehtävien määrittelyä koskevia tulkinnallisia haasteita on ilmennyt yhdistymisen jälkeen. Laissa säädettyjä tehtäviä voidaan pitää jossain määrin yleisluonteisina eikä tehtävien luonnetta ole tarkemmin määritelty. Käynnissä olevan säädösvalmisteluhankkeen eräänä tavoitteena on kyseisiin haasteisiin puuttuminen.

Business Finlandia koskevan lakiesityksen sisällön perusteella eräänä uudistuksen tarkoituksena on nimenomaan ollut se, että yhdistymisen kohteena olevien **organisaatioiden toimintojen koordinaatio paranisi**. Keskinäisen koordinaation tavoite yhdistettynä tehtäviä koskevan sääntelyn osittaiseen päällekkäisyyteen on jälkikäteen tarkasteltuna johtanut oikeudellisiin tulkintaongelmiin.

Business Finland -lain muutosesitysluonnoksessa edellä mainittuihin ongelmiin on esitetty puuttuttavan **tarkemmalla tehtävien määrittelyllä**. Lausuntokierroksella annetuista lausunnoista ilmenee, että **julkisten hallintotehtävien määrittely ei ole säädösteknisesti ongelmatonta**.

Lisäksi on tärkeää mainita, että yhtiön **työntekijöiden rooli ei aina ole selkeä** viraston/ Rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvissa asioissa. Yhtiön työntekijöiden rooli ei ole selkeä niissä tapauksissa, joissa potentiaalinen asiakas haluaa keskustella Rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvasta Business Finlandin rahoituspalvelusta. Vastaavasti yhtiön työntekijöiden rooli Rahoituskeskuksen rahoitushakemuksen päätösvalmistelussa ei ole selkeä. On myös epäselvää, missä laajuudessa yhtiö voi toimeenpanna Rahoituskeskuksen rahoituspalveluihin liittyvää neuvontavollisuutta.

Säädösperustan uudistamisen **viivästyminen on hankaloittanut toimintaa**. Hallinnolliset erityiskysymykset ovat myös edellyttäneet erityisosaamista ja lisätyötä myös Business Finlandilta sekä lisänneet muutenkin epävarmuutta. Business Finlandin hybridirakenteen ohjauksessa – sekä Business Finlandin sisällä että ohjaavassa ministeriössä – on hallittava sekä valtionhallinnon toimintaperiaatteet että osakeyhtiön ja valtion erityistehtävyyhtiön toiminta ja näiden erot. Myös monien hallinnon yleislakien, kuten julkisuus- ja hankintalakien soveltaminen vaatii ylimääräistä työtä ja erityisosaamista.

Kiinnostavuus työpaikkana on säilynyt, mutta työtyytyväisyydessä on parannettavaa

Tekesin ja Finpron toimintojen yhdistäminen Business Finlandiksi on ollut mittava urakka. Henkilöstön näkökulmasta muutos ei ole ollut helppo ja se, miten muutos on koettu, on vaihdellut paljon. Osa aiemmin virkavastuulla rahoituspäätöksiä tehneistä henkilöstä on siirtynyt lähemmäs asiakasrajapintaa. Toisille muutos on ollut päinvastainen.

Business Finlandin **houkuttelevuus työpaikkana on säilynyt hyvänä, mutta henkilöstön tyytyväisyys on edelleen alhainen**. Tosin tuoreimpien tulosten perusteella trendi tässä on varovaisen positiivinen. Erityisesti koronavuoden aikana yhteinen tekeminen Suomen hyväksi on muodostunut kantavaksi teemaksi henkilöstön keskuudessa. Yhtäältä henkilöstö kokee olevansa Suomella töissä, toisaalta henkinen raja-aita viraston ja yhtiön välillä sekä hallintomallista johtuvat tekijät haastavat työtyytyväisyyttä ja työssä jaksamista. Henkinen ja osin myös tekninen raja-aita viittaa tässä siihen, että organisaatiossa on kaksi erilaista työehtosopimusta, osin erilainen palkkaus, erimittaiset lomat sekä yhteinen CRM-järjestelmä, jonka tiedot näkyvät asiantuntijalle vaihtelevasti sen mukaan, onko hän viraston vai yhtiön puolella.

Valta ja vastuu -kysymykset ovat olleet yksi merkittävistä muutokseen liittyvistä haasteista. Työtehtäviin liittyvät valta ja vastuu -kysymykset eivät ole olleet yksiselitteisiä, ja JUKO ry teki aiheesta kantelun vuonna 2018. Seuraavana vuonna apulaisoikeusasiamies antoi päätöksen Business Finlandista ja julkisten hallintotehtävien siirtämisestä. Tämä haaste ei ole vielä täysin poistunut.

Uusi organisaatio antaa paremmat edellytykset vaikuttavuuden kehittämiseksi

Aikaisempien arviointien ja Business Finlandille asetettujen vaikuttavuustavoitteiden mittareiden valossa **Business Finland on yleisesti saavuttanut hyvin tulostavoitteensa** eikä uudistuksella näytä olleen merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tunnuslukujen saavuttamiseen. On kuitenkin todettava, että pitkään kestänyt uudistus on aiheuttanut myös negatiivisia vaikutuksia sekä kritiikkiä asiakkaiden ja kumppaneiden keskuudessa.

Vaikuttavuuden osalta on huomioitava, että viennin ja kansainvälistymisen edistäminen noudattaa erilaista vaikutuslogiikkaa kuin TKI-toiminnan edistäminen. Myös **vaikuttavuuden arviointikäytännöissä ja kulttuureissa on runsaasti eroa näiden toimintojen välillä**. Jatkossa eri osa-alueita tulisi arvioida sekä tasapainoisemmin että tarkastella myös niiden keskinäisen synergian toteutumista. Riippumattomuuden varmistamiseksi **keskeiset Business Finlandin vaikuttavuusarviointit olisi perusteltua toteuttaa ministeriötasolla**.

Merkittävien yhteiskunnallisten haasteiden noustessa yhä keskeisemmin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan agendalle, lienee syytä pohtia pitäisikö **myös ennakointityötä**

vahvistaa ja aktiivisemmin kehittää Business Finlandissa. Tässä saattaisi olla myös yhteistyön paikka vaikkapa Sitran kanssa.

Uudistuksesta on kuitenkin kulunut vasta hyvin lyhyt aika – toimintamallin tehokkuus, saavutetut synergiaedut ja muutokset vaikuttavuudessa kunnolla nähdään vasta myöhemmin.

7.2 Kehittämissuosituksset

Suositus 1. Business Finland -uudistuksen saattaminen loppuun tehokkuushyötyjen realisoimiseksi

Business Finlandin palveluorganisaation kehittäminen joustavammaksi ja ketterämmäksi antaa paremmat edellytykset vastata muuttuviin ja erilaisiin palvelutarpeisiin. **Elinkeinoelämän uudistamisen ja kehittämisen rahoittajana ja asiantuntijana Business Finlandin tulee myös itse olla dynaaminen edelläkävijäorganisaatio.**

Business Finland -uudistus on vienyt oman aikansa. Uusi yhtenäinen organisaatio aloitti vuonna 2018, ja organisaatiota uudistettiin taas vuoden 2021 alussa. Uuden organisaation ja uusien palvelukonseptien viimeistely vaatii kuitenkin aikaa. Siksi on todennäköistä, että toiminnan tehokkuutta ja keskinäisiä synergioita saadaan vielä vahvistettua ja tulostavoitteitakin voidaan asettaa korkeammalle.

Tässä vaiheessa on ensisijaisen tärkeää pidättäytyä tuomasta ylimääräisiä muutoksia organisaatiolle ja sitä kautta turvata **Business Finlandille riittävä työrauha**, jotta se voi saattaa uudistuksen asiallisesti loppuun ja keskittyä perustoimintaansa. Tämä ei kuitenkaan koske organisaation juridisesta puitteesta johtuvia mahdollisia täsmennystarpeita (ks. Suositus 4).

Koko järjestelmän toiminnan ja vaikuttavuuden kannalta on myös erityisen tärkeää, että Business Finlandin rooli ja asemoituminen on mahdollisimman vakaa ja ennakoitava ja että Business Finlandin rooli ja toimintamalli on selkeä sekä asiakkaille että sidosryhmille.

Suositus 2. Business Finlandin rahoituspuitteen vakauttaminen

Business Finlandin strategista tulosohjausta ja toiminnan määrätietoista kehittämistä on haitannut sen **rahoituspuitteen lyhytjänteisyys ja vaihtelu**. Business Finlandin vastuulle on annettu yhä laajemmin elinkeinopolitiikan tehtäviä, ja kasvava osa tehtävistä on rahoitettu määräaikaisin budjettivaroin. Hankaluutta aiheuttaa se, että myös sen perustehtävien rahoitus on ollut osittain lyhytjänteistä ja määräaikaista.

Vastaisuudessa tulisi pyrkiä siihen, että Business Finlandin perustehtävät, jotka määräytyvät hallitusohjelman ja sen toimeenpanon sekä Business Finlandin strategian mukaisesti ja joiden edistymistä seurataan tulosohjauksen kautta, on turvattu riittävän pitkäjänteisin resurssein. Hallituskaudet ylittävä rahoituspuite ja tavoiteasetanta auttaisi parantamaan Business Finlandin toiminnan ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä ja sitä kautta parantamaan myös sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Suositus 3. Business Finlandin roolin ja ohjauksen selkeyttäminen suhteessa yhteiskunnan läpileikkaavien haasteiden ratkaisemiseen

Innovaatiotoiminnalla, uusilla toimintamalleilla ja uusilla ratkaisuilla on tärkeä asema yhteiskuntaa läpikäyvästi koskettavien systeemisten murrosten – kuten digitalisaation, ilmastonmuutoksen, väestön ikääntymisen – hallinnassa ja niistä kumpuavien haasteiden kääntämisessä mahdollisuuksiksi. Merkittävimmät yhteiskunnalliset murrokset avaavat myös suurimmat mahdollisuudet tuottavuus- ja kilpailukykyloikille. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen Business Finland on **keskeinen kehittämisorganisaatio**, kun elinkeinoelämää ja tutkimusta pyritään mobilisoimaan yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseen ja niistä avautuvien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Business Finlandin myös odotetaan lisääntyvästi vastaavan näihin haasteisiin, ja odotukset usein nousevat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ulkopuolelta.

Business Finlandin tulosohtaus on perusteltua jatkossakin pitää työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta eri yhteiskuntasektoreilta tulevien kehittämistarpeiden substanssiohjaukseen ja resursointiin tulisi pohtia uusia, nykyistä täydentäviä ratkaisuja. Läpileikkaavien teemojen kannalta on tärkeää, että toimintaa arvioidaan, ohjataan ja kehitetään säännöllisemmin myös järjestelmätasolla, ei vain yksittäisten toimijoiden näkökulmasta. Ohjauksen näkökulmasta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi informaatio-ohjaukseen perustuvia toimintamalleja, joihin osallistuvat TEM:n ja Business Finlandin lisäksi myös muut keskeiset sidosryhmät.

Suositus 4. Yhtiön vastuukysymysten ratkaiseminen ja kestävän hallinnollisen mallin suunnittelu

Juridisesti nykyinen hallintomalli on ongelmallinen nykylainsäädännön puitteissa. Näiltä osin organisaatiota, toimintaa ja/tai lainsäädäntöä pitää täsmentää. Työ- ja elinkeinoministeriö on sitoutunut asian ratkaisemiseen. Hallintomallin tarpeelliset täsmennykset on tärkeää saada päätökseen, jotta toimintaa voidaan suunnata ja kehittää sen mukaisesti. Se tarkoittanee muun muassa viraston ja yhtiön joidenkin tehtävien tarkempaa eriyttämistä ja vastuiden rajaamista.

Yksiselitteisiä, **nopeita ratkaisuja ei kuitenkaan ole näköpiirissä**, ja siksi tarvittavien korjaustoimenpiteiden riittävä taustoitusta, eri vaihtoehtojen vertailu ja huolellinen valmistelu on tärkeää.

Suositus 5. Strategisen toiminta- ja kumppanuusmallin kehittäminen alueille

Business Finlandin rooliin ja toimintaan alueilla (erityisesti TKI-toiminnan ja viennin edistämisen näkökulmista) kohdistuu kritiikkiä ja yhteistyö alueellisten toimijoiden kuten maakuntien, kaupunkien ja kehittämissyhtiöiden kanssa on vähäistä. Vastuu Team Finland -yhteistyön koordinoinnista alueilla on ELY-keskuksilla, mutta Business Finlandin tulisi jatkossa vahvistaa strategisia kumppanuuksia eri toimijoiden kanssa sekä pyrkiä osaltaan tukemaan alueiden omia kasvustrategioita osallistumalla aktiivisesti alueiden strategia- ja ohjelmatyöhön. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita vahvempaa alueellista resursointia, vaan pikemminkin toiminnan tehostamista ja uusia toimintamalleja. Business Finlandin rooli alueilla tulisi myös selkeämmin viestiä kumppaneille. Alueellisen toimintamallin kehittäminen on parhaillaan käynnissä osana viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelman toimeenpanoa.

Suositus 6. Elinkeinoelämää uudistavan tutkimuksen vahvistaminen

Business Finlandin rahoitusta on ajan myötä suunnattu elinkeinopolitiikan tavoitteiden mukaisesti voimakkaammin kohti nopeasti kasvavia ja kansainvälistyviä yrityksiä, mikä on käytännössä tarkoittanut vetäytymistä yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa toteutetusta elinkeinoelämää uudistavasta tutkimuksesta. Se on johtanut siihen, että **yritysten ja tutkimuksen rajapintaan on jäänyt ilmeisiä tutkimustarpeita, joille ei löydy rahoitusta nykymuodossaan**. Niiden rahoittaminen ei automaattisesti ole Business Finlandin vastuulla, mutta tarpeiden ratkaisemiseksi suositellaan, että Business Finland hakee soveltuvia rahoitusmalleja yhteistyössä Suomen Akatemian, opetus- ja kulttuuriministeriön, korkeakoulujen sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Suomessa tarvitaan rakenteellista uudistumista ja uusia avauksia sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Inkrementaalinen kehittyminen ei riitä ratkaisemaan suomalaisen elinkeinorakenteen uudistumisen ja tuottavuuden parantamisen haasteita riittävän nopeasti. Business Finlandin **rahoituksen tulisi voimakkaammin tukea merkittävää uudistumista, uusia rakenteellisia ratkaisuja ja sitä kautta rohkeampaa riskinottoa** – silläkin uhalla, että se tarkoittaa myös suurempia toteutuneita rahoitusriskejä. Business Finlandin veturiyrittäjärahoitus on tästä esimerkki, joka on saanut erittäin hyvää palautetta.

LÄHDELUETTELO

- Amcham Finland (2020) Towards the Ideal Business Location. Finland as a Business Location 2020 Barometer. Business Finland.
- Borrás (2019) The Widening and Deepening of Innovation Policy: What Conditions Provide for Effective Governance?. CIRCLE Working Paper 2/2009.
- Business Finland. Business Finlandin strategia.
<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/strategia>
- Business Finlandin tilinpäätökset 2018, 2019 ja 2020.
- de Rechtspraak: Zoekresultaat - inzien document ECLI:NL:RVS:2020:261., 2020. Retrieved from
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2020:261>
- Edler, Georghiou, Blind, Uyarra (2012) Evaluating the demand side: New challenges for evaluation. Research Evaluation
- EK (2019) Yritysten kansainvälistyminen ja Team Finland -palvelut. EK:n yrityskyselyn tulokset 2019.
https://ek.fi/wp-content/uploads/Yrityskyselyn_tulokset_Kansainvalistymisen_09_2019.pdf
- Ernst & Young (2019) Nordic Attractiveness Survey. https://www.ey.com/en_no/nordics-attractiveness-survey
- ESPON (2018) The World in Europe, global FDI flows towards Europe. Case studies of best practices in FDI promotion. Scientific report. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20FDI%20-%202007%20-%20Scientific%20report%20-%20Case%20studies.pdf>
- European Commission. Agenda for a sustainable and competitive European tourism
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0621>
- European Commission: Better Regulation Guidelines, Chapter VI: Guidelines on evaluation.
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>
- European Economic and Social Committee (2018). Study on best practices on national export promotion activities.
- Etna (2020) Suhdanne. Vuosikirja 2020:2. ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Fagerberg, Hutschenreiter (2020) Coping with Societal Challenges: Lessons for Innovation Policy Governance. Journal of Industrial Competitiveness and Trade 20, 2020.
- Finpro Oy. Toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.-31.12.2017.
- Finpro ry muuttuu valtion kokonaan omistamaksi osakeyhtiöksi. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote. 1.10.2015.
- Formaro, P. et al (2020) Evaluation of Tekes R&D funding for the European Commission. Impact study. Business Finland report 3/2020.
- HE 158/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland – nimisestä osakeyhtiöstä. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170158>
- Hallituksen puoliväliriihen tiedote. Valtioneuvosto, 25.4.2017.
- Halme, Rouvinen, Kotiranta, Pajarinen, Ylhäinen, Piirainen, Salminen (2018) Efforts of Finnvera, Finpro, and Tekes in Promoting Internationally oriented SMEs, 3/2018, Business Finland.
- Halme, Lähde, Lamminkoski, Mäkelä, (2019) Developmental evaluation of Business with Impact (BEAM) programme – Final Report, Ministry of Foreign Affairs and Business Finland.
- Härmälä, Roiha, Salminen, Arovuori (2020) Evaluation of Food export programs – Final Report 1/2020, Business Finland.
- Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tulostavoiteasiakirja vuosille 2021–2024. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020.
- Ilmakunnas, S. ym. (2021) Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:25.
- Koski, ym. (2020). Global Growth for Companies. Impact Study. Business Finland, report 4/2020.
- Kowalski, Rabaioli, Vallejo (2017) International Technology Transfer Measures in an Interconnected World: Lessons and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, No. 208., 2017.
- Kowalski (2020) Will the post-Covid world will be less open to foreign direct investment? In: Baldwin, R., Evenett, S. Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, 2020.
- Kuhlmann, Rip (2018) Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges. Science and Public Policy. 45. 448-454. 10.1093/SCIPOL/SCY011, 2018.
- Kärkihanke 1: Team Finland -verkoston vahvistaminen yhteistyötä tiivistämällä. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015. Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle, Tekes 15.11.2017. (DM 1947013)
- Loewendahl (2018) Innovation in Foreign Direct Investment Attraction. Technical note., 2018.
- OECD Data: FDI Stocks. <https://data.oecd.org/fdi/fdi-stocks.htm>
- OECD: Evaluation Criteria.
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
- OECD (2020) OECD Economic Surveys: Finland. OECD.
- OECD (2017) OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017. OECD.

- OECD (2021) The Impact of Regulation on International Investment in Finland. OECD.
- Oosi, Haila, Valtakari, Eskelinen, Mustonen, Pitkänen, Gheerawo (2020) Evaluation of Programmes for Customer Experience, Creative Industries and Human-Centric Business, Business Finland, 2020.
- Oosi, Koramo, Korhonen, Wennberg (2018) Door Anticipator, Locator and Opener, but Only for Those Who Know about It – Evaluation of the Market Opportunities Services. Business Finland, report 5/2018.
- Owal Group (2020) Audiovisuaalisen alan tuotantokannustimen väliarvointiraportti.
- Owal Group (2020) Talent Boost -toimenpideohjelman Business Finland -osuuden ennakoiva arviointi.
- Palma, Ladeiras, Culic, Gini (2019) For a New EU Integrated Tourism Policy: Europe – 27 Countries, One Destination. Lille: EPICAH - Interreg Europe, 2019.
- Piirainen (ed.), Halme, Järvelin, Fängström, Engblom, Mensink, Åström (2019) Impact Study of Research Organisations, Large Enterprises and SHOKS – The Big Three, Evaluation Report 2019, Business Finland, 2019.
- Piirainen, Halme, Haavisto, Leskelä, Walker, Zhao, Barge, Lehmuusaari (2019) Programmes Contributing to Health and Wellbeing – Evaluation of FinnWell, Pharma, Innovations in social and health care, Digital hospital and Team Finland health programmes – Evaluation report 2/2019, Business Finland.
- Rakennerahastokauden arviointi, TEM 2019.
- Rokozs, Pietrasienki (2020) The Covid-19 pandemic and digitalization of export promotion services – are changes here to stay?, 2020.
<https://www.unr.edu/business/international/blog/export-promotion-services-m>
- Romanainen, Vingre, Beckers, Roman, Gonzales, Bengtsson Jallow, Dubinskas (2019) Programmes Changing Practices for Innovation - Evaluation of Smart procurement, Built environment and witty city programmes – Evaluation report 1/2019, Business Finland.
- Rytter Sunesen, Thelle, Henriksen, Kantanen, Dressler, Buhrmann (2019) World-class Ecosystems and Competitive Business Environment – Impact Study, 3/2019, Business Finland.
- Salminen, Halme, Lahtinen: Miten Team Finlandia kehitetään vaikuttavammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi? Valtioneuvoston kanslia, Policy Brief 3/2017.
- Salminen, Halme, Lähde, Härmälä, Wiikeri, Lamminkoski: Team Finland -kasvuohjelmien arviointi. Valtioneuvoston kanslia, 2016.
- Schot, Johan, Steinmueller. "Framing innovation policy for transformative change: innovation policy 3.0.", 2016.
- Severi Keinälä, työ- ja elinkeinoministeriö, Talouselämä 24.4.2014
- Suomen Yrittäjät. Pk-yritysbarometrit.
<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/pk-yritysbarometrit-539687>
- Talousskasvun edellytykset tulevaisuudessa – lähtökohdat, suunnat ja ratkaisut. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:6.
- Team Finland. <https://www.team-finland.fi>
- Team Finland (2019). Team Finland -verkosto. Strategia 2019. https://www.team-finland.fi/4aaf24/siteassets/team-finland-subsite/documentation/team_finland_strategia_2019.pdf
- Team Finland -toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittäminen. Työryhmän väliraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. TEM raportteja 39/2016.
- Team Finland -verkoston vaikuttavuuden arviointi (TF-ARVI).
<https://tietokayttoon.fi/-/team-finland-verkoston-vaikuttavuuden-arviointi-tf-arvi>
- Technopolis group (2019) Raising the Ambition Level in Norwegian Innovation Policy. Final Report. May 2019. Tekesin tilinpäätös 2017.
- Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys verovuosina 2021–2025.
<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/90739/tutkimus-ja-kehitt%C3%A4mistoiminnan-lis%C3%A4v%C3%A4hennys-verovuosina-2021-2025/>
- Toimialaraportit. Matkailun suuntana kestävä ja turvallinen tulevaisuus. TEM Toimialaraportit 2021:1.
- Tuottavuuslautakunta (2020) Tuottavuus ja kilpailukyky Suomessa. Mistä kilpailukyky koostuu ja mihin sitä tarvitaan? Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:81.
- Työ- ja elinkeinoministeriön ja Innovaatorahoituskeskus Tekesin välinen tulostavoiteasiakirja 2015–2018.
- Ulkomaiset suorat sijoitukset vuonna 2019. Tilastokeskus, 2020
https://www.stat.fi/til/ssij/2019/ssij_2019_2020-09-30_kat_001_fi.html
- Valtion sektoritutkimuslaitosten kokonaisuudistus, TULA 2013.
- Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös, 8.4.2020.
- Valtioneuvoston periaatepäätös Team Finland -strategia ulkomaisten investointien edistämisestä.
- Viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:51.
- Wennberg, M. & Oosi, O. (2021) Evaluation of Visit Finland. Report 3/2021, Business Finland.
- Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun: Suomen matkailustrategia 2019–2028 ja toimenpiteet 2019–2023 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161906>
- Zegel, S. et al (2021) World-Class Ecosystems in the Finnish Economy. Impact Study. Business Finland report 2/2021.

Liite 1. International benchmarking

Introduction

In this section we give an overview of five peer countries/organisations of Finland/
Business Finland: **Ireland, Denmark, Norway, Sweden** and **Netherlands**.

The benchmarks cover R&I policy, FDI attraction, export promotion and tourism promotion, but focus of this summary is on elements in selected countries' export-promotion model. The analysis aims to identify potential new approaches for maintaining/improving Business Finland impact, supporting the overall conclusions and recommendations of the evaluation.

In selecting comparison countries, we have placed emphasis on three criteria. First, countries generally regarded as being at forefront of innovation and from which other countries can learn. According to the European Innovation Scoreboard, Finland, Denmark, and Sweden are in the top group of 'Innovation Leaders' that perform significantly above the EU average. Ireland is in the group of 'Strong Innovators' that is above or close to the EU average.¹⁰³ Second, countries where innovation policy has played an important role. Third, we required that the selected cases be broadly relevant to Finnish R&I priorities and Business Finland. Also, availability of documentation, accessibility of people to interview and the presence of evaluations or other studies that would help us draw conclusions, was important.

In Table 1 we list country specific reasons why the cases are relevant for Finland and Business Finland in particular.

103 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150

Table 1. Country specific reasons why cases are relevant for Finland/Business Finland

Country	
Sweden	<p>Greater number of export promotion actors than other countries with Team Sweden as the umbrella organisation with the purpose of supporting the export and internationalisation of companies.</p> <p>The regional export centres for simplifying the support for SME's could provide interesting lessons to be learnt in how to organise export promotion actors.</p>
Norway	<p>Innovation Norway and The Research Council Norway could provide interesting lessons. Innovation Norway was similarly to BF created from the merging of several organisations with different objectives and they promote enterprises, tourism, and interaction in the Triple-helix.</p> <p>Research Council Norway has structured their programmes in portfolios which are targeted towards societal challenges.</p>
Denmark	<p>Multi-faceted and diverse actor infrastructure. Several important lessons can be drawn from the restructuring process as well as the set-up itself.</p> <p>Wealth of sectoral and thematic strategies and political advancements. Denmark has launched several strategies related to RDI in general as well as for the three sub-domains under closer scrutiny of FDI, Export Promotion and Tourism.</p> <p>Focus on societal challenges and mission orientation. Societal challenges are addressed in several of the political and strategic endeavours, where the aspect of sustainability is the most common denominator.</p> <p>Active Export Promotion. Several strategies, tools and support mechanisms have already been implemented, and the budget for such has been increasing.</p>
Ireland	<p>Enterprise Ireland is public agency with long lasting experience in integrating support for RDI and export. It runs a network of foreign offices helping to achieve export objectives and oversees operation of regionally located Local Enterprise Offices (LEOs).</p> <p>Enterprise Ireland can provide interesting lessons learned on organizing regional support for RDI.</p> <p>Enterprise Ireland has defined sustainability as one of the key strategic priorities and delivers various tools to address this challenge.</p> <p>Ireland and IDA Ireland in particular have good lessons learned to provide in terms of attracting FDI and creating spillovers from MNEs to local benefit.</p>
Netherlands	<p>The Netherlands has strengths in the applied policy mix, the public institutions as well as the favourable framework conditions and supportive business environment.</p> <p>Combination of strong collaboration platforms (Top sectors) with more traditional generic and targeted company policies, especially now that they attention has shifted towards addressing the societal challenges.</p> <p>The interactions with key public organisations that support internationalisation are interesting due to the network of Dutch innovation attachés and the dedicated organisations for attracting FDI and tourism that works closely with the regions.</p>

For the benchmark we have used a template to provide a structured comparison between the selected cases. Based on available public sources and desk research the benchmark covers the areas of R&D&I funding, investment attraction, export promotion, tourism promotion. For **Ireland, Denmark and Norway** we have done an In-depth benchmarking, based on extended document review and phone interviews, with focus on

- Lessons from collaboration between Norwegian export promotion agencies/ organisations and establishment of Innovation Norway
- Danish export promotion system and “export journey”, Trade Council/ Innovation centres and Regional Business Development Centres
- Enterprise Ireland & LEOs and “export journey”

Overview data for benchmarked countries

Table 2 illustrates key statistical figures for Finland and comparison countries.

Table 2. Data overview of benchmark countries

Indicator	Finland	Sweden	Norway	Denmark	Ireland	Netherlands
GDP per capita (PPP)	51 426	55 820	66 832	60 178	88 241	59 554
GERD/GDP	2,8%	3,3%	2,1%	3,0%	1,0%	2,2%
Share of GERD financed by businesses	55,8%	60,8%	42,0%	58,5%	52,1%	51,6%
Share of GERD financed by Government	28,3%	25,0%	48,0%	27,2%	22,9%	31,4%
Share of GERD financed by rest of the world	13,9%	10,1%	8,2%	8,9%	23,4%	14,3%
High-medium tech exports	48,5%	59,7%	44,8%	57,7%	59,2%	55,7%
Inward FDI as a share of GDP	30,9%	59,2%	40,0%	35,0%	296,5%	218,9%
Direct government funding of BERD	2.79%	4.7%	9.94%	2.03%	4.61%	2.12%
R&D tax subsidy as a share of BERD (Indirect funding)	0%	0.55%	11.08%	1.26%	15.48%	9.54%

Source: OECD Main Economic Indicators & Main Science and Technology Indicators. Latest data years 2017–2018, OECD FDI in figures 10/2020, OECD R&D Tax Incentives database

Table 3 below illustrates key bodies involved in delivering RDI policy, FDI attraction, export and tourism promotion in the benchmark countries.

Table 3. Overview of stakeholders, objectives, and programmes

Country	Organisation	Key objective	Flagship programme
Sweden	Vinnova	Stimulating innovation	Strategic Innovation Programmes Challenge-Driven Innovation Research and innovation funding
	Swedish Energy Agency	Improving energy efficiency Stimulating Innovation Supporting the society's climate conversion	Strategic Innovation Programme Business development Internationalisation
	Almi Invest	Investor	Business development Loans Venture capital
	Swedish Research Council	Research funder	Promoting excellence in science
	Team Sweden	Promoting export	Exchange experiences Identify Swedish solutions and systems to promote internationally Recommend and coordinate particular efforts Keep a continuous dialogue with trade and industry
	Business Sweden	Promoting export FDI attraction	Market expansion Sales acceleration Business to government Business incubation & Operations Programme for start-ups and SMEs
	Visit Sweden	Promoting tourism	Marketing Sweden Providing information for visitors

Country	Organisation	Key objective	Flagship programme
	The Swedish Export Credit Agency	Promoting export and internationalisation of companies	Insurance against companies not getting paid while doing business abroad
	Swedish Agency for Economic and Regional Growth	Responsible for development of knowledge, quality, and collaboration in tourism Strengthening Swedish competitiveness	Calls Guiding Publications Services for companies
Norway	Innovation Norway	Stimulating innovation Export promotion Tourism Promotion	Innovation loans Start-up loans Advice on export and international markets Financing for international ventures
	SIVA	Facilitating ownership, development of businesses and business & knowledge environments	Real estate investments Financing companies in the business & knowledge environment
	Export Credit Norway	Export promotion	Loans
	GIEK	Promote Norwegian investments and exports by providing guarantees on international trade	Buyer credit guarantee Supplier credit guarantee
Denmark	The Trade Council	Internationalisation of Danish companies.	Internationalisation strategies) Commercial counselling Subsidies for joint-business promotion campaigns
	Invest in Denmark	Solutions for foreign companies looking to set up or expand business or research activities in Denmark.	Advice on framework conditions in Denmark Benchmark analyses Networking Aftercare programmes
	DANIDA	Central brand under which Denmark's development cooperation is grouped.	Strategic Frameworks (e.g., TechVelopment, NEC Strategy)

Country	Organisation	Key objective	Flagship programme
	Regional Business Development Centres	Export promotion	Evaluation of Company's export potential
	VisitDenmark	Tourism promotion	E-learning solutions about Denmark Market toolboxes Business Events
	The Confederation of Danish Industry	Export promotion	Advisory services Events, courses and networks
	The Danish Export Association	Export promotion	Export Campaigns
Ireland	Enterprise Ireland	Export promotion Support for increased research capacity	Export advisory services Commercialization fund Technology centres
	Local Enterprise Offices	First stop support for small enterprises in regions not yet qualifying for Enterprise Ireland support	Training, advice, mentoring
	IDA Ireland	Principal agency charged with attracting FDI	Information, funding and training for potential FDI
	Tourism Ireland	Tourism promotion	Promotional activities overseas
Netherlands	RVO	Stimulating innovation	Fiscal instruments Innovation instruments PPP allowance Export advisory services Export funds (DTIF, DGGF)
	NFIA	Attracting foreign investments	Invest in Holland Network
	NBTC	Promoting tourism	Holland Marketing Council
	Top sectors (9 in total)	Public-private collaboration	Sector strategy Knowledge & innovation agenda's HC agenda

Summary of findings

Summary of findings across the benchmarked countries is discussed in this section. First, we cover R&I policy, FDI attraction and tourism promotion for Ireland, Denmark and Norway. The summary then covers export promotion strategies, governance, services provided, funding model and fees, resources invested in terms of budget, employees, and strategy for and number of foreign offices. Furthermore, evidence from impact evaluations is briefly discussed and lessons for Finland provided. Detailed benchmark reports are available in the Annex 4.

RDI policy

R&I policy in benchmark countries is being influenced by the gradual integration of the UNs Sustainable Development Goals (SDGs) into national policies. **National R&I policy is also influenced by the societal challenges** in areas such as health, climate change, clean energy, mobility, security, digital, materials, and the mission areas in the Horizon Europe Programme: adaptation to climate change, cancer, healthy oceans, seas, coastal and inland waters, climate-neutral and smart cities, and soil health and food. These trends and developments suggest that international policy is moving in a transitional or transformative direction. Innovation policies are widening and deepening. Inevitably, this has already spilled over into developing new policies at national level in all comparison countries.

Ireland has made continuous policy efforts to attract FDI and especially knowledge-intensive FDI, while only recently particular focus has been placed on growing RDI capabilities of indigenous enterprises. Currently, the R&D performance of indigenous enterprises and collaboration between enterprises and the academic sector are key challenges in Irish R&D&I policy. To summarise, the recent economic policy focus in Ireland is on the main challenge of the Irish RDI system – insufficient RDI activity by endogenous enterprises. This is approached by various practical policy means (support for common research projects, encouraging research careers in industry, etc.). Societal challenges have been recognized and covered by the policy framework but are not followed up with strong innovation policy measures. The RDI agenda has been championed by successive ministers and policy teams within the Department of Business, Enterprise & Innovation through a series of national strategies that sought to underpin sustainable growth and stimulation of innovation and entrepreneurship (Technopolis Group, 2021). Research orientation seems to be more dominant than export in the current Irish entrepreneurship policy. Historic over-reliance on FDI has made enterprise policy framework now more oriented towards indigenous firms and their innovation potential.

Denmark has a multitude of strategies and policy documents regarding RDI, though no holistic approach has been communicated since 2012. Denmark's innovation system

is particularly well-performing in the domain of life sciences. In addition, Denmark has evolved as an innovation hub in sectors such as wind energy, robotics, or food science. These respective sectorial positions are based, and can effectively rely, on a generally innovative business sector, strong human capital, as well as strong research capacity and infrastructure. Yet, several major obstacles are to be tackled: Firstly, the ability to fully capitalise on the RDI potential can be considered non-optimal; Secondly, the increasing domestic concentration of R&D, which is exposed to increased global diversification, has the potential to put Denmark's competitive leverage at risk.

Norway has a flexible goal-oriented R&I system, which provides a stable stream of funding while keeping investments open for seizing new opportunities that cannot be forecasted. This creates predictability for the academic community, industry, and the public sector through the stable funding while also being able to quickly respond to new opportunities. The Norwegian government has set three overarching objectives within the long-term plan, with (1) aims at enhancing competitiveness and innovation, (2) tackling major social challenges and (3) developing research communities of outstanding quality. The research bill also highlighted the importance of making the most of Horizon 2020, where they expected the Norwegian expert communities to actively participate and in some areas be at the forefront.

There is political agreement on the need to develop more knowledge and R&D intensive companies to prepare for "life after oil". The objective of reaching 1 percent of GDP in public sector spending on R&D can be considered achieved, but still below the overall GERD/GDP target of 3 percent. The commitment from the state to provide funding to meet the target has also put Norway in a situation where almost half of the GERD is financed by the state, although this can also be attributed to Norway having relatively few large companies, which normally undertake the largest investments. Norway has the highest share of government-financed GERD compared to other OECD countries, but they are lagging in terms of the business communities' involvement.

Invest In/FDI attraction

Use of private intermediaries to support investment attraction process is a trend among investment agencies. Some of the private actors are approached by numerous potential investors and thus by engaging with the investment promotion agencies can have indirect access to a wide pool of potential investors and promote their offering. Similarly, large media and representatives of leading media organisations are approached to advertise country to large audiences of corporate decision makers. This is not a trend only

among developing countries with limited resources but practiced by leading investment promotion agencies such as IDA Ireland or Singapore EDB¹⁰⁴.

Activation beyond the central investment attraction agency is nowadays rather a rule than an exception and this often means **active involvement of regions**. For example, **IDA Ireland** is the first and central stop, but is significantly supported by other actors, especially regions. IDA Ireland is supported by Enterprise Ireland regional offices that assist FDI attraction with providing help in establishing second sites outside Dublin. Ireland's FDI strategy "Winning: Foreign Direct Investment" has a strong focus on realising regional potential through growth outside the capital region. It is supported also by IDA Ireland's target to increase investment by 30-40% in regions outside of the capital region. Concerted efforts are made to achieve this and increase the potential of regions. This is performed by increasing IDA Ireland presence in regions and being engaged in local and regional planning activities. In Denmark, the Greater Copenhagen region has defined a very strong focus on attracting niche FDI in areas of life-sciences and clean/green technologies – the strengths of the region. Their strategy is to attract FDI that can benefit from and contribute to these strong areas¹⁰⁵.

In **Denmark**, a generally positive and liberal attitude towards FDI can be noted, with little to no effective differentiation between domestic and foreign investors. Being a small country dependent on international trade, Denmark has pursued open and free trade to a great extent and negotiated around 50 bilateral investment treaties with other states.¹⁰⁶

Norwegian lawmakers and businesses welcome foreign investment and in terms of policy, the government generally grants national treatment to foreign investors. In 2013 the government established an official investment promotional agency, "Invest in Norway". The purpose of the agency is to help attract and assist foreign investors, particularly in the key offshore petroleum sector and in less developed regions such as northern Norway. Invest in Norway – handles requests from foreign companies considering locating in Norway. As part of their internationalisation strategy, a study of how Norway could better themselves in attracting foreign investments and competencies will be carried out.

104 Loewendahl. (2018). Innovation in Foreign Direct Investment Attraction. Technical note. Available at: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Innovations-in-Foreign-Direct-Investment-Attraction.pdf>

105 ESPON. (2018). The World in Europe, global FDI flows towards Europe. Case studies of best practices in FDI promotion. Scientific report. Available at: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20FDI%20-%202007%20-%20Scientific%20report%20-%20Case%20studies.pdf>

106 Vestergaard Pedersen, Klöcker & Madsen, 2017

Tourism

Tourism has gained in importance and thereby also enjoyed increasing political attention in the past decades. This is also reflected in countries' approach to, and handling of tourism policies, strategies, and plans.

In 2017 **Norway** presented national policy priorities for developing tourism, which consisted of; 1) establishing sound framework conditions for business activity, 2) developing a sustainable tourism industry, 3) increasing co-operation between stakeholders, 4) continuing to promote Norway as a tourism destination, 5) increasing knowledge and expertise in the tourism industry, and 6) improving accessibility to boost competitiveness.¹⁰⁷

In **Denmark**, the latest update of the national tourism promotion strategy, which was announced in late 2019 and is currently in the making, will "also suggest guidelines for sustainable growth in Danish tourism that balances environmental, economic and social sustainability, thus contributing to the UN Sustainable Development Goals". Innovative approaches can already be found nowadays, for instance in VisitDenmark's national Data Strategy for Danish Tourism or the Danish Board for Local Business Promotion's fund devised for destination management, tourism development and internationalisation.

Tourism Ireland is the agency responsible for marketing the island of Ireland as a holiday and business tourism destination overseas. It devises and implements marketing programmes in more than 20 markets across the world and provides industry partners with opportunities to market their own products and services alongside it overseas. The Tourism Action Plan 2019-2021 sets out 27 actions to maintain sustainable growth in overseas tourism revenue and employment.

General trends in tourism policies, in comparison countries and OECD, are according to a recent OECD-report¹⁰⁸:

- Effectuating digital solutions and the application thereof to the greatest extent possible
- Harnessing the potential inherent to digitalization has become a priority in the past decade for almost any nation throughout the EU,
- Enforcing a greater level of quality, sustainability and inclusiveness

107 OECD 2020(b), OECD Tourism Trends and Policies 2020: Norway

108 OECD. (2020 b). OECD Tourism Trends and Policies 2020. Paris: OECD.

- Governments are increasingly employing official certification schemes documenting the quality, sustainability and subsequent inclusiveness of facilities and services offered in the tourism sector.
- Developing forward-looking tourism structures and adaptive policies
- For example, **Sweden**, have drawn on the SDGs in developing and formulating their strategic endeavours. Similarly, the Baltic or the Nordic countries have launched cooperative tourism plans aiming to improve the resilience of tourism in the future.
- Designing and implementing policy tools, co-ordinating and regulating the sector, and monitoring delivery

A key trend, which has considerably gained traction over the past years and is increasingly eyed by policy makers, is represented by the rise of the sharing economy and its subsequent mainstreaming of renting out holiday accommodations. Some national governments have either forbidden or heavily restricted this form of the sharing economy in the tourism sector. For instance, the **Netherlands** effectively banned most of the renting out of holiday accommodations via online platforms from January 2020 onward.

Export strategies

All comparison countries have an export strategy outlining the key principles and objectives of export promotion, as illustrated in Table 4. Alongside economic objectives such as growth and job creation, sustainable development plays an increasingly significant role in export strategies.

Table 4. Overview of export promotion – Strategies

All countries have an export strategy policy with focus on selective support to individual companies. All strategies put emphasis on improving SMEs' export opportunities. All strategies focus on increasing the internationalisation of SME's focusing on sustainable growth. Finland lacks an explicit export strategy but have an action plan for export and international growth since 2020.

The **Swedish** export and investment strategy has a clear focus on sustainability where all planned efforts are put in relation to Agenda 2030. The strategy shall furthermore contribute to the creation of more jobs and increased economic growth in the country.

The **Danish**, and **Norwegian** strategies all have a clear outline on how their export promotion will contribute to the sustainable development goals in Agenda 2030.

The **Irish** strategy has focused on strengthening and building on connectedness at home and overseas. Enterprise Ireland's most recent strategy has an equal focus on innovation and export promotion activities. Both are among the three key pillars of the strategy and contain a list of specific measures.

Although **Netherlands** do have an export policy, the Dutch government has the biggest role when market failures are identified. Their policy interventions therefore focus on aspects like small companies, networking, and international R&D activities.

Export governance

In all comparison countries, export promotion is controlled by several ministries, often including Ministry of Foreign Affairs. Despite differences all countries allow stakeholders, particularly the private sector, through business organisations or chambers of commerce to participate in and commit to the strategy. In the table below, the governance of export promotion in the comparison countries is described.

Table 5. Overview export promotion – Governance

In **Sweden** Ministry of Economic Affairs and Ministry of Foreign Affairs steer policy. Strategy is set in Sweden's Export Strategy. In **Denmark**, Ministry of Foreign Affairs is responsible for the policy. The strategy is set in a general Export Strategy. In **Netherlands** Ministry of Foreign Affairs coordinates 'economic diplomacy', development cooperation and exports whereas Ministry of Economic Affairs implements economic policy in concert with export strategy. In **Norway** export and tourism promotion is mainly steered by the Ministry of Trade, Industry and Fisheries. In **Ireland**, Department of Business, Enterprise, and Innovation is responsible for exports promotion policy. Department of Foreign Affairs and Trade oversees monitoring the policy. The Connected Ireland strategy is a cross ministerial strategy for economic development, innovation, and exports.

There are differences in the organisation of export promotion actors.

The simplest systems are found in **Denmark**, the **Netherlands** and **Ireland**, where the services are centralized to a limited number of organizations.

Sweden stands out with a decentralized system with many stakeholders specialized within their respective sector. The Dutch research and innovation landscape can be characterized by highly developed collaboration structures (PPPs) and a high level of stakeholder involvement ("polder" culture).

The government of **Ireland** takes a whole-of-government approach to the development and oversight of policy initiatives to ensure coherence, co-ordination and streamlining of strategy implementation. The **Norwegian** export and tourism promotion is mainly governed by Innovation Norway and SIVA. **Denmark** has several dedicated key agencies and institutions each addressing one of the key areas to be shed light on within the scope of this evaluation.

Services

In terms of service offering, classifications of services targeting **different types of exporters** (new exporters, experienced exporters, experienced exporters in new markets, etc.) are used. Approaches differ as to what extent first time exporters are served. For example, Denmark runs a targeted two-phase export sparring programme aimed at SMEs with no or limited export experience. In the first phase, the company participates in export sparring sessions reviewing internal and external export readiness factors, which results in a customised export plan. In the second phase, the company receives support from Trade Council advisors to gather basic market information and strengthen the company's offering. Enterprise Ireland, until recently, has focused on experienced exporters and helping them to enter new markets. Responding to OECD entrepreneurship review¹⁰⁹ and realisation that more support is needed for first-time exporters, Enterprise Ireland is

109 OECD (2019). SME and Entrepreneurship policy in Ireland. Available at: https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/sme-and-entrepreneurship-policy-in-ireland_e726f46d-en#page22

now in the process of diversifying its services and engaging the overseas offices more in work with first-time exporters. This will very likely result in targeted teams in the overseas offices, each working with exporters with different export readiness. On the contrary, Innovation Norway recently has made a strategy shift and now focuses on only the most developed companies for the internationalisation process. This is to maximise the number of companies having an international presence.

Differentiated services might need to be applied for experienced exporters as these companies might need less support in well-known markets, but greater assistance in emerging markets. Also, experienced exporters might develop new products or services in new segments and might require more assistance in learning new business opportunities.

An overview of trends in services offered by the export promoters is provided in Table 6.

Table 6. Overview of export promotion – Services

There are both similarities and differences regarding the products and services that the export promotion actors offer SMEs.
All countries have a regional presence with their export promotion agencies and similarly to Finland, both Sweden, Norway and Denmark have regional and international networks with the purpose of coordinating abroad. RVO in Netherlands and Enterprise Ireland fulfils the same role, internationally for respective country.
In terms of offering <i>loan and credit guarantees for exporters</i> , Netherlands is the only country without an official actor, however, smaller ventures can be supported through various programs of RVO, and private companies. Danish Export Credit Agency is the only public actor filling this void in Denmark. Sweden and Norway both have several agencies with different objectives responsible for loans and credit guarantees.
All countries differentiate types of exporters. Denmark runs a targeted sparring programme for new exporters. Enterprise Ireland has increased the focus on first time exporters and is in the process of adjusting their operations accordingly.

Foreign offices and target markets

Export promotion agencies must address the need of their clients to significantly **diversify target export markets** and consider markets beyond traditional ones in Europe or North America. Denmark has created a vast network covering all world areas, thereby established and emerging markets, alike. For the latter, DANIDA, the Danish National Development Agency, is closely cooperating with the Trade Council on export promotion, thanks to both being part of the Ministry of Foreign Affairs. A specific example

of how export promotion in emerging markets is dealt with in Denmark can be found in Government-2-Government consulting; Therein, the Danish government provides expertise and assistance to emerging markets' governments, eventually also exporting Danish technology to the concerned market. Also, Norway has strong international presence, though the number of offices and staff employed is smaller compared to other comparators. Norway has strong focus on emerging markets. Around half of the offices are in Europe and the other half spread around the rest of the world.

For Enterprise Ireland, while recognised as important, presence in emerging markets is carefully assessed and often relies on very small numbers of agency own staff supported with specialised local contracted consultants. Contrary to other comparators Ireland's approach recently has rather been to build resources in markets where there is well evident strong export potential and a strong base of companies already exporting there. This resulted in opening second offices in several locations in the traditional markets in Europe and North America. In 2019 Enterprise Ireland went from having 30 overseas offices to 40, with new offices spread mainly in countries where Enterprise Ireland was already present. The approach Enterprise Ireland takes is opening fewer offices in new markets because there is generally a relatively low number of companies interested in this. Instead, companies look for more sectorial expertise in the core export markets. There is a political interest in having a better presence in emerging markets, but for the moment, most Enterprise Ireland clients are not committed to long-term investments and activity in these markets; therefore, in the nearest future, the approach will be to have a minor presence in emerging markets with Enterprise Ireland own staff and rather engage a wide network of consultants.

There is a large variation in the number of employees working at the countries' Trade Promotion Organisations and Investment Promotion Agencies (see table 7). This large variation is also the case within OECD.¹¹⁰

110 OECD 2018, Mapping of investment promotion agencies in OECD countries

Table 7. International presence and number of employees in Trade Promotion Organisations and Investment Promotion Agencies for Finland, Norway, Denmark, and Ireland¹¹¹

Country	Number of offices internationally	Number of countries covered	Number of employees internationally	Number of employees regionally/nationally
Finland	44	35	148	Not available ¹¹²
Denmark ¹¹³	105	79	Not available	Not available
Ireland ¹¹⁴	40	28	200	Not available
Norway	29	24	108	43

Regional presence

To fully capture the whole economic potential for export, **local or regional level organisations are engaged in export promotion** activities to support the national export promotion agency. In Denmark six Regional Business Development Centres are active in export promotion. While being independent organisations, they closely interact with the Danish Trade Council, the main national agency for export promotion, and thereby function as effective entry points for companies wishing to export. Operation and coordination of Local Enterprise Offices in Ireland have overall proven to be a successful tool for ensuring presence in regions and providing the first point of contact for micro-companies. This is a good instrument to avoid overcrowding Enterprise Ireland programmes and services at the national level and provide a path for regional enterprises to become Enterprise Ireland clients.

111 This table is an edited table from Innovation Norway 2020, Stronger, more strategic and closer to the enterprises, page 18

112 Neither Finland nor Ireland have figures on how many people in the regional system work with exports.

113 Figures on the number of employees and organisations in Denmark are unclear as the Trade Council is an integral part of the Ministry of Foreign Affairs. International offices are co-located at Denmark's embassies, consulates etc. and not functioning as separate units.

114 Covers a total of 57 countries, as some of the Irish international offices cover several countries.

User fees

To increase company commitment to the services provided and reduce government costs, many countries have introduced a participation fee. Not to discourage new and small companies, the fee is often reduced for new exporters, or initial services are offered free of charge, where the fee is applied only when more detailed services are provided. On the contrary, Enterprise Ireland has decided to abolish the fees entirely. It is believed that the fees change the nature of collaboration with the clients. Fees are seen to create an additional administrative burden to Enterprise Ireland staff and are not financially relevant. Different models are summarised in Table 8.

Table 8. Overview of export promotion – Funding model and user payment

Ireland, like Finland, have 0 percent user payment, while **Denmark** and **Norway** have 24 respectively 18 percent. This means Ireland and Finland have 100 percent of public sector funding. In **Sweden** user payment is 41 percent.¹¹⁵

According to a study on European level¹¹⁶ there is probably added value both in free advice as well as paid services. Basic information that all export-oriented companies require should be made available online and for free. This includes the possibility to ask questions and receive information from a consultant or advisor. However, in-depth information about target markets from an export promotion agency is a kind of substantial added value that company should be willing to pay for. A fee also reduces unnecessary requests and forces companies to consider how it will support its' export activities.

The role of *paid consulting* is similar between Denmark, Sweden and Norway in relation to basic services mostly being free, while more in-depth consulting is subject to payment, but with different ranges of subsidies, depending on the scope of the consultancy, size of the company and if the consultancy is nationally or internationally undertaken.

In Netherlands however, majority of services offered by the Dutch public agencies is free of charge, with a clear exception for practical costs for foreign missions (travel, etc.). The rationale is that the Dutch government should offer easily accessible basic services for SMEs, while not competing with market parties. This means that more tailored services based on specific businesses' needs are left to market parties.

In similar vein for Ireland, early phase services and those offered by LEOs are free of charge. Some export promotion services, for example, trade missions, require a participation fee. The fee is lower for Enterprise Ireland clients.

115 Innovation Norway 2020, Stronger, more strategic and closer to the enterprises, page 17

116 Study on best practices on national export promotion activities, Ramboll 2018.

In all countries, the investment in export promotion is only a fraction of the export value. There are variations in the funding models of export promotion, in terms of percentage of public sector funding and percentage of user payment (see Table 9). Compared to benchmark countries, Finland public sector funding on export promotion is less and since Finland have 0 percent user payment, public sector funding is 100 percent.

Table 9. Total investment and funding model for exports and foreign investment in Finland, Norway, Denmark and Ireland¹¹⁷

Country	Public sector funding in EUR millions*	User payment EUR millions*	Total investment EUR millions*	Public sector funding/export value	Percentage of public sector funding	Percentage of user payment
Finland	24,77	0	24,77	0.025%	100%	0%
Denmark	48,93	15,43	64,3	0.031%	76%	24%
Ireland	64,56	0	64,56	0.012%	100%	0%
Norway	26,59	5,99	32,59	0.020%	82%	18%

*All amounts (EUR), resource investments, export values, and exchange rates are from 2019

There is no direct causal link between the countries' different total investment and export promotion models and the scores on export parameters. However, evaluations suggest, see table 10, that export promotion investment has an impact by fostering young or promising specialised SMEs for international growth.

Evidence from evaluations

Table 10 present a summary of recent evidence from evaluations of export promotion activities. Export promotion agencies regularly evaluate their performance and overall, the findings indicate positive contribution. Evaluations find that some problems exist with targeting the right companies and establishing close collaboration between actors involved in export promotion.

¹¹⁷ This table is an edited table from Innovation Norway 2020, Stronger, more strategic and closer to the enterprises, page 17

Table 10. Overview export promotion – Impact evaluations

All countries have evaluated their export promotion efforts recently. In most countries, the ministries and other public actors have initiated the evaluations. In **Denmark**, academic researchers have mainly taken the initiative.

The evaluations are typically impact evaluations. The methods used in the evaluations vary and quantitative matching approaches are common. Commonly analysed outcome variables are companies' exports, productivity, and employment.

It is uncertain if the results of the evaluations have been used to develop export promotion policies.

Most studies show an overall positive effect of export promotion efforts. There is a need for export promotion efforts outside of the European Union. The thresholds to the world market can be high and export promotion measures therefore fills a need. Barriers to foreign trade and the thresholds consist partly of formal barriers to trade and partly of information barriers and other market failures.

Studies in the **Netherlands** have shown that only already exporting SMEs are positively affected by some export promotion efforts.

In **Norway**, Innovation Norway regularly procures external consultants to follow up its promotion efforts through customer satisfaction surveys. Innovation Norway also conducts internal impact assessments of the agency's efforts in collaboration with other actors. The results from an evaluation in 2018 showed a positive increase in companies' revenues, value added and productivity.

In **Sweden**, a recent impact assessment of state-funded export promotion programs aimed at small and medium-sized enterprises concluded that firms that receive support from export promotion agencies are more likely to export, and that firms that already export record higher export volumes. However, the evaluation showed no significant effects for companies that perform better than average. Combining different programs gives the best result but positive effects are limited to companies that export less than expected at the outset, i.e., companies that can become successful exporters with the right support.

One conclusion in the **Swedish** evaluation was that the challenge for the export promoters is to reach the actual companies that would be helped by the promotion. There is a risk looking for companies that are already successful exporters, but the challenge is rather to find companies that have not yet reached their potential.

The most recent evaluation of **Enterprise Ireland** overseas offices found that Enterprise Ireland's client's exports (especially in services) have increased by a factor of 2.3 in the last decade, signalling successful operation. The overall satisfaction of the clients supports this. The most valued services are overseas visits, trade fairs and study visits and introductions to potential customers. Evaluation found that overseas offices could improve collaboration with other organisations in Ireland.

Response to Covid-19

The Covid-19 pandemic has added extra challenges not only to the economic context for difficult tasks of entering new markets but also for the work organisation of export promotion agencies. Traditionally export promotion agencies rely on in-person trade shows, trade missions, conferences, and various networking events in destination markets.

In the times of Covid-19, these in-person events are no longer available, and ways are sought to organise events online. Thus, the digitalisation of public export services has become more relevant than ever, and the traditional export promotion services are re-invented online. It is hard to estimate to what extent, but this will probably have consequences on export promotion practice after the end of the pandemic, and online services will be part of the overall service mix.¹¹⁸ Networking opportunities online are somewhat limited, but the new practice also brings benefits such as better access to these services because of decreased costs and smaller environmental impact because of cancelled travel. Enterprise Ireland has used the year 2020 to implement the long-planned digitalisation of several export promotion services and has learned that some work better in this format. Still, in some emerging markets, it is believed that in-person presence is preferential to build a trusted relationship.

Summary

Export strategies, governance, services, and export levels are country context specific. The export promotion landscape is also not homogenous and in some specific respects (e.g., use of fees, target markets) contrary approaches are used. Therefore, identified practices cannot be copied without careful consideration and should rather work as a benchmark, food for thought and a source of inspiration.

The following tables summarise key lessons in general and from each of the in-depth comparison countries.

118 Rokozs, K., Pietrasienski, P. (2020). The Covid-19 pandemic and digitalization of export promotion services – are changes here to stay? Available at: <https://www.unr.edu/business/international/blog/export-promotion-services-m>

Table 11. Lessons from in-depth country cases

Even though export promotion approaches in many ways are similar in comparison countries, one model does not fit all. Different activities, strategies and governance models are suitable for different countries, even in similar economic contexts.
Even though there is no direct causal link between total investment, export promotion model, and the scores on export parameters, evaluations suggests that investment in export promotion has an impact by fostering young or promising specialised SMEs for international growth.
All comparison countries have an explicit export strategy, outlining the key principles and objectives of export promotion, and with focus on increasing internationalisation of SME's and selective support to individual companies. A strength is that the strategies represent not only views of the public sector but also include views of the private sector. All comparison countries allow stakeholders, particularly the private sector, through business organisations or chambers of commerce to participate in and commit to the strategy.
Organisation of export promotion differs, and responsibility of export promotion is often shared among several ministries and agencies A strength in all comparison countries is that there is a division of roles and responsibilities between actors, even though there are challenges with balancing various sectoral interests.
All comparators have strong international presence, and connections to the regional and/or local level.
Institutional setting and internal organisational characteristics of the export promoting organisations affect the way the organisations interact with other government agencies and stakeholders.
The structures for organizing the services vary but all comparison countries have similar basic services for promoting innovation-led export growth. Digital tools and platforms have in recent years become more common in all countries and all countries offer some form of basic export technical advice, both via physical meetings and digital platforms.
The comparison shows that some countries choose to charge for the in-depth advice. The countries 'argument for this is that the charging of fees increases companies' commitment and that the services can be better adapted to the needs and requirements of the business community.
Examples from comparison countries show there is added value both in free advice and paid services. Comparison shows that industry is willing to fund targeted, strategic initiatives.
Export promoters must be agile to deal with changing needs. The expertise and networks of the business support system, and services, must be adapted to the business sector's changing needs and to market opportunities that open internationally.
Evaluations carried out in comparison countries suggest that there is some difficulty in finding added value in services for the different customer groups. A challenge is to reach the actual companies that would be helped by the promotion. There is a risk looking for companies that are already successful exporters. The challenge is to find companies that have not yet reached their potential.
Also the process of selecting priority sectors and countries is relatively complex. In general, there is a need to improve prioritisation methods and choice of priorities. The same goes for monitoring and evaluation processes and tools to measure activities and the impact of export promotion.
Export promotion has been largely supply-driven in comparison countries but will probably be supplemented with strategy/instruments that contribute to a demand-driven modus operandi with focus on identifying new market opportunities, i.e., support to services and products in international markets where the country has comparative advantages.

Table 12. Lessons learned from Ireland

<p>Operation and coordination of Local Enterprise Offices (LEOs) have overall proven to be a successful tool for ensuring presence in regions and providing the first point of contact for micro-companies. This is a good instrument to avoid overcrowding Enterprise Ireland programmes and services at the national level.</p>
<p>Enterprise Ireland invests in the quality of LEOs services. It develops and trains LEOs staff to ensure maintenance and improvement of core enterprise support skills, sets targets for progression of high potential companies from the LEO network to Enterprise Ireland, and undertakes performance evaluations. Through this arrangement, the government can offer micro-enterprises and SMEs easier access to a wider range of supports and provide a clearer pathway for micro-enterprises in manufacturing and tradable services to move up to the Enterprise Ireland client base.</p>
<p>Even a well-developed set-up for targeting the companies at the regional level has not delivered the expected results in having higher numbers of first-time exporters in the Enterprise Ireland clientele. To address this, closer collaboration with LEOs is planned and in general, Enterprise Ireland will develop more services targeting first-time exporters.</p>
<p>Operation of overseas offices has been successful even with sometimes limited staff in some of the territories. Enterprise Ireland is careful in establishing a great presence in emerging markets if it does not see demand from its clientele. This is despite the overall political will to have a wider presence and the most recent evaluation suggesting wider presence in emerging markets. Enterprise Ireland is present in these markets, but with smaller staff numbers and external sectoral consultancy, help is often sought in case the demand increases. Sectoral consultancy is often needed also to supplement general market knowledge offered by Enterprise Ireland staff.</p>
<p>The overseas network, although evaluated as very relevant in terms of contribution to the growth of exports of Irish companies, has been criticised for insufficient cooperation with various institutions at home/Ireland.</p>
<p>Until recently, overseas offices worked only with established exporters. This mission will change soon, and in light of policy objectives to secure long-term export growth, the overseas offices will have a greater role in working with first-time exporters.</p>
<p>Covid-19 has also introduced some changes in the operation of the overseas offices. Many in-person services are now digital and will likely remain in this format in the future. Enterprise Ireland has been considering greater digitalisation of services and the pandemic provided an important push towards this direction.</p>

Table 13. Lessons learned from Denmark

Collectively promoting solutions that reflect domestic competitive advantages and core areas of expertise has proven to be an effective approach as opposed to individual, per-company advice that spreads out the portfolio and service infrastructure.

Tying into the previous point, a clear structural set-up with Erhvervshuset (regional), the Trade Council (national) and the embassies, consulates etc. at which the Trade Council is effectively co-located (international) was a major vehicle of growth in Denmark. The 2018 restructuring process that has led to this multilevel set-up (see section 2.2) has assigned clear responsibilities both, internally and externally. At the same time, common standards, such as a centralised IT-infrastructure, are important. The current Danish set-up of regional, national and international levels is believed to have worked well.

The fact that the Trade Council is integrated into the Ministry of Foreign Affairs is a fundamental structural decision that is believed to have worked in the Danish export promotion activities' favour. The resources, access and political leverage thereby gained are at the heart of many of the Trade Council's approaches and services.

Technical, sectoral expertise is key, and more important than more "traditional" services offered by export promotion agencies, such as general market insights. In fact, providing general market information about other countries is considered to be less and less important, as nowadays, this can either be researched by the companies wishing to export themselves or through other private consultancies. Technical and sector-specific expertise, on the other hand, directly provides benefitting companies with actionable and hands-on support that can be implemented more immediately.

The Danish case also shows that it is increasingly difficult to add to, or even match the knowledge levels of the companies the Trade Council assists. Investments in attracting the right experts to sustain high-quality expertise that can be shared is therefore key.

Services need to focus on higher-value-adding sections of the value chain, meaning that services should increasingly move towards actively supporting commercialisation in export markets. The Trade Council does this through its Joint Business Promotion Campaigns or Strategic Business Alliances, for instance.

Lastly, requiring participating companies to also commit their financial resources to the Trade Council's services is believed to be an important factor. Relying on paid services (which may be subsidised, see above) has shown to result in greater commitment of companies and thereby more successful outcomes of export promotion. At the same time, paid services make up about 25% of the Trade Council's annual budget (see above), in turn enabling the council to offer better services and reinvest these financial means for the companies' benefit.

Table 14. Lessons learned from Norway

<p>An evaluation from 2010 concluded that Innovation Norway most likely contributed to added value in Norway and that Innovation Norway provided financial instruments in a professional manner. The evaluation concluded that the merger of several organisations with different objectives in 2004 was suitable, and that Innovation Norway conducted a functioning business, even though the merger was initially problematic organisationally and there was a public debate about overall objectives and efforts.</p>
<p>The evaluation did not find a need to change the organisational structure of Innovation Norway. However, the evaluation identified a lack in the goal structure within Innovation Norway, a problem still agreed on by the Ministry of Trade today. Nevertheless, the overarching responsibility of Innovation Norway has been met positively by the Ministry of Trade.</p>
<p>An advantage with the Norwegian export promotion model is that it is distributed and works close with companies and markets abroad, with access to money and expertise that can be used in the development process.</p>
<p>The collaboration, spearheaded by Team Norway, provides a foundation for information sharing between organisations where experts on different markets shares strategies for penetrating a market. On regular basis, meetings are set up to discuss a region or even a single country.</p>
<p>Strategically placed international offices in highly developed countries and growing economies. Also, presence in all Norwegian regions, which makes it easier for export ready companies to partake in the services offered.</p>
<p>Very high satisfaction among the clients using Innovation Norway's services in their international offices.</p>
<p>Big maritime industry, mainly oil and gas has created technological advantage further down in the value chain that can be applied to other sectors.</p>
<p>Export promotion has been largely supply-driven but will probably be supplemented with strategy/instruments that contribute to more demand-driven modus operandi; to identify and manage new market opportunities.</p>
<p>As a small country, Norway tries to focus on certain markets and adapt the business support system's expertise and networks to the business sector's changing needs, and to market opportunities that open internationally.</p>
<p>Challenges for the future is diversifying exports, by transitioning away from oil and gas.</p>

Liite 2. Hallinnollisen ja juridisen aseman tarkastelu

Yleistä organisaatiomuodosta

Lailla Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (28.12.2017/1146, jäljempänä Business Finland -laki tai BFL) on toteutettu organisaatiomuutos, jossa Innovaatorahoituskeskus Tekes muutettiin Innovaatorahoituskeskus Business Finlandiksi (rahoituskeskus) ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi. Organisaatiomuutoksessa ei perustettu uutta virastoa tai yhtiötä, vaan uudistus on toteutettu niin, että Innovaatorahoituskeskus Tekes ja Finpro Oy ovat jatkaneet toimintaa uudella nimellä, muutetuilla tehtävillä ja uudistetulla johtamisjärjestelmällä.

Business Finlandin nykyinen organisaatorakenne perustuu siten yhdistelmään, jossa toimintaa harjoitetaan viraston (rahoituskeskus) ja erillisen osakeyhtiön muodossa. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla. Lain 13 §:n mukaan rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus.

Valittua organisaatorakennetta ja tehtävienjakoa on käsitelty Business Finland -lain säädösvalmisteluaineistossa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Business Finlandin toimiala on laaja ja sen tehtäviin kuuluu sekä julkisia hallintotehtäviä että muita tehtäviä.

Business Finlandin toimintaa ohjaava sääntely

Business Finlandin keskeiset toimintaa ohjaavat sitä koskeva erityislainsäädäntö sekä yhtiömuotoisen toiminnan osalta osakeyhtiölaki. Rahoitustoimintaan sovelletaan valtiontukea koskevaa kansallista ja Euroopan Unionin sääntelyä.

Keskeiset toimintaa ohjaavat säädökset:

- Hallintolaki (434/2003)
- Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679)
- Tietosuojalaki (1050/2018)
- Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- Laki vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2013)

- Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019)
- Laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (293/2017)
- Kielilaki (423/2003)
- Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)
- Laki valtion talousarviosta (423/1988)
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- Osakeyhtiölaki (624/2006)
- Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007)

Valtiontukisääntelyä koskeva kansallinen ja EU-tason sääntely:

- Valtionavustuslaki (688/2001)
- Laki valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta muutoksineen (449/1988)
- Asetus valtion lainanannosta ja valtiontakauksesta (450/1988)
- Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016)
- Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014) Valtioneuvoston asetus yritysten yhteishankkeisiin myönnettävästä kansainvälistymisavustuksesta vuosina 2016–2020 annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (Valtioneuvoston asetus TEM/2020/204)
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (2010/C83/01) 107–109 artiklat
- Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus)
- Komission asetu (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (de minimis -asetus)
- Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (EY 361/2003)
- Puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2014/C198/01)

Virastomuotoisen rahoituskeskuksen tehtävät ja hallinto

Business Finland -lain 1 §:n 2 momentin mukaan rahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa Business Finland -nimistä osakeyhtiötä. Yhtiön omistusta koskevasta päätöksenteosta ja omistajaohjauksesta säädetään valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007).

BFL 3 §:ssä on säädetty rahoituskeskuksen tehtävistä. BFL 3 §:n 1 momentin mukaan rahoituskeskuksen tehtävänä on edistää:

1. innovaatioiden, uuden teknologian sekä liiketoiminnan kehittämistä;
2. tuloksellisia innovaatio- ja kokeilu ympäristöjä sekä innovaatiokyvykkyyttä;
3. tutkimus-, kehitys-, ja innovaatiotoimintaa sekä sen tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa;
4. suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua sekä yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista;
5. ulkomaisten investointien ja pääomasijoitusten kohdistamista Suomeen;
6. ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä;
7. aikaisen vaiheen pääomasijoitusmarkkinan kehittymistä.

Rahoituskeskus hoitaa BFL 3 §:n 2 momentin mukaan myös elinkeino-, energia- ja ympäristöpoliittisiin tukiin liittyviä valtionapuviranomaisen tehtäviä. Lisäksi rahoituskeskus suorittaa BFL 3 §:n 3 momentin mukaan ne elinkeino- ja innovaatiopolitiikan suunnitteluun, selvityksiin, kokeiluun ja seurantaan liittyvät tehtävät, jotka työ- ja elinkeinoministeriö sille tulohajauksessaan antaa tai jotka sille erikseen valtioneuvoston asetuksella säädetään. BFL 3 §:n 4 momentissa on säädetty asetuksenantovaltuudesta pykälässä mainituista tehtävistä.

Valtioneuvoston asetuksella Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1147/2017, BF-asetus) on säädetty tarkemmin rahoituskeskuksen tehtävistä. Asetuksen 1 §:n mukaan:

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1146/2017) 3 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi Innovaatorahoituskeskus Business Finland (rahoituskeskus):

1. rahoittaa yritysten ja muiden yhteisöjen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiohankkeita;
2. rahoittaa yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden julkista tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden (julkisen tutkimusorganisaatio) tutkimushankkeita;
3. rahoittaa työelämän innovatiivisia tutkimus- ja kehittämishankkeita;
4. edistää yritysten ja julkisten tutkimusorganisaatioiden tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kansainvälistymistä sekä vaikuttaa toiminnallaan Suomen vetovoimaisuuteen monikansallisen tutkimuksen, tuotekehityksen ja innovatiivisen liiketoiminnan sijaintipaikkana;
5. edistää tutkimus-, kehitys ja innovaatiotoiminnan tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa;

6. myöntää elinkeino-, energia- ja ympäristöpoliittisista tuista pienet energia-
tuet, laivanrakennuksen innovaatiotuet, yhteishankkeiden kansainvälistämis-
tuet sekä audiovisuaalisen tuotannon maksuhyvitykset;
7. avustaa työ- ja elinkeinoministeriötä avaruusasiain hallinnon hoitamisessa ja
huolehtii avaruusasiain neuvottelukunnasta annetun asetuksen (288/1992)
4 §:ssä tarkoitetun sihteeristön tehtävistä;
8. avustaa työ- ja elinkeinoministeriötä Euroopan unionin tutkimustoimintaa
ja teknologian kehittämis- ja innovaatiotoimintaa koskevien asioiden
hoitamisessa;
9. huolehtii muista työ- ja elinkeinoministeriön määrittämistä kansainvälisistä
tehtävistä;
10. edistää tehtäviensä toteutumista hallinnoimalla valtion kokonaan omistamia
osakeyhtiöitä ja vastaamalla niiden omistajaohjauksesta sekä huolehtimalla
koko Suomen kattavasta alueverkostosta.

BF -lakiesityksessä on käsitelty rahoituskeskuksen toimintaa.¹¹⁹ Esityksen mukaan rahoituskeskus toimii yksin valtionapuviranomaisena yli 100 000 euroa koskevien rahoituspäästösten osalta. Rahoituskeskus voi myöntää avustusten lisäksi valtionavustuslain mukaisia ja valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauusta annetun lain mukaisia lainoja. Rahoituskeskus tekee sekä rahoituskeskuksen että yhtiön myöntämää valtiontukea koskevat takaisinperintä- ja maksatuksen keskeyttämis- ja lopettamispäätökset sekä päättää tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista valtionavustuslain ja valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauusta annetun lain mukaisesti. Esityksen mukaan rahoituspäästösten tekoa määritellään yksityiskohtaisemmin Business Finlandin työjärjestyksessä.

Rahoituskeskuksen johtaminen

Rahoituskeskusta johtaa BFL 5 §:n mukaan valtioneuvoston nimittämä pääjohtaja. Pääjohtaja vastaa toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta työ- ja elinkeinoministeriölle. BF-asetuksen 6 §:n mukaan pääjohtajan tehtävänä on:

1. käyttää rahoituskeskuksen ohjaamien osakeyhtiöiden yhtiökokouksissa valtion päätösvaltaa;
2. allekirjoittaa Business Finland osakeyhtiön kanssa laadittavan palvelusopimuksen rahoituskeskuksen puolesta;
3. nimittää ja ottaa muu kuin 3 § 5 kohdassa tarkoitettu rahoituskeskuksen henkilöstö;

119 HE 158/2017 vp. s. 21-22

4. päättää muusta kuin 3 § 2 kohdassa tarkoitettusta rahoituksesta;
5. päättää muusta rahoituskeskusta koskevasta päätöksenteosta.

Pääjohtaja voi BF-asetuksen 6 §:n mukaan siirtää työjärjestyksellä tai pääjohtajan päätöksellä toimivaltaansa kuuluvan asian rahoituskeskuksen henkilöstöön kuuluvalle.

BFL 6 §:n mukaan rahoituskeskuksella on johtokunta, jonka valtioneuvosto nimittää kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Johtokuntaan kuuluu vähintään viisi ja enintään kymmenen rahoituskeskuksen toimialaa tuntevaa henkilöä, joista yksi edustaa työ- ja elinkeinoministeriötä. Johtokunta ohjaa, seuraa ja valvoo Business Finland -kokonaisuuden toimintaa ja päättää yleisistä toimintalinjoista ottaen huomioon työ- ja elinkeinoministeriön asettamat tavoitteet sekä omistajaohjauksen periaatteet ja linjaukset.

BF-asetuksen 3 §:n mukaan johtokunta päättää:

1. rahoituskeskuksen vuosittaisesta talousarvioehdotuksesta, toimeenpanosuunnitelmasta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisestä;
2. varojen myöntämisestä sellaisiin yritysten ja yhteisöjen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeisiin, julkisen tutkimuksen hankkeisiin sekä elinkeino-, energia- ja ympäristöhankkeisiin, joissa rahoituskeskuksen rahoitusosuus on yli 3 000 000 euroa;
3. sijoituspolitiikkaa ja muita periaatteellisia asioita koskevista ohjeista rahoituskeskuksen hallinnoimalle pääomasijoitustoimintaa harjoittavalle valtionyhtiölle;
4. rahoituskeskuksen ja yhtiön ohjelmista ja rahoituksen myöntämisen periaatteista, rahoitukseen liittyvistä toimintalinjoista sekä muista sellaisista rahoituskeskuksen kannalta merkittävistä asioista, jotka pääjohtaja tai johtokunnan puheenjohtaja haluaa johtokunnan käsiteltäviksi;
5. pääjohtajan suorien alaisten nimittämisestä tai ottamisesta;
6. pääjohtajan sijaisista.

Johtokunnan kokoonpanosta, johtokunnan muista tehtävistä, ratkaisuvallan siirrosta pääjohtajalle ja päätöksenteosta voidaan säännöksen mukaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on käsitelty viraston johtamisjärjestelmää:¹²⁰

”Johtamisjärjestelmä on rakennettu korostamaan rahoituskeskuksen pääjohtajan aseman merkitystä ja päätösvaltaa rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostaman kokonaisuuden johtamisessa. Erityisesti ajatellen uuden toimintamallin käynnistämistä ja alkuvaihetta on tärkeää, että pääjohtajalla on keskeinen rooli organisaatioiden toimintaa koskevassa johtamisessa ja linjauksissa. Lainmuutoksella tavoitellaan innovaatio- ja viennin edistämiseen liittyvien palvelujen yhdistämistä, ja tällainen muutosprosessi edellyttää, että pääjohtajalla on riittävät hallinnolliset välineet johtaa muutosta.

Pääjohtaja vahvistaisi rahoituskeskuksen työjärjestyksen, jossa määriteltäisiin myös tarkemmin käytännön toimintaan ja merkitykseltään pienempiin päätöksiin liittyvät toimivallan delegoinnit. Työjärjestyksellä voitaisiin siirtää pääjohtajan ratkaisuvallaa rahoituskeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle.

Pääjohtaja päättäisi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007) tarkoitettujen, tämän lain 1§:ssä mainittujen viraston hallinnoimien osakeyhtiöiden omistajaohjauksesta. Omistajaohjauksen keskittämisellä pääjohtajalle korostetaan muutosjohtamisessa tarvittavaa dynamiikkaa.”

Kuten lakiesityksestä ilmenee, on johtamisjärjestelmässä korostettu pääjohtajan aseman merkitystä BF-kokonaisuuden johtamisessa. Hallituksen esityksessä on johtamisjärjestelmän osalta viitattu myös muutosprosessiin ja -johtamiseen toiminnan käynnistämävaiheessa. Sisältöä voitaneen tulkita tältä osin niin, että johtamisjärjestelmän uudelleentarkastelu voi olla perusteltua käynnistämävaiheen jälkeen.

Business Finlandin yleisten toimintaperiaatteiden kohdan 2. mukaan toimintaohje muodostaa laissa säädetyn rahoituskeskuksen työjärjestyksen.¹²¹ Toimintaohjeessa esitetyn mukaan ohjetta sovelletaan rahoituskeskuksen toimintaan ja soveltuvin osin yhtiön toimintaan. Toimintaohjeen mukaan rahoitustoiminnasta määrätään erillisessä rahoituksen työjärjestyksessä.

Business Finlandin rahoituksen työjärjestyksessä on käsitelty rahoituksen tehtäviä, päätöksentekoa ja toimivaltaa rahoitusasioissa sekä päätösreittejä ja tasoja.¹²² Rahoituksen työjärjestyksen kohdan 1. mukaan:

Rahoitustoiminnan tehtävänä on toteuttaa Business Finlandin toiminta-ajatusta, strategiaa ja tehtäviä luomalla edellytykset yritysten ja julkisten tutkimusorganisaatioiden tutkimus-, kehittämis- ja innovaatioprojektien rahoitukselle ja seurannalle

121 Business Finlandin Yleiset toimintaperiaatteet, 4.1.2021

122 Business Finlandin rahoituksen työjärjestys 1.1.2021

sekä tuottamalla Business Finlandin tehtävänä olevat elinkeinorahoituspalvelut. Rahoitustoiminnan ohjauksesta vastaa Funding Services -palvelualueen johtaja.

Rahoituksen työjärjestyksen kohdan 2.1. mukaan:

Tässä työjärjestyksessä kuvataan, miten rahoitusasioiden päätöksenteon toimivalta on delegoitu Rahoituskeskuksen päätöksentekijöille. [...] Tämä työjärjestys koskee Inno-vaatiorahoituskeskus Business Finlandin rahoitustoimintaa. Rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan prosessikuvauksissa ja ohjeissa on määritelty toiminnan pääperiaatteet, tavoitteet ja siihen osallistuvat tahot. Rahoituksen ohjeistus löytyy Rahoituskeskuksen toimintajärjestelmästä.

Työjärjestyksessä päätöksentekotoimivalta on jaettu neljään eri päätöstasoon päätettävän rahoituksen arvon perusteella. Työjärjestyksen mukaan alemmilla tasoilla päätökset voidaan tehdä henkilöpäätösinä. Muilla tasoilla päätöksentekijä tekee päätöksen päätöskokouksessa. Alemman tason päätöksentekijä voi työjärjestyksen mukaan halutessaan siirtää asian päätettäväksi seuraavalle tasolle.

Työjärjestyksen mukaan päätökset rahoitusasioista tehdään esittelystä, joka ensimmäisellä ja toisella tasolla on pääsääntöisesti ainoastaan kirjallisessa muodossa. Esittelijänä toimii rahoitusasiantuntija tai muu työjärjestyksessä esittelijäksi määrätty.

Rahoituksen työjärjestyksessä käytetty terminologia poikkeaa jossain määrin hallinnon yleislaeissa ja valtion virkavirkamieslaissa käytetystä. Missä määrin esimerkiksi henkilö- päätöksen tekeminen päätöskokouksessa poikkeaa viranhaltijapäätöksestä ei ilmene työjärjestyksestä.

Rahoituskeskuksen henkilöstö

Business Finland uudistuksen henkilöstövaikutuksista on BFL 18 §:n siirtymäsäännöksessä säädetty, että osa Innovaatiorahoituskeskus Tekesin henkilöstöstä siirtyy yhtiön palvelukseen lain tultua voimaan. Lakiesityksen mukaan tarkoituksena on ollut siirtää viraston tekemiin päätöksiin liittyvää operatiivista tutkimus- ja selvitystyötä yhtiöön samoin kuin yritysten, tutkimusorganisaatioiden sekä julkisten palveluntuottajien aktivointi innovaatiotoimintaan ja yhteistyöhön.¹²³

Lakiesityksen mukaan rahoituskeskukseen jäävään henkilöstöön sovelletaan edelleen valtion virkamieslain sekä työsopimuslain säännöksiä. Yhtiöön siirtyvä henkilöstö siirtyisi

123 HE 158/2017 vp, s.24.

esityksen mukaan valtion virkamieslain ja työ sopimuslain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat virka- tai työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Yhtiöön siirtyvien henkilöiden virat lakkaisivat ilman irtisanomista ja henkilöstö siirtyisi työsuhteeseen.

Lakkautettavien virkoihin liittyviä tehtäviä ei ole esityksessä tarkemmin määritelty. Valtion virkamieslain 5 a §:n mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon tai samoihin virastoihin kuin tehtävät siirtyvät. Virastosta yhtiöön siirtyneen henkilöstön tehtävät eivät ole edellyttäneet virkasuhdetta.

Liikkeenluovutuksella siirtyneen henkilöstön tehtäviin on liittynyt jossain määrin epäselvyyttä organisaatiomuutoksen johdosta. Rahoituskeskuksessa rahoituspäätöksiä esittelevien henkilöiden työnjohdollisten esimiesten sijoittumista on muutettu 1.9.2019 alkaen siten, että kaikki rahoituskeskuksessa rahoituspäätöksiä esittelevien henkilöiden esimiehet sijoittuvat rahoituskeskukseen, jolloin esimiesketju muodostuu rahoituskeskukseen työ- ja virkasuhteessa olevista henkilöistä. Samassa yhteydessä on muutettu myös rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyvän rahoitusryhmän nimeämiskäytäntö. Rahoituskeskus nimeää rahoitusryhmän, joka valmistelee rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvat rahoitusasiat. Tarkoituksena on ollut, että toteutettujen muutosten jälkeen ei synny tilannetta, jossa yhtiö olisi työnjohdollisessa vastuussa rahoituskeskuksen rahoitushakemuksia käsittelevistä henkilöistä tai rahoitusryhmän nimeämisestä.

Business Finland Oy:n tehtävät ja omistajaohjaus

Business Finland Oy on osakeyhtiömuodossa toimiva itsenäinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Toiminta osakeyhtiömuodossa eroaa viraston toiminnasta etenkin siten, että osakeyhtiön oikeudet ja velvollisuudet ovat erillään osakkeenomistajan oikeuksista ja velvollisuuksista. Virastomuodossa vastuu toiminnasta on kokonaisuudessaan valtiolla.

BFL 12 §:n ja Business Finland Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön tehtävänä ei ole tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. Yhtiön mahdollinen voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan. Yhtiön alkukäyttöpääoma on siirtynyt lahjoituksena Finpro ry:ltä, jonka toimintaa jatkamaan yhtiö on perustettu. Osakeyhtiön rahoitus perustuu pääosin rahoituskeskuksen kanssa tehtyyn palvelusopimukseen, jonka mukaisesti yhtiö laskuttaa sekä perustoiminnan, että ohjelmatoiminnan kustannukset kustannusvastaavasti rahoituskeskukselta.

BFL 11 §:ssä on säädetty yhtiön tehtävistä. BFL 11 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on edistää:

1. yritysten kykyä kehittää ja kaupallisesti hyödyntää innovaatioita ja uutta teknologiaa sekä uusien innovatiivisten yritysten ja liiketoimintojen syntymistä;
2. elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa;
3. yritysten keskinäistä sekä niiden ja julkisyhteisöjen ja tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä;
4. suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua ja yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista;
5. ulkomaisten investointien ja pääomasijoitusten kohdistamista Suomeen;
6. ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä.

Säännöksen 2 momentin mukaan yhtiön tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. BF-asetuksen 2 §:n mukaan sen lisäksi mitä Business Finland Oy:n tehtävistä on laissa säädetty yhtiö:

1. suunnittelee ja toteuttaa tutkimus- ja innovaatio-ohjelmia;
2. huolehtii Euroopan unionin tutkimus- ja innovaatio toiminnan kansallisen yhteistoimiston tehtävistä ja Euroopan unionin tutkimus- ja innovaatio-rahoituksen asiantuntijapalveluista.

Yhtiö voi BF-asetuksen 2 §:n mukaan tuottaa BFL 3§:n mukaisiin tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ohjauksessa rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti. Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksessä on kuvattu yhtiön toimintaa muun muassa seuraavasti:¹²⁴

”Yhtiön toiminta vastaisi käynnistysvaiheessa pääpiirteissään Finpro Oy:n tämänhetkistä toimintaa sekä uusia laissa säädettyjä tehtäviä. Finpro Oy:n henkilöstön on suunniteltu jäävän kokonaisuudessaan BF-yhtiöön. Yhtiöön sijoitettaisiin lisäksi Innovaatorahoituskeskus Tekesin edistämistoimintoja sekä eräät suppeammat rahoituspäätökset. Yhtiöön jäävät Finpron nykyiset toiminnot kuten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen, Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien ja matkailunedistäminen.

[...]

Business Finland –kokonaisuuteen kuuluva Business Finland –yhtiö olisi valtion täysin omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjaus toteutuu rahoituskeskuksen toimesta. Yhtiö ei olisi suoraan valtion budjettitalouden piirissä, vaan rahoituskeskus ostaisi

124 HE 158/2017 vp, s. 21-22.

yhtiöltä palveluita palvelusopimuksella. Organisoinnin tavoite on että julkisen vallan tehtävät eriytetään pääsääntöisesti virastoon ja toimeenpanevat palvelutehtävät toteutetaan yhtiössä lukuun ottamatta edellä mainittuja pienempiä rahoituspäätöksiä, jotka tehtäisiin yhtiössä.

Yhtiö tuottaisi rahoituskeskuksen tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti. Yhtiö vastaisi Business Finlandin asiakkuusprosessin ensivaiheen asiakaspalvelusta ja potentiaalisten asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnista yhteistyössä muiden TF-toimijoiden kanssa. Yhtiö vastaisi Business Finlandin asiakashankinnasta, asiakastietojen keräämisestä ja analysoimisesta, asiakaskentän aktivoimisesta sekä Business Finlandin palveluvalikoiman ja rahoitusmahdollisuuksien markkinoimisesta. Yhtiö tuottaisi palvelusopimuksen mukaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluja muihin asiakkuusprosessin vaiheisiin sekä vastaisi tarvittavien tieto- ja neuvontapalvelujen tuottamisesta rahoituskeskukselle rahoituspäätösten tekemistä varten.

Edistämistoiminnot (kuten verkottamis-, aktivointi- ja neuvontatoiminnot) toteutettaisiin pääosin yhtiössä, mikä helpottaisi toiminnan nopeaa kehittämistä ja markkinapuutteen arviointia. Yhtiössä toteutettaisiin rahoituskeskuksen ohjauksessa Business Finland -strategiaa. Innovaatioiden ja viennin edistäminen olisi sellainen julkinen tehtävä jota yhtiö toteuttaisi operatiivisella tasolla rahoituskeskuksen johdolla ja yhteistyössä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa. Business Finland -kokonaisuus toimisi edistämistehtävissä kilpailutilanteessa muiden valtioiden ja erityisesti Suomen keskeisten kilpailijamaiden kanssa.

Sekä Rahoituskeskus että yhtiö toimisivat valtionapuviranomaisina. Yhtiö voisi tehdä rahoituskeskuksen ohjauksessa Euroopan unionin asetuksessa 1407/2013 tarkoitettuja de minimis -ehtoisia päätöksiä korkeintaan 100.000 euroon saakka. Kyse olisi pienistä, vähän harkintavaltaa edellyttävistä päätöksistä ja rahoitustuotteista, joilla olisi rahoituskeskuksen ohjauksessa ennalta määritellyt ehdot ja edellytykset.

[...]

Yhtiön päätöksentekomenettelyyn valtioneuvon tukiasiassa sovellettaisiin hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia (434/2001) ja lakia viranomaisten julkisuudesta (621/1999). Laissa säädettäisiin myös muutoksenhausta rahoituskeskuksen ja yhtiön valtioneuvon tukiasiassa tekemiin päätöksiin. Eräät rahoituskeskuksesta yhtiölle siirrettävät sisäiset hallinto- ja palvelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Business Finland Oy on omistajansa sidosyksikkö eikä yhtiö harjoita taloudellista toimintaa. Yhtiön toiminta ja rahoitus perustuu malliin, jossa yhtiö täyttää määräysvaltaa yhtiössä

käyttävän osakkeenomistajan hankintatarpeet myymällä tälle palveluja osapuolten välisen palvelusopimuksen perusteella. Sidosyksikkömalli mahdollistaa palvelujen hankinnan yhtiöltä ilman kilpailuttamista. Sidosyksikköasema edellyttää muun muassa, että sidosyksikön toiminta ei muuta kuin vähäisessä määrin kohdistuu muihin kuin siihen määräysvaltaa käyttäviin tahoihin.¹²⁵ Käytännössä sidosyksikköasema poissulkee yhtiön toiminnan markkinoilla.

Yhtiön johtaminen

Business Finland Oy:n toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. Osakeyhtiölain mukaan yhtiökokous on osakeyhtiön korkein päättävä elin. Yhtiö on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö ja Business Finlandin pääjohtajan tehtävänä on käyttää yhtiökokouksissa valtion päätösvaltaa. Yhtiökokous valitsee Business Finland Oy:n hallituksen jäsenet, puheenjohtajan ja mahdollisen varapuheenjohtajan sekä tilintarkastajan vuodeksi kerrallaan.

Business Finland Oy:n hallinto- ja ohjausjärjestelmästä on vuonna 2018 laaditussa sisäisessä selvityksessä käsitelty yhtiön hallintoa ja johtamista.¹²⁶ Selvityksen mukaan hallituksen kokoonpanoa koskeva ehdotus valmistellaan omistajaohjauksesta päättävän viraston pääjohtajan linjausten mukaisesti. Hallituksen jäsenet valitaan virastoon tai yhtiöön palvelussuhteessa olevista henkilöistä ja hallituksen puheenjohtajaksi valitaan virastoon palvelussuhteessa oleva henkilö. Hallituksen jäseniä valittaessa huomioidaan valtionyhtiöitä koskevat tasa-arvonäkökohdat ja virkasuhteisten osalta esteellisyyksymykset.

Yhtiön hallituksen rooli rajoittuu selvityksen mukaan suurelta osin omistajan tekemien linjausten tekniseen hyväksymiseen sekä päätösten täytäntöönpanoon, mikä käytännössä vastaa konsernin tytäryhtiön hallituksen asemaa. Yhtiön hallitus toimii siten, että se turvaa pääjohtajan mahdollisuuden johtaa Business Finland -kokonaisuutta saumattomasti myös yhtiöön sijoittuvan toiminnan osalta.

Business Finland Oy:n hallitus kokoontuu tarvittaessa ja päättää vain asioista, jotka lain ja yhtiöjärjestyksen mukaan edellyttävät hallituksen päätöksentekoa. Yleistoimivaltansa perusteella hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Hallitus tekee siten päätökset esimerkiksi yhtiön ylimpään johtoon kuuluvien henkilöiden nimittämisestä ja erottamisesta sekä heidän työsuhteidensa ehdoista samoin kuin yhtiön palkitsemisjärjestelmästä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia kuultuaan.

125 Ks. laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 15 §:n 1 momentissa säädetty kriteeristö. Eräänä sidosyksikköstatuksen edellytyksenä on, että sidosyksikkö voi harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

126 Selvitys Business Finland Oy:n hallinto- ja ohjausjärjestelmästä 2018, 4.3.2019.

Hallitus hyväksyy yhtiön puolesta Business Finland -kokonaisuuden strategian ja muut merkittävät Business Finland Oy:n toimintaan vaikuttavat linjaukset. Hallituksen tehtäviin kuuluu yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukainen järjestäminen.

Selvityksen mukaan Business Finlandin operatiivinen johtaminen tapahtuu Business Finlandin johtokunnassa hyväksytyyn johdon organisaation mukaisesti. Pääjohtajaa avustaa Business Finland -kokonaisuuden johtamisessa johtoryhmä, joka jäseniä ovat kaikki Business Finlandin palvelualueiden johtajat riippumatta siitä, työskentelevätkö he yhtiössä vai rahoituskeskuksessa. Pääjohtaja tekee johtoryhmän kokoonpanosta erillisen päätöksen, joten hän voi kutsua johtoryhmän jäseniksi myös muita henkilöitä palvelualueiden johtajien lisäksi.

Yhtiön henkilöstö

Business Finlandin perustamista koskevan lakiesityksen mukaan yhtiöön jäisi Finpro Oy:n harjoittamat toiminnot kuten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen, Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien ja matkailunedistäminen. Finpro Oy:n henkilöstö jäisi esityksen mukaan kokonaisuudessaan yhtiön palvelukseen.¹²⁷

Esityksen mukaan yhtiöön sijoitettaisiin kuitenkin myös Innovaatorahoituskeskus Tekesin edistämistoimintoja sekä eräitä suppeampia rahoituspäätöksiä. Muun kuin Finpro Oy:n henkilöstön siirtyminen yhtiön puolelle koskisi hallituksen esityksen mukaan Tekesin eräitä tuki-, neuvonta- ja asiakaspalvelutoimintoja. Toimintoja ei ole tarkemmin eritelty ja esityksen mukaan toimintojen organisointia jatkettaisiin, jotta tavoite toimeenpaneuvien palvelutehtävien toteuttaminen yhtiössä saavutettaisiin.¹²⁸

Sekä toimintojen sijoittumisen että Tekesin henkilöstön siirtymisen osalta on lakiesitys perustunut lähtökohtaan, että kyseisiä seikkoja voidaan tarkastella toiminnan käynnistämisen jälkeen uudelleen. Virkasuhteisen henkilön siirtymistä yhtiön palvelukseen on käsitelty edellä.

Yhtiön henkilöstöä koskevasta virkavastuusta on säädetty BFL 14 §:n 5 momentissa. Säännöksen mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan BF-laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä.

127 HE 158/2017 vp, s. 21.

128 Ibid

Organisaatiomuodon oikeudelliset reunaehdot

Business Finland – uudistuksen oikeudellinen arviointi etenkin tehtävien ja toimivallan siirron osalta on jatkunut BF-lain voimaantulon jälkeen. Apulaisoikeusasiamies on JUKO ry:n tekemän kantelun johdosta antanut päätöksen Business Finlandista ja julkisten hallinto- tehtävien siirtämisestä.¹²⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on vuonna 2019 käsitellyt osittain samaa kysymystä laillisuustarkastuskertomuksessaan.¹³⁰

Virkamieshallintoperiaate

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen on Suomen perustuslain (731/1999, PL) 119 §:n nojalla organisoitu valtionhallinnossa pääasiassa virastoissa ja laitoksissa tehtäviksi. Tehtävistä säädetään lainsäädännössä, toiminnan rahoitus tulee pääasiassa valtion talousarviosta ja toiminnassa korostuvat oikeusturvaan, avoimuuteen ja lainalaisuuteen liittyvät oikeussuojakeinot.

Sääntelystä voidaan johtaa niin sanottu virkamieshallintoperiaate valtionhallinnossa. Periaate ei ole poikkeukseton. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Jos julkinen hallintotehtävä on perusteltua siirtää muulle kuin viranomaiselle, se edellyttää näin ollen aina lailla säätämistä. Tehtävän siirtämistä koskevassa laissa tulee tarkkarajaisesti määritellä sääntelyn kohteena olevat julkiset hallintotehtävät, niiden suorittamisen toimivalta ja valvonnan järjestäminen. Viranomaishallinnon ulkopuolelle kohdistuvan siirron tarkoituksenmukaisuus tulee myös olla perusteltavissa objektiivisesti.

Perustuslain 124 §:n sanamuodon perusteella julkishallinnon tehtäviä voidaan jaotella julkisiin hallintotehtäviin ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään käsitellyt julkisten hallintotehtävien ja merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien erityispiirteitä. Vakiintuneet tulkinnat kyseisten tehtävien sisällöistä ovat johdettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

¹²⁹ Apulaisoikeusasiamiehen 19.3.2019 antama päätös EOAK/883/2018, ”Julkisten hallintotehtävien siirtäminen”

¹³⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, ”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt”, 11/2019.

Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty PL 124 S:ssä säädettyjä edellytyksiä eri toteutusvaihtoehtojen kuvauksessa.¹³¹ Kokonaisyhtiöittämistä koskeva vaihtoehdon osalta todettu, että rahoitustoiminnan siirtoa osakeyhtiöön ei voida kokonaisuudessaan toteuttaa perustuslaista johtuvien rajoitusten vuoksi.

Yksinomaan virastomuotoisen vaihtoehdon osalta esityksessä todetaan, että puhtaasti virastomallilla toimittaessa menetettäisiin monia niistä eduista, joita yhtiömuotoinen toimintamalli tarjoaa. Yrityksille tarjottavat palvelut on esityksen mukaan ollut syytä järjestää operatiivisella tasolla yhtiömuotoisena kevyesti säädeltynä ja tarvittaessa nopeasti muutettavana ja uudelleen suunnattavana toimintana. Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole yksilöity niitä tekijöitä, jotka tekevät valitussa mallissa yhtiön toiminnan nopeasti muutettavaksi tai uudelleen suunnattavaksi. Esityksessä on käsitelty valtion yhtiömistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain soveltamista. Tavoiteltu joustavuus liittyy siihen, että yhtiö voi itsenäisesti tehdä annetun toimivallan puitteissa päätöksiä ilman, että asia siirtyy poliittiseen päätöksentekoon.

Tehtävien jako rahoituskeskuksen ja yhtiön välillä noudattaa hallituksen esityksen mukaan lähtökohtaa, jossa ”julkista valtaa sisältävät tehtävät on säädetty pääasiassa viraston tehtäviksi ja muu operatiivinen toiminta kuuluu yhtiön tehtäväkenttään”.

Organisaatiomallissa sekä rahoituskeskus että yhtiö toimivat valtionavustuslain määritelmän mukaisina valtionapuviranomaisina ja molemmat suorittavat tältä osin julkista hallintotehtävää. Yhtiössä suoritettavaa rahoitustoimintaa on kuitenkin rajoitettu euromääräisellä rajalla. Yhtiö voi tehdä rahoituskeskuksen ohjauksessa Euroopan unionin asetuksessa 1407/2013 tarkoitettuja de minimis -ehtoisia päätöksiä korkeintaan 100 000 euroon saakka. Tämän kynnyksarvon ylittävät päätökset kuuluvat rahoituskeskuksen yksinomaiseen toimivaltaan.

*Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksessä on rajoituksen osalta todettu, että:*¹³²

”[k]oska kyse olisi tuista, joita myönnettäisiin vakioiduilla ja standardoiduilla rahoitustuotteilla kyseisiä tukia koskevien säädösten mukaan ja joiden valuuttamäärä olisi lisäksi rajoitettu 100.000 euroon, kyseessä ei kuitenkaan olisi merkittävän julkisen vallan käyttö. Sanottujen rahoituspäätösten teko yhtiössä on perusteltua tarkoituksenmukaisuussyistä, sillä päätösten teko olisi rutiiniluontoinen elinkeinopolitiikan toteuttamistehtävä.”

131 HE 158/2017 vp, s. 23

132 Ibid, s. 41.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa raja-arvoa on perusteltu myös sillä, että de minimis -ehtoihin rahoituspalveluihin koskevista päätöksissä ei käytetä laajaa vapaata harkintaa vaan päätös perustuu lähinnä tukiedellytysten arviointiin.¹³³ Tehtävän siirtäminen yhtiöön tältä osin olisi hallituksen esityksen mukaan perusteltua, koska ratkaisu parantaisi erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille tarjottavaa pienimuotoisempaa palvelua ja nopeuttaisi erityisesti pienten hankkeiden päätöksentekomenettelyä.

Business Finland -lakia koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty EU:n valtiontukisääntelyä ja todettu, että valtiontukikriteereistä ns. kilpailuvaikutus- ja kauppavaikutuskriteeri täyttyvät pääsääntöisesti, kun tuen määrä ylittää vähämerkityksellistä tukea koskeissa komission asetuksissa säädettyt raja-arvot. Eri komission asetuksissa säädetty euro-määräiset de minimis -raja-arvot vaihtelevat alakohtaisesti 15 000 eurosta 500 000 euroon. Yhtiölle annettu toimivalta tuen myöntämisen osalta tarkoittaa käytännössä, että yhtiö voi pääasiassa tehdä ainoastaan sellaisia tukipäätöksiä, jotka EU:n valtiontukisääntelyn perusteella eivät edellytä tuen ilmoittamista Euroopan komissiolle.

Yhtiön tekemien tukipäätösten rutiiniluonteisuuden tai harkintavallan vähäisyyden oikeudellinen merkitys jää lakiesityksessä jossain määrin epäselväksi. Hallinnon yleislakien soveltamisella turvataan objektiivinen ja hyvän hallintomenettelyn mukainen valmistelu kaikissa julkisissa hallintotehtävissä, eli myös tehtävissä, joihin liittyy tarkoituksenmukaisuus- tai muuta harkintaa.¹³⁴ Lakiesityksen mukaan yhtiön päätöksentekomenettelyyn valtiontukiasianssa sovellettaisiin hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia (434/2001) ja lakia viranomaisten julkisuudesta (621/1999).¹³⁵

Business Finland Oy:ssä suoritettavien julkisten hallintotehtävien ja muiden kuin julkisten hallintotehtävien suhdetta ei ole lakiesityksessä tarkemmin käsitelty. Näin ollen esimerkiksi osana valtiontukiasian päätöksentekomenettelyä suoritettavien valmistelutoimien eroavaisuus yhtiön operatiivisesta toiminnasta, kuten asiakashankinnasta ja asiakaskentän aktivoimisesta, jää jossain määrin auki.

133 Ibid, s. 37.

134 Tehtävien rutiiniluonteisuuden vaikutus tehtävän arviointiin julkisena hallintotehtävänä, ks. esim PeVL 30/2012 vp, jossa PeV on Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää säädettäessä lausunnossaan todennut, että viranomaiselle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen sekä sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta ovat julkisia hallintotehtäviä mutta tehtävien ollessa viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, ei niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä.

135 HE 158/2017 vp, s. 22.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan talousvaliokunnalle Business Finland -kokonaisuuden tehtävien jaon osalta muun muassa:¹³⁶

”Lakiehdotuksen perusteluissa korostetaan ajatusta rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostamasta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Valtiosääntöoikeudellisesti rahoituskeskuksessa on kuitenkin kyse valtion viranomaisesta ja yhtiössä sellaisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta muusta kuin viranomaisesta, jolle ehdotetaan annettavaksi julkisia hallintotehtäviä.

[...]

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettyväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I)

[...]

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Rahoituskeskus päättää lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Sääntelystä ei tältä osin ole huomauttamista. Laissa säänneltäisiin kuitenkin vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot.”

136 PeVL 50/2017 vp, s. 2-3.

Perustuslakivaliokunnan lausunto vahvistaa tulkintaa, jonka mukaan valtiontuen myöntämiseen liittyvä tehtävä muodostaa julkisen hallintotehtävän. Tällainen tehtävä voidaan ainoastaan PL 124 §:ssä säädetyin edellytyksin antaa muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Business Finlandin toiminnassa merkittävää julkisen vallan käyttöä ovat etenkin tarkastusta ja tuen takaisinperintää koskevat tehtävät. Kyseisiä tehtäviä ei siten voida antaa yhtiön suorittavaksi. Esityksessä esitetyssä BF-organisaatiomallissa merkittävän julkisen vallan tehtävät kuuluvatkin yksinomaan virastomuotoiselle rahoituskeskukselle.

Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena esityksessä ehdotettua sanamuotoa, jonka mukaan yhtiö toimisi viranomaisena. Tämän vuoksi maininta viranomaisena toimimisesta oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita PL 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi.

Perustuslakivaliokunta ei muilta osin ole lausunnossaan käsitellyt julkisten hallintotehtävien ja merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevasta tehtävien jaosta viraston ja yhtiön välillä. Perustuslakivaliokunta ei myöskään ole käsitellyt tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä muun kuin viranomaisen suorittamien julkisen hallintotehtävien osalta.¹³⁷

Apulaisoikeusasiamiehen päätös 19.3.2019

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään 19.3.2019 todennut, että rahoituskeskuksen ja Business Finland Oy:n tehtävien jakoa koskevaa sääntelyä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Tulkinnanvaraisuutta on apulaisoikeusasiamiehen mukaan omiaan lisäämään se, että laissa rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät on muodollisten hallintopäätösten tekemistä lukuun ottamatta määritelty saman sisältöisiksi. Lisäksi tehtävät ovat apulaisoikeusasiamiehen mukaan määritelty laissa varsin yleisluontoisella tasolla. Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään muun muassa todennut, että julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden oikeusturvan kannalta on keskeistä, että he tietävät asemansa ja velvollisuutensa sekä sen, voiko heidän toimintansa olla rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Päätöksessään apulaisoikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena myös sitä, että rahoituskeskuksen virkamiesten välittömänä esimiehenä on yhtiössä toimiva henkilö, jonka

¹³⁷ Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin osalta ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5. Huomionarvoista tarkoituksenmukaisuusarvioinnin osalta on, että BF-uudistuksessa kyse on ollut yhtiön ja viraston toiminnan yhdistämisestä, johon on sisällynyt tehtävien uudelleen järjestelyjä. Asetelma on siten poikennut lähtökohdasta, jossa viraston toiminta tai osa siitä yhtiöitetään.

työnjohtomääräyksiä virkamies toteuttaa, vaikka hänellä on muodollinen henkilöstöhallinnollinen esimies rahoituskeskuksessa. Julkisen hallintotehtävän johto ja ohjaus tulisi määrittellä selkeästi virkavastuun piiriin kuuluvaksi. Apulaisoikeusasiamies on lisäksi viraston ja yhtiön välisen palvelusopimuksen osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslaki-valiokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö on vastauksessaan eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 30.8.2019 (TEM/902/03.03.01/2018) käsitellyt Business Finlandia koskevan lainsäädännön toimeenpanoa ja tarvittavia toimenpiteitä. TEM on vastauksessaan ilmoittanut, että se tulee varmistamaan, että rahoituskeskuksen rahoituspäätösesitysten valmistelussa myös tosiasiallinen vastuu rahoitusesityksen valmistelusta on vain rahoituskeskuksessa siten, että rahoituskeskuksen työntekijät käyttävät viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti. TEM on lisäksi vastauksessaan todennut, että se tulee kiinnittämään erityistä huomiota niin osana Business Finlandin ohjaustehtäväänsä kuin mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistelussa rahoituskeskuksen rahoitustoiminnan ja siihen liittyvän harkintavallan itsenäisyyteen suhteessa yhtiön tehtäviin.

VTV:n laillisuustarkastuskertomus 11/2019 ja TEM:n säädösvalmisteluhanke

VTV on vuonna 2019 antanut laillisuustarkastuskertomuksen ”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt”, jossa VTV on muun muassa selvittänyt perustuslain 124 §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista, kun valtionavustusprosessiin liittyviä tehtäviä on annettu tai siirretty muille kuin viranomaisille. VTV on osana selvitystä tarkastellut Business Finlandin toimintaa.

VTV on laillisuustarkastuskertomuksessaan todennut, että:¹³⁸

”Tarkastuksen perusteella voidaan pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirretyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään tekniluonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Business Finland tulkitsee julkisen hallintotehtävän suppeasti niin, että se koskee lähinnä päätöksentekoa. Tulkinta ei saa tukea oikeuslähteistä. Business Finlandia koskevan lain valmisteluasiakirjoissa todetaan, että tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen

138 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset, ”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt”, 11/2019, s.31–38.

tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä. Koska tehtäviä ei ole riittävän täsmällisesti määritelty ja yksilöity, julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhtiölle paitsi lailla myös palvelusopimuksella. Tarkastuksen perusteella Business Finland katsoo sillä olevan sellainen toimivalta, että se voi järjestää ja organisoida rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen työnjaon haluamallaan tavalla. Business Finlandissa asiakkaita sparrataan ja ohjeistetaan jo ennen tukihakemuksen jättämistä. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.”

Tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan suositellut, että Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken arvioidaan kokonaisuutena uudelleen.

TEM päätti 13.2.2020 asettaa työryhmän valmistelemaan muutokset Business Finlandia koskevaan lainsäädäntöön. Säädöshankkeen taustalla oli tarve arvioida ja valmistella Business Finlandia koskevaan lainsäädäntöön tarvittavat muutokset lainsäädännön oltua voimassa runsaat kaksi vuotta. Taustalla oli erityisesti edellä mainittu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen maaliskuussa 2019 antama päätös koskien julkisten hallintotehtävien siirtämistä sekä valtiontalouden tarkastusviraston on laillisuustarkastuskertomuksessaan syyskuussa 2019 antama suositus Business Finlandin tehtäväjaon arvioimista kokonaisuutena uudelleen. Työryhmä laati luonnoksen hallituksen esityksestä eduskunnalle Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta. Luonnos lähetettiin lausuntokierrokselle 1.10.2020.

Esityksen tavoitteena on erityisesti ollut Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittely lain tasolla sen varmistamiseksi, että yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Lisäksi esityksen tavoitteena on ollut tehdä tarpeelliset muutokset Business Finlandin toimintamallin tarkennuttua ja Business Finlandia koskevan lainsäädännön oltua voimassa lähes kolmen vuoden ajan.

Esitysluonnoksen mukaan laissa määriteltäisiin ne Business Finland Oy:n lain nojalla hoitamien tehtävät, jotka ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Yhtiön julkisia hallintotehtäviä olisivat lain 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen ja yhtiön rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi sekä edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen sekä 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen ja yhtiön rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja rahoituskeskuksen ja yhtiön palveluita koskevan neuvonnan antaminen. Yhtiön julkisia hallintotehtäviä olisivat myös Suomen edustaminen kansainvälisissä

järjestöissä ja organisaatioissa sekä vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä. Esitysluonnoksessa esitetyssä toimintamallissa on pyritty eriyttämään rahoitukseen liittyvät tehtävät asiakasneuvonnasta.

Lausuntokierros on päättynyt 30.10.2020. Lausunnoissa on pääasiassa pidetty esityksen tavoitteita kannatettavina mutta sääntelytavasta on lausunnoissa esitetty eriäviä mielipiteitä.

Liite 3. Voimavarojen jakaantumisen tarkastelu

Business Finlandin resurssien kehitys v. 2018–2021

Voimavarojen jakaantuminen ydintoiminnoittain

Business Finlandin (rahoituskeskus, ei yhtiö) voimavarojen jakaantuminen ydintehtävittäin on raportoitu vuosien 2018–2020 tilinpäätöksissä henkilötövuosina. Seuraavassa on ensin kuvattu tilinpäätöksiin perustuva rahoituskeskuksen voimavarojen jakautuminen ydintehtäviin ennen vuoden 2021 organisaatiouudistusta (ydintehtävinä rahoitus, ohjaus ja kehittäminen sekä strategiset ohjelmat). Tämän jälkeen tarkastellaan voimavarojen jakautumista palvelualueittain Business Finlandin toimittamiin tietoihin perustuen.

Vuosina 2017–2019 toiminnan organisointi ja rahoituskeskuksen voimavarat ovat keskittyneet yhä vahvemmin rahoituksen ympärille. Vuonna 2019 lähes 95 prosenttia henkilöstön työajasta on kirjattu rahoitukseen kuuluvaksi (kirjaukset perustuvat seurantajärjestelmään). Henkilötövuosina luku on 121 htv. Jäljelle jäänyt työaika on jakautunut tasaisesti ohjaukseen ja kehittämiseen (3 htv) sekä strategisiin ohjelmiin (3 htv). Henkilötövuosien voimakas väheneminen (-54 %) vuosien 2018 ja 2019 välillä selittyy Business Finland -lain nojalla tehdyistä liikkeenluovutuksista, joiden myötä 37+123 henkilöä siirtyi virastosta yhtiön palvelukseen.

Taulukko 1. Business Finlandin (rahoituskeskus) voimavarojen organisointi ydintehtävittäin¹³⁹

Ydinprosessi	2017*		2018**		2019**	
	Työaika	htv	Työaika	htv	Työaika	htv
Rahoitus	74,9 %	254	82,1 %	226	94,8 %	121
Ohjaus ja kehittäminen	12,3 %	42	9,9 %	27	2,6 %	3
Strategiset ohjelmat	12,8 %	43	8,0 %	22	2,6 %	3
Yhteensä	100,0 %	339	100,0 %	275	100,0 %	127

*) ELY-keskusten kasvu- ja innovaatiohenkilöstön siirto Tekesiin toteutettu 2017

***) Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista siirtynyt liikkeenluovutuksella henkilöstöä Business Finland Oy:n palvelukseen

Taulukko 2. Business Finland henkilöstön (yhtiö) voimavarojen jakaantuminen palvelualueittain

Palvelualue (yhtiö)	Henkilöstö 01/2018	Henkilöstö 01/2019	Henkilöstö 12/2019	Henkilöstö 02/2020*
Ecosystems	78	74	82	84
Visit Finland	21	22	27	28
Growth Companies	39	107	110	105
Global Network	106	138	159	166
Funding Services & Finance	10	23	25	27
BF LAB	64	86	94	95
Talent & Admin	11	18	16	18
Director General's Office	4	6	6	5
Kaikki yhteensä	333	474	519	528

*) Palvelualueiden nimet ja osin myös toiminnot muuttuivat vuoden 2020 aikana, eivätkä myöhemmät luvut ole täysin vertailukelpoisia taulukossa olevien kanssa

Taulukko 3. Business Finland henkilöstön (rahoituskeskus) voimavarojen jakaantuminen palvelualueittain

Palvelualue (rahoituskeskus)	Henkilöstö 01/2018	Henkilöstö 01/2019	Henkilöstö 12/2019	Henkilöstö 02/2020*
Ecosystems	48	32	2	2
Visit Finland	0	0	0	
Growth Companies	130	26	0	1
Global Network	4	0	0	
Funding Services & Finance	62	55	99	100
BF LAB	11	3	1	1
Talent & Admin	26	21	18	18
Director General's Office	19	7	5	5
Kaikki yhteensä	300	144	125	127

*) Palvelualueiden nimet ja osin myös toiminnot muuttuivat vuoden 2020 aikana, eivätkä myöhemmät luvut ole täysin vertailukelpoisia taulukossa olevien kanssa

Käytettävissä olevia resursseja voidaan tarkastella sekä ennen Business Finlandia että sen perustamisen jälkeen. Niin Tekesillä kuin Finprollakin oli asiantuntijoita eri puolilla Suomea, vaikkakin enemmistö molempien organisaatioiden (Tekes 79,6 % ja Finpro 88,9 %) henkilöstöstä toimi Helsingissä. Vuoden 2016 lopulla Finpron asiantuntijoista yksi toimi Kuopiossa, yksi Porissa ja yksi Salossa. Kahden asiantuntijan toimipaikka sijaitsi Turussa, kahdeksan asiantuntijan vastaavasti Oulussa ja yhdeksän asiantuntijan Tampereella. Tekesin henkilökuntaa oli samana vuonna lähes kaikissa maakunnissa. Tekesin ja Finpron yhteenlasketusta työntekijämäärästä 82,9 % toimi Helsingissä.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu Business Finlandin henkilöresurssien kohdentuminen alueellisesti. Kaikkiaan työntekijöiden määrä on noussut vajaaseen kuuteensataan (586 hlöä). Suurin osa työntekijöistä toimii edelleen Helsingissä. Prosentuaalinen osuus (82,6 %) on hyvin lähellä samaa kuin vuoden 2016 lopulla Tekesin ja Finpron osalta. Taulukossa hyödynnetyt värit osoittavat ne kaupungit, joissa henkilöstön prosentuaalinen osuus on lisääntynyt (vihreä) tai vähentynyt (punainen). Helsinki on ainoa poikkeus, jossa henkilöstön absoluuttinen lukumäärä on lisääntynyt, mutta prosentuaalinen osuus kaikista organisaation työntekijöistä on hieman vähentynyt.

Taulukko 4. Alueellisten resurssien kohdentuminen Tekesissä, Finprossa ja Business Finlandissa (BF)
(lähde: Business Finland)

Kaupunki	Tekes 12/2016	Finpro 12/2016	Tekes + Finpro	%	BF 12/2019	BF 12/2020	BF 03/2021	%
Helsinki	289	177	466	82,9	413	476	484	82,6
Joensuu	4	0	4	0,7	4	5	5	0,9
Jyväskylä	5	0	5	0,9	4	3	5	0,9
Kajaani	1	0	1	0,2	1	2	1	0,2
Kemi	0	0	0	0,0	2	1	1	0,2
Kuopio	5	1	6	1,1	5	1	7	1,2
Lahti	5	0	5	0,9	4	6	4	0,7
Lappeenranta	5	0	5	0,9	5	4	5	0,9
Mikkeli	4	0	4	0,7	3	5	2	0,3
Oulu	10	8	18	3,2	14	2	17	2,9
Pori	4	1	5	0,9	3	17	3	0,5
Rovaniemi	5	0	5	0,9	6	3	7	1,2
Salo	0	1	1	0,2	5	7	0	0,0
Seinäjoki	6	0	6	1,1	21	5	5	0,9
Tampere	10	9	19	3,4	1	24	22	3,8
Turku	7	2	9	1,6	9	1	13	2,2
Vaasa	3	0	3	0,5	4	13	5	0,9
Yhteensä	363	199	562	100,0	504	575	586	100

Tekesin ja Finpron voimavarat

Henkilöstömäärän kehitys

Seuraavissa taulukoissa esiintyvät sekä Finpron että Tekesin henkilöstömäärät vuosina 2016–2017.

Taulukko 5. Finpro Oy:n henkilöstömäärät v. 2016–2017¹⁴⁰

Finpro Oy	2016	2017
Henkilöstöä vuoden lopussa (htv)	293	281
Keskimäärin henkilöstöä (htv)	228	291

Taulukko 6. Tekesin henkilöstömäärät 2016–2017¹⁴¹

Tekes	2016*	2017**
Henkilöstön lukumäärä (htv)	373	339

*) KI Pirkanmaan ELYn tiedot sisältyvät lukuihin 2015–2016

***) ELY-keskusten kasvu- ja innovaatiohenkilöstön siirto Tekesiin toteutettu 2017

Voimavarojen jakaantuminen ydintoiminnoittain

Tekesin voimavarojen jakaantuminen ydintoiminnoittain on raportoitu tilinpäätöstiedoissa. Vuosina 2015–2017 Tekesin voimavarat keskittyivät innovaatorahoitukseen, jonka osuus kaikista resursseista nousi ajanjaksolla vajaasta 64 prosentista lähes 75 prosenttiin. Samaan aikaan ohjaukseen ja kehittämiseen ohjattujen resurssien määrä väheni, ollen vuonna 2017 samalla tasolla strategisten ohjelmien voimavarojen kanssa. Innovaatorahoituksen osuuden kasvua on perusteltu sillä, että suurempi osa henkilöresursseista on tietoisesti ohjattu suoraan asiakkaille arvoa tuottavaan asiakastyöhön. Kaikkiaan vuoden 2017 aikana Tekesin työpanoksen kokonaismäärä laski edelliseen vuoteen verrattuna yhdeksän

140 Finpro Oy. Toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.–31.12.2017.

141 Business Finlandin tilinpäätös 2018

prosenttia. Finpron osalta ei ole käytettävissä tarkempaa tietoa voimavarojen allokoinnista toiminnoittain. Vuoden 2017 toimintakertomuksesta käy ilmi, että henkilöstölle maksetut palkat nousivat Finprossa 14,7 miljoonasta eurosta (v. 2016) 16,6 miljoonaan euroon. Tätä selittää se, että keskimäärin vuonna 2017 Finpron palveluksessa on ollut aiempaa enemmän henkilöstöä.

Taulukko 7. Tekesin voimavarojen organisointi ydintehtävittäin v. 2015–2017¹⁴²

Ydinprosessi	2015*		2016*		2017**	
	Työaika	htv	Työaika	htv	Työaika	htv
Innovaatiorahoitus	63,7 %	247	74,1 %	276	74,9 %	254
Ohjaus ja kehittäminen	21,9 %	85	12,3 %	46	12,3 %	42
Strategiset ohjelmat	14,4 %	56	13,6 %	51	12,8 %	43
Yhteensä	100,0 %	388	100,0 %	373	100,0 %	339

*) KI Pirkanmaan ELYn tiedot sisältyvät lukuihin 2015–2016

***) ELY-keskusten kasvu- ja innovaatiohenkilöstön siirto Tekesiin toteutettu 2017

Toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut

Tekesin toiminnan tehokkuudelle ja taloudellisuudelle asetettiin määrällisiä tunnuslukuja. Tunnusluvut on kuvattu työ- ja elinkeinoministeriön ja Tekesin välisissä tulostavoiteasiakirjoissa. Toiminnan taloudellisuutta kuvaava mittari on ollut rahoitustoiminnan kustannusten prosenttiosuus myönnetystä rahoituksesta. Asetettu tavoite on vaihdellut vuosina 2015–2017 alle viidestä alle seitsemään. Tilinpäätöstietojen mukaan tavoitteet on saavutettu taloudellisuuden suhteen.

Taulukko 8. Tekesin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet (toiminnallinen tehokkuus) v. 2015–2017¹⁴³

Tunnusluku	2015 tavoite	2015 toteutuma	2016 tavoite	2016 toteutuma	2017 tavoite	2017 toteutuma
Rahoitus- ja asiakkuustyön kokonaiskustannus / myönnetty rahoitus, %	<5,0	4,1	<7,0	5,9	<6,5	5,8

Tuloksellisuus ja laatu

Sekä Finprossa että Tekesissä vuoden 2017 toimenpiteisiin sisältyi muun toiminnan ohella asiakaskokemuksen analysointia sekä asiakastarpeiden ja näkemysten kartoittamista. Organisaatiot toteuttivat yhdessä asiakkaita osallistavan palvelumuotoiluprojektin Business Finlandin tulevan organisaatiomallin suunnittelun tueksi. Projektin tavoitteena oli, että Business Finlandissa Finpron ja Tekesin palveluista muodostuu yhtenäinen, looginen kokonaisuus. Vuosina 2015–2017 asiakkaiden antaman palautteen perusteella Tekes on ylittänyt asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi Tekes on hyödyntänyt palvelujen laadun mittaamisessa asiakkaiden suositteluhalukkuutta (Net Promoter Score, NPS) vuodesta 2017 alkaen. Ensimmäisen vuoden tulos oli +59.¹⁴⁴

143 Työ- ja elinkeinoministeriön ja Innovaatorahoituskeskus Tekesin välinen tulos-tavoiteasiakirja 2015–2018; Tekesin tilinpäätös 2017

144 Tekesin tilinpäätös 2017

Taulukko 9. Tekesin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet (palvelukyky ja laatu) v. 2015–2017

Tunnusluku	2015 tavoite	2015 toteutuma	2016 tavoite	2016 toteutuma	2017 tavoite	2017 toteutuma
Asiakas-palautteen yleisarvio Tekesin toiminnasta (1–5)*	>4,0	4,3	>4,0	4,2	>4,0	4,1

*) Tekes uudisti asiakaspalautekyselyn vuonna 2016, joten vuoden 2015 tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia vuosien 2016 ja 2017 tulosten kanssa

Henkisten voimavarojen kehittäminen ja hallinta

Sekä Finprossa että Tekesissä toteutettiin vuonna 2017 henkilöstön organisaatiokulttuuria kartoittanut tutkimus, joka koostui Siqni-henkilöstökyselystä sekä henkilöstön haastatteluista. Siqniä käytetään kuvaamaan henkilöstön hyvinvointia organisaatiossa sekä henkilöstön sitoutuneisuutta ja motivoituneisuutta. Tutkimuksen mukaan molemmissa organisaatioissa korostuivat mielekkäät työtehtävät ja vaikutusmahdollisuudet sekä mahdollisuus hyödyntää osaamistaan. ”Suomella töissä” -teema yhdisti jo tuolloin Finpron ja Tekesin henkilöstöä. Tulokset paljastivat myös eroja organisaatiokulttuureissa, mutta näitä ei avata tarkemmin vuoden 2017 Tekesin tilinpäätöksessä. Siqni-kyselyä¹⁴⁵ hyödynnettiin lisäksi johtamisindeksin laskemiseen. Tulosten perusteella tyytyväisyys esimiesyöhön oli melko korkea. Vuoden 2017 osalta Tekes kuitenkin jäi johtamisindeksille asetetusta tavoitteestaan (<3,9). On mahdollista, että tuloksessa näkyy lähestyvä organisaatiouudistus ja siihen liittyvä epävarmuus esimerkiksi suhteessa vaikutusmahdollisuuksiin oman työn ja työympäristön osalta. Kokonaistytyytyväisyyden suhteen tavoite kuitenkin saavutettiin.¹⁴⁶

145 Kyselyn väittämät luotettava ja kyvykäs johto, mukava ja oikeudenmukainen lähi-esimies, omia kiinnostuksia vastaavat kehittymismahdollisuudet, organisaation edustama arvo-maailma, organisaation innostava päämäärä ja tavoite sekä vaikutusmahdollisuudet omaan työhön ja työympäristöön.

146 Tekesin tilinpäätös 2017

Taulukko 10. Tekesin tulossopimuksen tunnuslukutavoitteet (henkisten voimavarojen kehittäminen ja hallinta) v. 2016-2017

Tunnusluku	2016 tavoite	2016 toteutuma	2017 tavoite	2017 toteutuma
Johtamisindeksi	n/a	3,9	3,9	3,5
Kokonaistyötyytyväisyys (1–5)	3,5	64*	>3,5	3,5

*) Vuoden 2016 kysely on toteutettu Team Finland -henkilöstön pulssikyselyllä eikä tunnusluku ole vertailukelpoinen vuoden 2017 kanssa

Henkilöstön työhyvinvointia voidaan tarkastella myös Tekesin tilinpäätösasiakirjoihin perustuen. Finprosta vastaavia tietoja ei ole saatavilla julkisista lähteistä. Tarkastelujaksolla v. 2015–2017 sairaspöissaolot (pv/htv) olivat Tekesissä laskevasta trendistä huolimatta suhteellisen korkealla tasolla. Sairaspöissaolojen väheneminen ei kuitenkaan näy suoraan työterveydenhuollon kustannuksissa. Tunnuslukujen valossa myöskään työkuunun ja työtyytyväisyyden edistämiseen osoitetut resurssit eivät suoraan korreloi sairaspöissaolojen määrän kanssa.

Taulukko 11. Tekesin työhyvinvoinnin tunnuslukuja v. 2015–2017

Tunnusluku	2015 toteuma	2016 toteutuma	2017 toteutuma
Sairauspöissaolot, pv/htv	7	5,9	4,2
Työterveyshuolto (€/htv)	494	657	545
Työkuunun ja työtyytyväisyyden edistäminen (€/htv)	139	264	218

Liite 4. International benchmarks

Liite 4 on luettavissa osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-671-0>.

Business Finlandin arviointi Innovaatioita, kasvua ja kansainvälistymistä

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Business Finland aloitti toimintansa vuoden 2018 alussa. Business Finlandissa yhdistettiin sen edeltäjäorganisaatioiden Innovaatorahoituskeskus Tekesin ja Finpro Oy:n toiminta.

Kevään 2021 aikana toteutetussa arvioinnissa tarkastellaan Business Finlandin roolia ja toimintaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatorahoittajana sekä viennin ja yritysten kansainvälistymisen, ulkomaisten investointien ja ulkomaisen matkailun edistäjänä uuden organisaation kolmen ensimmäisen toimintavuoden osalta. Arviointi käsittelee Business Finland -uudistuksen ja uuden organisaation vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden toteutumista, Business Finlandin ohjauksen toimivuutta sekä näihin liittyviä kehittämistarpeita. Arviointiin sisältyy myös kansainvälistä vertailuaineistoa.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-671-0

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi