

5.11.2024

BFRK/1/060/2024
DN30083894

Risto Vuohelainen

Saaja: Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto**Viite:** Työ- ja elinkeinojaosto 6.11.2024 klo 08.30 / HE 109/2024 vp / Asiantuntijapyyntö**Asia:** HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025**Teema:** TAE 2025 / Viennin edistäminen ja rahoitus. 1) Julkinen vienninrahoitusjärjestelmä, nykytila ja haasteet. 2) Viennin edistämisen muu rahoitus, nykytila ja haasteet

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä päätti kesäkuussa Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirtämisestä ulkoasiainhallintoon. Pyydetään avaamaan siirron taustaa, tulossa olevia budjettivaikutuksia ja arvioimaan muutoksen muita vaikutuksia.

Business Finland kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää seuraavia huomioita asiaan:

Vienti- ja kansainvälistymispalvelujen uudelleenjärjestelyn taustaa.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi 14. kesäkuuta 2024 Team Finland -verkoston johtamisrakenteen uudistamisesta kotimaassa sekä Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon.

Linjauksessa todetaan: ” Team Finland -verkoston johtamisrakenne kotimaassa uudistetaan ja Business Finlandin ulkomaantoiminnot integroidaan ulkoasiainhallintoon. Muutoksessa edetään vaiheittain, ja sen toimeenpanossa tehdään yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä on 14. kesäkuuta 2024 linjannut Team Finland -verkoston johtamisrakenteen uudistamisesta kotimaassa sekä Business Finlandin ulkomaantoimintojen integroinnista ulkoasiainhallintoon. Uudistus ei koske kotimaan TKI-rahoitusta, kotimaan palvelupolkua ja sen rahoitusta.

Päätöksen toimeenpanosta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoministeriö. Toimeenpanoa varten nimitetään ulkopuolinen selvityshenkilö ja hänen tuekseen ministeriöiden yhteinen työryhmä, johon osallistuvat työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, valtiovarainministeriön, Business Finlandin, sekä elinkeinoelämän edustajat.

Uudistuksen toteutus etenee vaiheittain ja riittävän siirtymäajan puitteissa, millä varmistetaan yrityspalveluiden sujuvuus. Lainsäädännön muutostarpeet selvitetään erillisellä selvityksellä.

Työ- ja elinkeino- sekä ulkoministeriön virkamiestyöryhmä selvitti elinkeinoelämää kuullen syksyllä 2023 julkisten toimijoiden vienninedistämisverkoston, eli Team Finland -verkoston johtamisen ja toiminnan uudistamista. Työryhmä esitti ratkaisuja, joilla verkoston tuloksellisuus ja vaikuttavuus parantuvat. Ministereiden päätös pohjaa selvitysyöryhmän työhön sekä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman vienninedistämiseen liittyvään linjaukseen.”

Päätös perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman vienninedistämiseen liittyvään kirjaukseen, että ”Team Finland -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategiaa intressejä sekä vahvistetaan ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa sekä selvitetään Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirtämistä osaksi Suomen edustustoverkkoa.”

Lisäksi ministeriryhmän linjaus perustuu syksyllä 2023 toimineen työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoministeriön virkamiestyöryhmän selvitystyöhön johtamisrakenteen ja mahdollisen siirron vaihtoehtoista. Selvitystyössä ei ole syksyllä 2023, eikä missään vaiheessa sen jälkeen ole selvitetty mahdollisen siirron ja sen jälkeisen organisaatorakenteen kustannusvaikutusta eikä määritelty tai laskettu hyötyjä tai haittoja suomalaisille yrityksille.

5.11.2024

BFRK/1/060/2024
DN30083894

Risto Vuohelainen

Ministeriryhmän päätöksen jälkeen Ulkomaankauppaministeri ja Elinkeinoministeri asettivat Elina Björklundin selvityshenkilöksi. Selvityshenkilön ja työryhmän tavoitteena on täsmentää toteutusmalli, jolla Business Finlandin ulkomaantoiminnot integroidaan ulkoasiainhallintoon ja arvioida oikeudellisia ja hallinnollisia näkökohtia sekä kustannusvaikutukset.

Syksyllä 2024 budjettiriihessä päätettiin, että Business Finlandin ulkomaantoimintojen budjettirahoitus siirretäänkin ulkoministeriön hallinnonalalle jo vuoden 2025 alusta.

Rahoituksen siirto johtaa siihen, että koko Business Finlandin ulkomaanverkosto ja mahdollisesti myös kotimaassa sijaitsevaa johtamis- ja tukitoimintojen henkilöstöä tehtävineen siirtyy nopealla aikataululla pois Business Finlandin organisaatiosta ulkoministeriön hallinnonalalle. Siirto tapahtuu jo ennen Elina Björklundin raportin ja suositusten valmistumista.

Vienninedistämisen ammattikunnan siirtäminen hallinnonalalta toiselle toteutetaan ilman, että olisi selvitetty ulkoministeriön diplomaattisten edustustojen edellytykset kaupallisen toimen johtamiselle tai ymmärretty, että tämänhetkiseen yhtenäiseen yritysten kansainvälisen kasvun palvelupolkuun on syntymässä katkoskohta Suomen ja ulkomaiden välille. Business Finlandin nykyisten ulkomaantoimintojen siirto ulkoministeriön hallinnonalalle, diplomaattisten edustustojen alaisuuteen ja siitä seuraava vienti- ja kansainvälistymispalvelujen merkittävä uudelleenjärjestely on aikaa vievä ja pitkäaikainen muutostila vienninedistämisen palvelujärjestelmälle. Riskinä on, että Suomen vienninedistämisen palvelut heikkenevät merkittävästi juuri silloin kun yritykset niitä tarvitsevat eniten.

Kustannusvaikutuksia ei ole selvitetty. Valtioneuvoston ohjesäännössä vienninedistäminen kuuluu Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Edellisen hallituksen aikana ulkoministeriö kasvatti oman vienninedistämisen palveluorganisaation Suomeen ja kasvatti lähes 30 lähetetyn erityisasiantuntijan verkoston edustustoihin maailmalla. Nyt päätetyllä järjestelyllä näiden Business Finlandin ulkomaan verkoston yhdistämisestä voidaan mahdollisesti saada aikaan synergiaetuja, mutta niitä ei ole laskettu. Yritysjärjestelyissä vakiintuneen toimintatavan mukaan sellaiset synergiaedut, joita ei ole haluttu tai pystytty laskemaan, tulisi olettaa olemattomiksi. Business Finland on yritysmäisesti hyvin matala organisaatio, jolla on dynaaminen yrityskulttuuri ja hyvin pieni hallinnointi- ja johtamisrakenne, eivätkä sen toimistot maailmalla tarvitse niin vahvoja turvallisuusjärjestelyjä kuin lähetystöt. Tästä synergiasäästöjä tuskin voidaan saada. Asiantuntijoiden siirtoon liittyvistä lakiteknisistä haasteista tai kustannuksista maailmalla ei ole tehty selvitystä. Tämä kustannus voi nousta miljooniin euroihin, jos paikalliset lait edellyttävät erorahojen tai muiden Business Finlandin vastuiden maksamista liikkeenluovutuksen yhteydessä.

Vienti- ja kansainvälistymispalvelujen uhkarohkeasta uudelleenjärjestelystä on tulossa kasvupalvelujärjestelmämme kipupisteitä.

Toimintamenorahoituksen leikkaukset ja jatkuvat muutokset vaikeuttavat yritysten vientikyvykkyyksien auttamista kotimaassa. Business Finlandin toimintamenoihin on vuodelle 2025 kohdentumassa 6,2 milj. euron leikkaus. Toimintaan valmistellaan tosiasiassa oleellisesti suurempiakin supistuksia, sillä korona-ajan säästöjen turvin nykytoiminnan laajuus vastaa vuoden 2023 budjettirahoituksen tasoa. Siihen verrattuna menojen on pudottava noin 15,4 milj. euroa vuoteen 2027 mennessä. Samalla aikavälillä Business Finlandin T&K-rahoituksen myöntövaltuutus on kuitenkin kasvamassa ja sille ollaan osoittamassa merkittäviä uusia tehtäviä esimerkiksi investointien verohyvitykseen liittyen. Uhkana on, että asiakkaiden saama apu Suomessa vientikyvykkyyksien edistämiseen tai viennin aloituksen neuvontaan heikkenee merkittävästi.

**Kuva 1:** Business Finlandin toimintamenojen rahoitus 2018-2028.

Lähteet: TA 2018-2024, TAE 2025, JTS 2025-2028

Yritysten kansainvälisen kasvun palvelupolkuun on syntymässä katkoskohta. Lisäpanostuksista T&K toimintaan saatavat hyödyt toteutuvat vasta onnistuneina kauppoina kansainvälisillä markkinoilla. Suomen mallissa yrityksillä on TEM-konsernin toimijoiden katkeamaton palveluputki maakuntien ELY-keskuksista, T&K/innovaatorahoituksen kautta vientikeskuksiin maailmalla. Yli 60 % vienninedistämisen palveluita käyttävistä yrityksistä on saanut Business Finlandin T&K rahoitusta tai muita palveluja ennen vienninedistämistä. Vain harva Business Finlandin vienninedistämisasiakkaista on tukeutunut Ulkoministeriön arvovaltapalveluihin. Noin 75 % Business Finlandin järjestämistä matkoista kytkeytyy Business Finlandin T&K rahoitustoimintaan ja järjestetään ilman Ulkoministeriön osallistumista. Business Finlandin nykyisten ulkomaantoimintojen siirto ulkoministeriön hallinnonalalle ja siitä seuraava vienti- ja kansainvälistymispalvelujen merkittävä uudelleenjärjestely uhkaa rampauttaa palvelujärjestelmän pitkäksi ajaksi, jolloin kasvavilla T&K-panostuksilla ja investointikannusteilla ei täysimääräisesti saavutettaisi niitä hyötyjä, joita panostuksilla tavoitellaan. Todettakoon selvyiden vuoksi, että Business Finlandin ulkomaan verkoston osana toimii 15 henkilöä Invest in Finland toiminnossa, joka hankkii Suomeen investointeja yhteistyössä Työ- ja elinkeinoministeriön johtaman ns. Investointinyrkin kanssa. Ulkomaalaisten työntekijöiden houkuttelu puolestaan on Työministerin vastuulla ja matkailun edistämien Elinkeinoministerin vastuulla. Myös näiden palveluputkien sisään on syntymässä hallinnonalojen välinen raja-aita.

Asiakaslähtöisyys on keskeisin modernin liiketoiminnan menestystekijä. Siirtoa koskevan päätöksen perusteeksi ei Business Finlandin näkemyksen mukaan ole selvitetty riittäviä tietoja esimerkiksi siirron vaikutuksista asiakaskokemukseen, innovaatiolähtöisen kasvupolitiikan vaikuttavuuteen ja toiminnan strategiseen ketteryyteen. Vienninedistämispalvelujen asiakaspalaute TEM-toimijoiden nykyisestä saumattomasta palveluputkesta on ollut erittäin hyvä (vuonna 2023 keskimääräinen asiakaspalaute yli 1600 vastanneelta asiakkaalta oli 4,6 asteikolla 1-5). Vienninedistämispalvelu on saanut Business Finlandin asiakkailta kaikista Business Finlandin palveluista parhaat arvot. Todettakoon selvyiden vuoksi, että vienninedistämispalvelun asiakkaita edustavat Elinkeinoelämän Keskusliitto ja Suomen Yrittäjät ovat tuoneet esiin vastustavansa Business Finlandin ulkomaanverkoston siirtoa Ulkoministeriön alaisuuteen ja esittivät sen sijaan nykyisen järjestelmän vähittäistä kehittämistä. On luultavaa, että yhtenäisen palvelupolun katkeaminen johtaa asiakaskokemuksen heikkenemiseen, ja samalla myös eriytettyjen vienninedistämispalvelujen vaikuttavuus pienenee ja strateginen ohjattavuus kansallisen kasvupolitiikan näkökulmista heikkenee.

Vienti- ja kansainvälistymispalvelujen uudelleenjärjestely vaatii vahvaa strategista johtamista tulevaisuudessa.

Suomella on merkittävästi pienemmät resurssit vienninedistämisessä maailmalla kuin verrokkimailla. Suomen vienninedistämisen ulkomaanverkosto on noin kolmannes Tanskan ja alle puolet Ruotsin vastaavista organisaatioista väkilukuun suhteutettuna. Suomen tulee jatkossa panostaa vahvasti vienninedistamisverkoston resursseihin. Epävakaassa markkinatilanteessa myös geopolittinen osaaminen osaamisen tarve suomalaisyrityksissä kasvaa, ja siksi myös vienninedistämisen vahvistustarve kasvaa tulevaisuudessa.

Henkilöstön siirtomekanismi on vielä auki. Tämän lausunnon hetkellä Business Finlandin ulkomaan henkilökunta ei vielä tiedä, millä tavalla työsuhteiden siirto toiseen organisaatioon aiotaan toteuttaa 1.1.2025 alkaen, kun budjettivastuu siirtyy ulkoministeriöön. Samalla on auki, mitä muita toimintoja mahdollisesti siirtyy ulkoministeriön budjetille. Siirrossa ja uudessa vienninedistämismallissa tulee pyrkiä turvaamaan nopea liikkeellelähtö, toimivan palvelumallin säilyvyys ja yritysten saamien palvelujen laatu. Jos mallia lähdetään rakentamaan tyhjältä tai muutetaan radikaalisti, voi järjestäytyminen kestää vuosia. Business Finlandilta meni fuusion jälkeen vienninedistämisen organisoitumiseen noin 2 vuotta ja Tanskan ulkoministeriöltä noin 7-10 vuotta yhdistää vienninedistämisen kaupallinen kulttuuri ulkoministeriönsä.

Yhteistyö ja Team Finlandin strateginen johtaminen tulee turvata. Suomelle on tärkeää, että tulevassa muutoksessa syntyvällä organisaatiolla on selkeä strateginen johtaminen ministeriöiden tasolla, jolla varmistetaan niin kohdemaapriorisointi kuin uusien palveluiden syntyminen yritysten tarpeiden mukaan. On erittäin tärkeää, että elinkeinoelämän ääni kuuluu muutoksen suunnittelussa ja tulevaisuuden johtamisjärjestelmissä. Selkeillä strategisilla linjauksilla varmistetaan Team Finland toimijoiden saumaton yhteistyö. Uusi vienninedistämisen organisaatio tulee järjestää niin, että se on toiminnassaan joustava, selkeästi tiedolla johdettu ja sen toimipaikat maailmalla eivät ole sidottu pelkästään Suomen edustustojen toimipaikoille. Nykyisiä hyviä käytänteitä, hyvää palautetta saavaa palvelumallia tai asiakaskeisyyttä ei pidä rikkoa muutoksessa. Suomi tarvitsee jatkossakin toimintakykyisen vienninedistamisorganisaation, koska sinä päivänä, kun maailman talous ja kysyntä kääntyvät nousuun, pitää Suomen vientiyritysten avun olla kohdallaan. Suomella ei ole varaa pitkäaikaiseen organisaation muutostilaan.

Business Finland näkee edelleen suuria riskejä muutoksessa ja ne tulisi ratkaista tai niiden vaikutukset minimoida ennen integraation toteutusta.

- Muodostuu heikkenevä vienninedistämistoimien keskinäinen koordinointi ja resurssijousto, joka osakeyhtiömuotoisessa järjestelyssä on helpommin toteutettavissa ja palvelupolun katkaisemisen haitat helpommin minimoitavissa.
- Heikentävä yhteys Suomen elinkeinorakenteen uudistamiseen, asiakasrajapintaan ja tarpeeseen. Business Finlandin asiakkaiden palvelutarve liikkuu edestakaisin Suomen ja maailman toimistojen välillä.
- Business Finlandin pienentyvä kriittinen massa ja kaventuva asiantuntijuus voi heikentää sen kykyä laadukkaasti uudistaa Suomen elinkeinorakennetta T&K ja innovaatorahoituksella.
- Kansallisesti ei olisi toimijaa, jolla olisi kyky tuottaa ja koordinoita "maakunnista maailmalle" – palvelukokonaisuuksia. Nykyisin Noin 75 % Business Finlandin kansainvälistymispalvelutoimista ei tukeudu lainkaan Ulkoministeriön arvovaltapalveluihin.
- Yritystalouden, kaupallisen ja vientiosaamisen sekä yritysmäisen toimintakulttuurin heikkeneminen toiminnan johtamisessa. Business Finlandin asiantuntijat ja heidän esihenkilönsä ovat kansainvälisen kaupan osaajia, joille voi olla haasteellista asettua diplomaattien johdettaviksi.
- Paikallisten asiantuntijaresurssien (yli 75 % kv-verkostosta) integrointi olisi vaikeaa ulkoministeriön edustustojen työkieli- ja turvakäytänteiden vuoksi.
- Business Finlandin asiantuntijat ovat haluttuja työntekijöitä, ja osa asiantuntijoista ei jatkaisi uudessa organisaatiossa, koska Business Finlandin johdon käsityksen mukaan valtaosa henkilöstöstä vastustaa

Risto Vuohelainen

5.11.2024

BFRK/1/060/2024
DN30083894

muutosta ja muut maat ja yritykset houkuttelevat näitä henkilöitä palvelukseensa. Näiden tilalle uusien henkilöiden rekrytointi olisi vaikeaa, koska uusi organisaatio ei olisi vielä toimintakykyinen ja ministeriö ei näyttäyty kaupallisille asiantuntijoille houkuttelevana työnantajana.

- Muutoksella on vahvasti liittymäpintoja paitsi kotimaan myös ulkomaiden maakohtaisesti (33 maata) vaihtelevaan juridiikkaan ja käytäntöihin, ja vaatii siten huomattavaa ajallista ja merkittävää rahallista panostusta.
- Riski kohdemaakohtaisesta toiminnan osaoptimoinnista ja lyhytjänteisyydestä johtuen Ulkoministeriön lähetystöverkoston maakohtaisuudesta vs. yritysten markkina-aluekohtainen organisaatio. Yritysten aktiviteetteja pitää ohjata globaalisti priorisoiduille kohdemarkkinoille.
- Riski kohdemarkkinakohtaisesti eriytyvistä palveluista.
- Riski merkittävästä verkoston kutistumisesta sekä kustannustehokkuuden heikkenemisestä.
- Riski ns. houkuttelutoimintojen, Work in Finland, Visit Finland ja Invest in Finland, tehokkuuden heikkenemisestä, kun osa pienestä organisaatiosta on Työ- ja elinkeinoministeriössä ja osa Ulkoministeriössä.
- Riski merkittävästä palveluiden heikkenemisestä muutosprosessin aikana, joka tulee ottamaan ainakin kaksi vuotta, ellei pidempään.
- Yllä kuvatun takia riski muutoksen negatiivisesta vaikutuksesta vientiin, eli että valtion allokoimilla resursseilla ei saada parasta saavutettavissa olevaa tukea Suomen vientisektorille.

Business Finland luo maailmaa muuttavia menestystarinoita. Business Finland tuottaa kestävää hyvinvointia suomalaiselle yhteiskunnalle.

Business Finland tukee kasvuhakuisia ja kansainvälisille markkinoille suuntaavia yrityksiä. Rahoitamme ja neuvomme innovaatioiden tekemisessä, autamme löytämään oikeat markkinat ja verkostot sekä tuemme kansainvälistymistä ensimmäisistä vientiponnisteluista aina globaaliin laajentumiseen.

Business Finland hankkii kansainvälisiä yrityksiä kasvattamaan toimintojaan Suomessa. Houkuttelemme myös huippuosaajia ja matkailijoita nauttimaan pohjoismaisesta elämäntavasta, puhtaasta luonnosta ja kiinnostavista mahdollisuuksista.

Organisaatiossamme työskentelee noin 700 asiantuntijaa 37 toimipisteessä maailmalla ja 16 toimipaikassa Suomessa. Business Finland on osa Team Finland -verkostoa.