

Tiivistelmä: selvityshenkilö Elina Björklundin loppuraportti Team Finland –ulkomaantoimintojen uudistuksesta

Selvityshenkilön raportti tukee Team Finland -verkoston ulkomaantoimintojen uudistuksen toimeenpanoa. Kesäkuussa 2024 työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi, että Business Finlandin (BF) ulkomaantoiminnot integroidaan ulkoasiainhallintoon. Ulkopuolinen selvityshenkilö Elina Björklund on työryhmän tuella arvioinut päätetyn integraation toteutusmallia sekä oikeudellisia, hallinnollisia ja kustannuksiin liittyviä näkökohtia. Raportti esittelee kaksi integraatiomallia: 1) osakeyhtiömalli ja 2) suora integraatio ulkoministeriön rakenteisiin.

Raportti toteaa, ettei kummallekaan integraatiomallille ole juridisia esteitä tai välittömissä kustannusvaikutuksissa eroja. Integraatiomallin valintaa tulisikin ohjata vastaaminen uudistuksen keskeisiin tavoitteisiin, jotka ovat: parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, tarjota yrityksille nykyistä selkeämpi ja yhtenäisempi palvelupolku ja paremmat palvelut kansainvälistymiseen ja vientiin, vahvistaa kansainvälisen kaupan ja politiikan yhteyksiä sekä tiivistää yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa. Lyhyellä tähtäimellä tavoitteiksi annettiin asiakaspolun katkeamattomuus sekä erityisesti jo yli vuoden epäselvässä tilanteessa olleiden Business Finlandin osaajien motivointi ja sitoutuminen muutokseen.

Selvityshenkilö ehdottaa integraation toteutustavaksi **osakeyhtiömallia**, jonka eduksi hän arvioi mallin suuremman ketteryyden, joustavuuden, asiakaslähtöisyyden sekä tehokkaan palveluiden kehittämisen ja johtamisen. Lisäksi malli turvaisi jatkuvuutta henkilöstölle. Tämän tyyppinen malli on myös laajasti käytössä tarkastelluissa vertaismaissa.

Raportissa esitetään, että perustettava yhtiö, työnimeltään Export Finland, olisi valtion sataprosenttisesti omistama ja ulkoministeriön omistajaohjauksessa. Vahva operatiivinen keskusyksikkö, jota kutsutaan konehuoneeksi, vastaisi palveluiden kehittämisestä, koordinoinnista ja digitalisoinnista sekä myynnistä ja markkinoinnista yrityksille. Vienninedistämisen resurssit maailmalla olisivat pääsääntöisesti osakeyhtiön palveluksessa, mutta suurlähettilään suorassa ohjauksessa. Lähetystön ja osakeyhtiön henkilökunta toimisi yhtenä tiiminä, mahdollisuuksien mukaan samoissa tiloissa. Myös Suomessa yhtiön ja ministeriön henkilöstö olisivat tiiviissä yhteistyössä, jopa samoissa tiloissa, palkanmaksajasta riippumatta.

Mallien välisissä **kustannusvaikutuksissa** ei ole työryhmän selvitysten perusteella lyhyellä aikavälillä merkittäviä eroja. Keskipitkällä aikavälillä ratkaisun nettokustannusvaikutuksia määrittävät olennaisesti ns. konehuoneen kyvykkyys kehittää maksullisia palveluita, luoda yhteistyömalleja yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden kanssa sekä ketterä digitalisaatio.

Juridisesta näkökulmasta kummatkin integraatiomallit ovat tehtyjen selvitysten mukaan toteutettavissa. Osakeyhtiön eduksi nähdään tietty joustavuus ja ketteruus, koska yhtiö toimii

viranomaistoimintaan verrattuna kevyemmän sääntelyn alaisena. Mikäli ehdotuksen mukaan maksullisia palveluita otetaan käyttöön, olisi huomioitava kilpailuneutraliteetin vaatimukset.

Business Finlandin ulkomaantoimintoja siirrettäessä ulkoasiainhallinnon alle tulisi noudattaa **liikkeenluovutuksen periaatteita**, jolloin työsuhteisiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Tietyissä BF:n toimintamaissa kansallinen lainsäädäntö ei tunnista liikkeenluovutusta, jolloin näitä tulee tarkastella erikseen integroititavasta riippumatta.

Uudistuksessa kahden ministeriön johtamisen välinen rajapinta siirtyy ulkomailta kotimaahan. Tästä syystä uudistuksessa on selvityshenkilön näkemyksen mukaan osoittautunut olennaiseksi **Suomen pään toimijoiden välisten rajapintojen kuvaaminen sekä tarkat roolien, vastuiden ja prosessien omistajuuksien määrittelyt.**

Selvityshenkilö esittää, että oy-muotoisessa integraatiossa ulkoasianhallinnon alle siirtyisi prosessivastuu perinteisestä vienninedistämisestä eli **Team Finland -asiakaspolusta**. Vastuu palveluiden tuotannosta olisi verkoston toimijoilla, mutta yksi taho koordinoisi polun toimintaa ja kehittämistä asiakkuusprosessin näkökulmasta. Sitä vastoin innovaatioiden ekosysteeminen vienninedistäminen ja innovaatioyhteistyö sekä houkuttelutoiminnot, eli matkailijoiden, osaajien ja investointien houkuttelu, jäisivät Business Finlandin vastuulle. Tiedolla johtaminen ja toiminnan vahvempi mittaaminen sekä CRM työkaluna nähdään ehdotuksessa keskeisinä tulevassa modernin verkostojohtamisen rakenteessa.

Selvityshenkilö esittää johtamisesta lisäksi, että **vienninedistämisen strateginen ohjaus** tulee Team Finland -johtoryhmältä, jota työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoministeriö johtavat jatkossa yhteisesti vuorovuosin. Johtoryhmän linjaama Team Finland -strategia määrittelee mm. vienninedistämisen prioriteettimarkkinat ja fokuksessorit, ja johtoryhmä päättää resurssipainotuksista annetuissa budjettiraameissa. Elinkeinoelämän sitoutuminen ja äänen kuuluminen on keskeistä. Osallistuminen johtamiseen toteutuisi oy-integraatiomallissa neuvoo antavan advisory boardin ja selvityshenkilön suosituksen mukaan myös uuden yhtiön hallituksen kautta.

Suora **operatiivinen johtaminen** tapahtuu ulkoministeriön alueosastoilta edustustoihin. Suurlähettiläs on lähetystön niin kutsutun kauppatiimin vetäjän suora esimies, mutta substanssijohtaminen tulisi matriisissa palveluliiketoimintaa kehittävästä ja johtavasta konehuoneesta. Matriisirakenne on sekä vertaismaissa että yleisesti hajautetuissa globaaleissa palvelumalleissa laajasti käytetty malli. Kauppatiimin Invest in Finlandin, Visit Finlandin, Work in Finlandin ja innovaatio toiminnan asiantuntijoiden substanssijohtaminen tapahtuisi ehdotuksessa BF:n vastaavista keskusyksiköistä. Johtaminen tapahtuisi samalla mallilla, joka tällä hetkellä koskee edustustoissa toimivia muiden ministeriöiden lähettämiä asiantuntijoita.

Export Finlandissa kotimaassa sijaitsevan konehuoneen rooli olisi **operatiivista toimintaa tukeva johtaminen**. Osakeyhtiömallissa tähän vahvaan konehuoneeseen keskitettäisiin myös

kotimaan muita vienninedistämisen tai kansainvälistämisen resursseja. Globaalit virtuaaliset tiimit ovat osa nykyistä vienninedistämisen johtamisjärjestelmää, ja niiden säilyttäminen nähdään tärkeäksi myös tulevaisuudessa. Ehdotuksessa globaalien virtuaalisten toimiala- ja muiden projektitiimien koordinaatiovastuu kuuluisi konehuoneelle. Suoran integraation mallissa puolestaan strateginen palvelunkehitys, mittaaminen, koulutus ja koordinointi tapahtuisivat ulkoministeriön kansainvälisen kaupan osastolla yrityspalvelut-yksikössä ja tukitoiminnot ulkoministeriön muilla osastoilla, mutta vienninedistämisen kotimaan toimintoja säilyisi ehdotuksen mukaan Business Finlandissa.

Selvityshenkilö esittää, että **alueellinen Team Finland –työn koordinointi ulkomailla** olisi vastuutettu alueen vahvimmin resursoitun kauppatiimin vetäjälle, joka keskustelee maakohtaisten resurssien käytöstä alueen suurlähettiläiden kanssa. Tämä ei olisi organisaatorakenne, vaan toimintamalli tehostamaan ja sujuvoittamaan päivittäistä työtä. Strategisen tason Team Finland -alueohjaus tulisi ulkoministeriön alueosastoilta.

Selvityshenkilö peräänkuuluttaa myös **vienninedistämisen kunnianhimon tason nostoa**, mikä näkyisi palveluvalikoiman laajentamisena. Palveluvalikoimaa voisi uudistaa kehittämällä uusia maksullisia lisäpalveluita sekä vahvemmillä yhteistyömalleilla yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.