

PEKKA TIMONEN

# **Elintarvikeviennin kasvua tukeva rakenne ja valtion tehtävä vienninedistämässä**

SELVITYSHENKILÖRAPORTTI 21.1.2025

# Elintarvikeviennin kasvua tukeva rakenne ja valtion tehtävä vienninedistämässä

Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta olen arvioinut otsikko-asiaa ja laatinut tämän selvityshenkilöraportin. Toimeksiannossa on asetettu kuusi kysymystä:

1. Millainen on nykyisten valtion ja Team Finland -verkoston tarjoamien vientipalveluiden ja tukien saatavuus ja riittävyys ottaen huomioon hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet toiminnan kehittämisessä?
2. Mikä olisi ulkoministeriön alle siirtyvän Business Finlandin ulkomaanverkoston rooli tarvittavien palvelujen järjestämisessä?
3. Mikä/mitkä taho(t) voisivat tuottaa yritysten tarpeista nousevia vientipalveluja?
4. Mikä olisi valtion rooli näiden palvelujen tuotannossa ja rahoittamisessa? Mikä olisi oikea toimintamuoto valtion toiminnoille?
5. Pitäisikö valtion perustaa oma vienninedistämisyksikkö go-to-market -palveluiden tuottamiseen? Jos, niin missä olisi sen luontevin sijaintipaikka?
6. Mitä valtioneuvoston liittyviä sekä kilpailuoikeudellisia näkökulmia eri vaihtoehdoissa pitäisi ottaa huomioon?

Näiden lisäksi raporttiin on pyydetty sisällyttämään arvio sidosryhmien esittämien vienninedistämusrakenteiden toteuttamiskelpoisuudesta. Toimeksiannosta käydyssä keskustelussa on korostettu, että nyt ei ole kysymys uusien selvitysten tai ehdotusten laatimisesta vaan siitä, millä tavoin jo laadituista, osaksi valtion ja osaksi etutahojen toimesta tehdyistä selvityksistä voidaan edetä tehokkaasti siihen, että ruokaviennin edistäminen ja viennin kasvattaminen käynnistyvät viivytyksittä ja tuottavat tuloksia jo kuluvan hallituskauden aikana.

# 1. Johdanto ja selvitysraportin rakenne

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on asetettu visioksi, että ruuantuotanto on kannattavaa ja elintarvikevienti kaksinkertaistunut. Seuraavat hallitusohjelmakirjaukset tukevat vision toteuttamista:

- Vahvistetaan viennin edistämisen rakenteita. Toteutetaan Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Finnveran vientiä tukevaa roolia vahvistetaan. (s. 99)
- Team Finland -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategisia intressejä. Vahvistetaan ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa. Selvitetään Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirtämistä osaksi Suomen edustustoverkkoa. Hallitus arvioi vienninedistämistoiminnan, mukaan lukien vienninedistämismatkat ja vientirahoitusjärjestelmä, vaikuttavuuden suhteessa esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan malleihin. (s. 99)
- Suomalaisen ruoan vientipotentiaali on hyödynnettävä nykyistä paremmin. Suomen eri alueiden luontaiset vahvuudet ja erityisosaaminen on hyödynnettävä tavoilla, jotka tukevat monialaista yritystoimintaa, investointeja, teollisuutta sekä vientiä. (s. 127)
- Suomalaisen puhtaan ruoan potentiaali hyödynnetään uudella kasvuohjelmalla, jolla lisätään ruokavientiä. Riittävällä TKI-rahoituksella vauhditetaan elintarvikealalle syntyviä innovaatioita ja investointeja, jotka kasvattavat alan arvonn lisää ja työllisyyttä. (s. 128)
- Hallitus panostaa viennin ja investointien edistämiseen tukien suomalaisten yritysten sijoittumista kasvaville markkinoille. Vienninedistämistoiminnan tavoitteena on avata uusia markkinoita kasvuhaluille, erityisesti pienille ja keskisuurille toimijoille. Team Finland -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategisia intressejä. Hallitus vahvistaa ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa ja selvittää Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirron osaksi Suomen edustustoverkkoa. Hallitus arvioi vienninedistämistoiminnan – sisältäen vienninedistämismatkat ja vientirahoitusjärjestelmän – vaikuttavuuden suhteessa esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan malleihin. (s. 164)

Hallitusohjelman mukaisella ruoka-alan kasvuohjelmalla tavoitellaan ruokajärjestelmän kestävyyttä, kannattavuutta ja kilpailukykyä. Ohjelmalla tavoitellaan myös investointeja ja alan yritysten kasvua ja työpaikkojen lisäämistä. Tavoitteena on myös vientipotentiaalia omaavien korkean lisäarvon tuotteiden osuuden kasvattaminen, mikä on edellytys viennin arvon kasvattamiselle vähintään kaksinkertaiseksi nykyisestäään vuoteen 2031 mennessä.

### **Toimeksiannon mukaan:**

Elintarvikeviennin kaksinkertaistamisen tavoite vaatii pysyväisluonteisia palvelurakenteita ja toimintamalleja, jotta yritykset saavat tarvitsemansa palvelut kansainvälistymisen ja viennin aloittamisen/kasvattamisen tueksi. Markkinoille pääsy -palvelujen saatavuus ja mahdollinen valtion rooli palvelujen tuottamisessa on FFF-ohjelman loppumisen jälkeen noussut ratkaistavaksi kysymykseksi.

Selvityksellä haetaan valtion näkökulmasta perusteluja kustannustehokkaimpaan tapaan ja muotoon järjestää elintarvikealan vientiyritysten tarvitsemat palvelut sekä löytää toimivin muoto valtiolle näiden palveluiden tuotannossa. Valtion tavoitteena ei ole tuottaa vienninedistämistoiminnalla voittoa, vaan luoda pysyvä ja mahdollisimman hyvin yritysten vientitoimintaa edistävä ja auttava toimintamuoto.

Tilanne on toimeksiannon vastaanottamishetkellä siltä osin erityisen haasteellinen, että huolimatta elintarvikevientiä koskevista hallitusohjelmataavoitteista ja -kirjauksista maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön rahoittama Business Finlandin [Food from Finland -ohjelma](#) (FFF) on lopetettu vuoden 2023 lopussa. Perustelut tälle menettelylle eivät ilmene käytettävissäni olevasta aineistosta enkä ole ryhtynyt niitä selvittämään, koska toimeksianto on tulevaan eikä menneeseen kohdistuva. Tästä on kuitenkin suoraan seurannut se toimeksiannon taustalla oleva tilanne, että suomalainen elintarvikevientiala on etsinyt korvaavia toimintamalleja FFF-palveluiden tilalle. Tavoitteena on ollut löytää toimija olennaisen vientipalveluiden osalta ja rakentaa pysyvä ja toimiva toimintamalli vienninedistämispalveluille.

Käytössäni on sen sijaan ollut Food from Finland -ohjelman arviointi, jossa todettiin, että elintarvikeviennin kasvattaminen edellyttää korkean lisäarvon tuotteiden vientiä, uusien markkinoiden avaamista, T&K-investointeja ja brändäystä. Arviointi toi esiin, että FFF-ohjelman tarjoamia palveluja tarvitaan, mutta niitä on kehitettävä palvelemaan yrityksiä paremmin ja niitä on suunnattava markkina-analyyysien perusteella valituille fokusoidummille markkinoille. Pidän perusteltuna käyttää tuota arviointia yhtenä lähtökohhtana hallitusohjelmakirjausten tehokasta toteutustapaa arvioitaessa.

# Team FINLAND

*Team Finland -tunnus. Lähde: Business Finland*

Käytössäni on myös ollut Spring Advisor Oy:n MMM:n toimeksiannosta laatima selvitys, jossa hahmoteltiin yritysten yhteistyöhön perustuvaa toimintamallia, jossa elintarvikevientiä tarkasteltiin strategisesta ja operatiivisesta näkökulmasta. Selvityksessä ehdotettiin go-to-market - ja close-the-deal -toiminnoille uutta yritysveroista ja -rahoitteista toimijaa, jonka toiminnan alkuvaiheessa valtio voisi rahoittaa.

Lisäksi alan yritykset ja etujärjestöt ovat tehneet omia esityksiään vienninedistämispalveluiden toteuttamiseksi. Erityisesti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:n selvitys toukokuulta 2024 ("Ruokaviennin kaksinkertaistaminen – kuinka se tehdään") on ruokaviennin nykytilan ja ruokaviennin edellyttämän palveluketjun kuvauksena varsin konkreettinen ja yksityiskohtainen. Olen siksi hyödyntänyt sen jäsenystä ja useita siinä esiintuvia näkökohtia, vaikka käsitykseni eri toimijoiden työnjaosta ja erityisesti valtion roolista poikkeaa osin merkittävästikin selvityksessä – luonnollisesti sen laatijan näkökulmasta – esitetystä.

Olen laatinut raportin siten, että toimeksiannossa esitettyihin konkreettisiin kysymyksiin vastataan raportin lopussa olevassa jaksossa 5. "Yhteenveto ja keskeiset ehdotukset" ja sidosryhmien esittämiä rakenteita sekä valtion roolia ja rahoitusta koskevia ehdotuksia arvioidaan niiden kannalta keskeisissä raportin kohdissa. Itse raportti sisältää johdanto- ja yhteenvetojaksosten lisäksi kolme pääjaksoa: 2. "Elintarvikeviennin julkiset palvelut hallinnon ja yritysten näkökulmasta", 3. "Hallitusohjelmakirjausten ja niiden keskinäisen suhteen arviointi" sekä 4. "Elintarvikeviennin kasvattamisen edellytysten rakentaminen valtion ja elintarvikesektorin toimin". Näistä jaksosta 4 kysymys ei suoraan liity saamani toimeksiannon yhteenkään yksittäiseen kysymykseen, mutta sillä on liityntä sekä useimpiin niistä että toimeksiannoon sisältyvään sidosryhmien ehdotusten toteutuskelpoisuuden arviointiin.

## 2. Elintarvikeviennin julkiset palvelut hallinnon ja yritysten näkökulmasta

Luonnonvarakeskuksen julkaisema ”Ruoka-ala kasvuun viennin ja ruoka-innovaatioiden vetämänä” -selvitys (LUKE:n tutkimus 7/24, Jansik & al) tarkastelee Suomen ruokasektorin arvonlisän saavutettavissa olevaa kasvupotentiaalia vuoteen 2035 mennessä. Selvityksen lähtökohtana on maatalous- ja elintarviketeollisuuden vuonna 2020 tuottama arvonlisäys 4,7 miljardia euroa (alkutuotanto 1,8 miljardia euroa ja elintarviketeollisuus 2,9 miljardia euroa).

Selvityksessä arvioidaan, että alan arvonlisää olisi mahdollista nostaa 1,7 miljardilla eurolla vuoteen 2035 mennessä siten, että koko ruokasektorin liikevaihdon lisäys olisi 4,8 miljardia euroa. Näitä koskeva sektorikohtainen arviointi on varsin yksityiskohtainen enkä pidä sen analysoimista tai referoimista merkityksellisenä saamani tehtävän kannalta. Merkityksellistä sen sijaan on, että selvitys sisältää (jakso 5. Kasvun edellytykset ja toimenpiteiden kokonaisuus) joukon toimenpide-ehdotuksia yrityssectorille ja julkiselle sektorille erikseen.

Yrityksiä koskevat toimenpide-ehdotukset koskevat tuotanto- ja jalostuskapasiteetin lisäämistä, kansainvälistä myyntiä, markkinointia ja brändäystä sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Näiltä osin edellytykset vientiliiketoiminnalle eivät muuten merkittävästi eroa vientiliiketoimintaa yleisesti koskevista edellytyksistä, mutta Suomen vientiliiketoiminnalle tyypillinen vaikeus oman brändin kuluttajaliiketoiminnan rakentamisessa vaikuttaa vielä haastavammalta ruokaviennin kohdalla kuin kuluttajatuotteiden kohdalla yleensä.

Tästä voinee tehdä sen johtopäätöksen, että korkean lisäarvon viennin kehittäminen elintarvikesektorille on tavoitteena erittäinkin haasteellinen ja että lisäarvon kasvattamiseen liittyvä osa viennin kasvattamistavoitteesta siksi hyvin vaativa. Tätä vielä korostaa se LUKE:n selvityksessä todettu seikka, että ruokasektorin toimialat ja segmentit ovat keskenään erilaisia, joten myös niiden kasvupotentiaalit – ja käsitykseni mukaan suoraan siihen verrattavasti vientipotentiaalit – eroavat huomattavasti toisistaan.

Kun samanaikaisesti sekä maatalouden valtioneuvoston että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen edellyttämän selvityksen kannalta relevantti tuki rajautuu pitkälti pk-yrityksille, pidän perusteltuna sanoa, että valtioneuvoston asettavat käytännössä enemmän rajoituksia vientipotentiaalia omaaville isommille yrityksille sekä niiden jalostetuille ja brändätyille tuotteille.

Siksi valtion mahdollisuudet edistää tätä tavoitetta valtiontueksi katsottavissa olevin keinoin ovat varsin rajallisia. (Esimerkiksi sallivammat maatalouden säännöt ja sadan prosentin tuki messukustannuksiin ovat sallittuja vain, jos vientituote – yrityksen alkutuotteesta jalostama lopputuote – on edelleen maataloustuote. Sen sijaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti mahdollinen viidenkymmenen prosentin tuki on käytettävissä myös jalostetuille tuotteille.) Valtiontukisäännöistä aiheutuvien rajoitusten vuoksi pidän perusteltuna ajatella, että jos valtio voi tukea tällaista vientiä muilla kuin valtiontukisääntöjen piiriin tulevilla menettelyillä, niille olisi hallitusohjelmakirjausten perusteella olemassa varsin vahvoja perusteita.

Vientiin liittyvät julkisen vallan palvelut yrityksille voidaan ryhmitellä erilaisiin segmentteihin tai ryhmiin (esim. hallinto, palvelu, ostopalvelu tai tuki). Käytän tässä MTK:n vuoden 2024 selvityksen jakson 3. julkisten palvelujen jaottelua hieman täydennettynä. Jaottelu on viennin näkökulmasta ryhmien 2–4 osalta myös kronologinen, mutta ryhmien 1 ja 5 palvelut voivat olla relevantteja vientihankkeen tai vientiliiketoiminnan eri vaiheissa:

### **Vaihe 1: Viranomaistoiminta viennin mahdollistamiseksi**

Viennin esteiden (viranomaismääräyksiä, kulttuurisia tms. esteitä) tunnistaminen ja niiden poistaminen tai lieventäminen suomalaisyrityksille relevanteilta osiltaan on ennakkollinen edellytys vientihankkeille.

Elintarvikeviennin osalta tarveperustana on erityisesti elintarvike-turvallisuuteen ja -hygieniaan liittyvien rajoitusten (SPS=Sanitary and Phytosanitary) poistaminen, ulkomaisiin elintarvikkeisiin liittyvien ennakkoluulojen vähentäminen ja Suomeen sekä suomalaisen ruoan puhtauteen ja turvallisuuteen liittyvän maabrändin rakentaminen.

Pääosin – ja virallismääräysten osalta yksinomaisesti – tämä on hallinnon tasolla (G2G = government to government) tapahtuvaa vaikuttamista, joka edellyttää käytännössä myötävaikutusta sekä MMM:ltä sektoriministeriönä että UM:ltä edustustoverkostosta vastaavana ministeriönä. Sektoriministeriö pystyy parhaiten toimialakohtaisten esteiden tunnistamiseen. Niiden poistaminen tai madaltaminen sen sijaan edellyttää tyypillisesti myös UM:n/suurlähettilästason mukanaoloa ja myötävaikutusta. Muun muassa tai ainakin tämän vaiheen toimintaa voidaan tehostaa sillä, että edustustoverkostossa on nykyistä vahvemmat ja laajemmat vientiä edustavat asiantuntijatoiminnot.

Yritysten näkökulmasta kysymys on palvelevasta tai mahdollistavasta hallinnosta, jonka toimet eivät aiheuta yrityksille kustannuksia.

## Vaihe 2: Yritysten vientiin tähtäävän kehitystoiminnan tukeminen

Lähtökohtana on yritysten motivoiminen ja kouluttaminen laajentamaan toimintaansa kotimarkkinoita laajemmaksi yritysneuvonnan sekä erilaisten koulutus- ja valmennusohjelmien osalta.

Viennin näkökulmasta Suomen erityinen ja elintarvikesektorille vielä korostetumpi ongelma on se, että Suomessa ns. mittelstand- eli keskisuurten yritysten joukko on varsin ohut, ja sen osuus kolmeen lohkoon ryhmiteltävästä yrityskentästä (suuryritykset, keskisuuret yritykset, pienyritykset) kansainvälisesti arvioiden vähäinen. Viennin tehokas edistäminen edellyttää siksi sekä potentiaalisten vientiyritysten aktiivista tunnistamista valtion puolelta että niiden omistajien motivoimista kasvuun ja siihen liittyvään lisäriskin ottamiseen. Elintarvikesektorilla tämä saattaa olla korostuva ongelma siksi, että pienen maan kotimarkkinoilta vientiyritykseksi pyrkivällä toimijalla on oltava riittävän suuri tuotantokapasiteetti, jotta viennin aloittaminen olisi edes mahdollista. Potentiaalisia vientiyrityksiä on siksi elintarvikesektorilla pyrittävä tunnistamaan ja rohkaisemaan vielä aktiivisemmin toimin kuin yleensä.

Yleisenä yrityskehitystoimintana tämä on TEM:n ja käytännössä ELY-keskusten toimintaa, mutta toimialakohtaiset erityiskysymykset edellyttävät käytännössä sektoriministeriön osaamista ja maakohtaiset erityiskysymykset paikallisten markkinoiden tuntemusta. Tällä hetkellä paikallisten markkinoiden tuntemus jakautuu UM:n (edustustoverkosto) ja TEM:n (Business Finlandin yhtiömuotoinen osa) kesken. Hallitusohjelman kirjaus BF:n ulkomaantoimintojen siirtämisestä UM:lle on tämän vaiheen näkökulmasta joko mahdollisuus tai uhka. Mahdollisuus se on silloin, jos ulkomaantoimintojen mukana siirtyvät niiden ”kotimaiset tukitoiminnot” ja uhka silloin, jos Suomen rajojen ulkopuolella toimivat BF:n asiantuntijat halutaan/päätetään irrottaa nykyisestä laaja-alaisen osaamisen kokonaisuudesta.

Nämä grow for export -palvelut kuuluvat käsitykseni mukaan jokaisen EU-maan elinkeinopolitiikkaan. Niiden yhteys kunkin maan kauppapolitiikkaan sen sijaan vaihtelee. Suomen kaltaisen avoimen talouden olisi perusteltua pyrkiä tiivistämään tämän vaiheen palvelujen yhteyttä viennin edistämiseen yleisesti ja elintarvikesektorilla hallitusohjelma näyttää edellyttävän, että palveluja järjestetään tavoitteellisesti nimenomaan vientiyritysten määrän kasvattamiseksi. Siksi BF:n yhtiömuotoinen toiminto ja sen kautta maakohtaista tuntemusta mukaan tuova ulkomaan toimijoiden verkosto tulisi pystyä integroimaan tiiviisti jo tähän grow for export -vaiheeseen.



Yritysten näkökulmasta kysymys on palvelevasta tai palveluja yrityksille hankkivasta hallinnosta, ja palvelut voivat aiheuttaa yrityksille kustannuksia. Palvelujen järjestämisen motiivi on elinkeinopoliittinen, joten valtion ei tule tavoitella näillä palveluilla voittoa, vaan ne ovat joko omakustanteisia tai – valtiontukisääntöjen sallimissa puitteissa – osakustanteisia.

### **Vaihe 3: Markkinoille pyrkiminen**

Jotta vientiyritys tai potentiaalinen vientiyritys pystyy tutustumaan kohde-maihin ja ”koettelemaan” niiden markkinoita, se tarvitsee tavan löytää ensimmäiset potentiaaliset kontaktit. Tämä edellyttää maa- ja toimiala-kohtaisen asiantuntemuksen ja neuvonnan saatavilla oloa sekä tyypillisesti myös tukea näkyvyyden ja asiakaskontaktien rakentamisessa. Kohdemarkkinakohtainen koulutus ja vientineuvonta ovat selkeästi maaspesifejä ja hyötyvät siitä, jos niitä tarjoavalla toimijalla on läsnäolo ja osaamista kohde-maan markkinoilla.

Tämän go to market -vaiheen palveluihin kuuluvat esimerkiksi messudelegaatioiden kokoaminen sekä yrityksille ja potentiaalisille asiakasryhmille järjestettävien kohtaamistilaisuuksien järjestäminen, joten kustannustehokkaan palvelun järjestäminen edellyttää tyypillisesti useiden yritysten samanaikaista kiinnostusta ja mukanaoloa.

Saman alan yritysten yhteistoiminta on aina potentiaalisesti herkkä kysymys kilpailupoliittisesti, joten valtio joutuu palveluja järjestäessään varmistamaan, että yritysten yhteistyö säilyy ”yhteisen intressin ja sen edistämisen” tasolla, ellei kyseistä yhteistyömuotoa ole etukäteen testattu kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Elintarvikeviennin osalta on erikseen pyrittävä hyödyntämään maksimaalisesti tuottajayhteistyön sallitut muodot, sillä tuottajaorganisaatiot voivat olla tehokas tapa koota kilpailupoliittisesti jo hyväksytyllä tavalla yhteen vientitoiminnan edellyttämä tuotantokapasiteetti.

Go to market -vaiheen palveluihin tulee tyypillisesti pystyä kytkemään sekä rahoitusneuvontaa (viennin rahoituspalvelut) että julkista tukea esimerkiksi messuille osallistumiseen sekä erikoistuneeseen maakohtaiseen koulutukseen osallistumiseen. Suora julkinen tuki tulee toteuttaa valtiontukisääntöjen puitteissa ja koulutukseen liittyvien palvelujen tarjoaminen oma- tai osakustanteisesti valtion elinkeinopoliittisen intressin vuoksi



*Vuosaaren satama. Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö*

#### **Vaihe 4: Markkinoille pääseminen**

Markkinoille pääsemistä edistävää palvelua on yrityksille tarpeellisen maa-kohtaisen markkinatiedon ja myös sen analyysikyvyn varmistaminen, yrityskohtaisten kontaktien edistäminen, yrityksen kohdemaassa tarvitsemien viranomaisyhteyksien rakentaminen ja viime kädessä vientisopimusten solmiminen.

Asiakkaan löytämiseen ja sen kanssa sopimukseen pääsemiseen (find the deal & close the deal) liittyvien palvelujen lista on MTK:n selvityksessä erittäin yksityiskohtainen. Tässä vaiheessa on aina kysymys yksittäisen yrityksen vientihankkeesta, joten valtion mukanaolo on sovittava valtiontukisääntöjen mukaiseksi, mutta ainakin maakuvaan liittyvässä työssä ja edustustoverkoston kautta tapahtuvassa ns. hyvien palvelusten (avainpäättäjien ja yritysten kontaktointi) tuottamisessa yrityksille valtio voi olla ongelmitta mukana. Samoin valtio voi varmistaa kutakin kohdemarkkinaa koskevien tietojen ajantasaisuuden (lainsäädäntö, viranomais määräykset, mahdolliset merkittävät muutokset yritys rakenteissa tai tuotantomäärissä) osana kauppapolitiikkaan perustuvaa palvelua kaikille yrityksille.

MTK:n selvitys nostaa esille sen, että Suomessa tai Suomella ei ole tähän ryhmään kuuluvien palvelujen markkinaehtoista tuottajaa, toisin kuin ainakin osassa muita EU-maita (sama havainto toistuu käytössäni olleessa aineistossa toistuvasti). Esimerkkinä mainitaan yleisesti Business Finlandia edeltänyt Finpro, jonka tähän ryhmään kuuluvat palvelut loppuivat jo vuonna 2013.

Tältä osin odotuksena ei ole, että palvelut olisivat ilmaisia, vaan niiden markkinaehtoisuutta pidetään joko lähtökohtana tai valtioneukisyydestä jopa välttämättömänä. Sen sijaan odotuksena on, että valtio pystyisi osoittamaan yhden toimijan, jonka kautta yritykset saisivat tähän ryhmään kuuluvat palvelut. Kyseisen toimijan ei tarvitse pystyä tuottamaan kaikkia niitä itse, mutta sillä tulee olla kontaktit kaupallisiin toimijoihin, joita yritys voi kussakin kohdemaassa ja toimialalla käyttää. Sopimuskohtaisiin palveluihin (asianajo, tilintarkastus, rahoituspalvelut kohdemaassa tms.) asti tällainen toimija ei kuitenkaan voine palveluaan ulottaa.

Tällaisten palvelujen luontevin tuottaja olisi BF:n yhtiömuotoinen toimija, jonka palvelukyky voisi merkittävästi vahvistua, jos se kytkettäisiin edustustoverkostoon samalla tavoin kuin hallitusohjelman mukaan tehdään BF:n ulkomaisten toimintojen osalta. Tällöin yrityksillä olisi käytettävissään ”yhden luukun” periaatteella toimiva palveluntuottaja, joka kykenisi olemaan mukana kaikissa vaiheissa 1–4 ja sitä kautta tehokkaasti alentamaan vientihankkeisiin tai vientiyritykseksi pyrkimiseen liittyviä kynnyksiä. Erityinen lisäarvo nykytilaan syntyisi siitä, että suurlähettilästason yhteys vienninedistämistoi-  
mintaan vahvistuisi merkittävästi.

Tämä johtaisi käytännössä siihen, että osassa edustustoja olisi töissä sekä UM:n ”omia” henkilöstöä että kauppapolitiikan ja vienninedistämisen intressissä toimivan yhtiön henkilöstöä. Tästä UM:n perinteiselle toimintamallille aiheutuvat uudistamistarpeet ovat käsitykseni mukaan vähäisiä verrattuna uudistuksesta vientiyrityksille koituviin hyötyihin. Yhtiömuotoinen toimija on myös olennaisesti hallintoa joustavampi silloin, kun kyse on hallinnon ja maksullisen palvelun tuottamisesta samalle asiakkaalle.

Tällainen toimintamalli olisi myös linjassa valtion omistajapolitiikan kanssa. Tuoreimman omistajapolitiittisen periaatepäätöksen terminologialla kysymyksessä olisi ns. erityistehtäväyhtiö:

*Erytistehtävä tarkoittaa, että yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, teollisuus-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli. Pääsääntöisesti erityistehtävän toteutumista tavoitellaan julkisen palvelun tai sääntelyn keinoin, mutta joissain tilanteissa omistajuus on tarkoituksenmukaisin työkalu. Yhtiökohtaisen erityistehtävän määrittelevät yhteistyössä toimialasta vastaava ministeriö ja yhtiön omistajaohjauksesta vastaava ministeriö. Erytistehtäväyhtiöissä omistajuuden painopisteenä on ensisijaisesti erityistehtävän hoito ja yhteiskunnalliset strategisen tason vaikuttavuustavoitteet sekä näiden toteuttaminen kustannustehokkaasti. Tämän takia erityistehtäväyhtiön talouden tulee olla vakaalla pohjalla, koska vain siten voidaan varmistaa erityistehtävän hoitaminen tehokkaasti ja pitkäjänteisesti.*

UM voisi siten yhtiön ohjausta ja toimintamalleja määritellään tukeutua valtion yleiseen omistajapolitiikkaan sekä VNK:n omistajaohjausosaston asiantuntemukseen. Ottamalla yhtiön hallitukseen myös asiakasnäkökulman, eli vientiyritysten tai niiden edunvalvojen edustuksen, tarjoutuisi tilaisuus tiivistää valtion ja yrityssektorin yhteistyötä valtiolle elintärkeällä kauppapolitiikan lohkolla.

Toimintamallista voidaan tehdä myös valtioneuvoston näkökulmasta kestävä. Valtiontukena pidetään taloudelliseen toimintaan kohdistuvaa tukea eikä valtioneuvoston sääntely tule kuin osittain sovellettavaksi, mikäli toimintamalli toteutetaan siten, että taloudellinen ja ei-taloudellinen toiminta pidetään selkeästi toisistaan erillisinä joko erillisen tytäryhtiön kautta tai muuten riittävän selkein kirjanpidollisin ja tulosityksikköjärjestelyin.

Valtioneuvoston näkökulmasta herkkiä/riskialttiita ovat erityisesti vaiheen 4 yrityskohtaiset palvelut, joiden järjestämisen on oltava markkinaehtoista. Valtion ei ole tällaisen yhtiön omistajana välttämätöntä tavoitella voittoa, mutta sen on välttämätöntä varmistua palvelun kustannusvastaavuudesta. Käytännössä hinnoittelun olisi perusteltua sisältää kyseisen yhtiön/yksikön yleiskustannuksia kattava elementti, jotta kustannusvastaavuus voisi toteutua. Valtioneuvoston kysymysten osalta tulkinnoista ja niiden sääntöjen mukaisuudesta vastaa aina tukiviranomainen, joka tässä rakenteessa olisi UM.

## **Vaihe 5: Rahoituspalvelut**

Tämän teeman osalta sekä MTK:n selvitys että muu käytössäni oleva aineisto on verraten samansuuntaista. Toisaalta korostetaan rahoituspalvelujen merkitystä ja niiden saatavuuden varmistamista ja toisaalta tuodaan esille toiveita tai tarpeita valtion nykyistä laajemmasta/suuremmasta rahoituksesta.

Jonkin verran epäselvyyttä tai tyytymättömyyttä näyttää vallitsevan siitä, onko vaiheen 2 sisältämässä yritysten neuvonta- ja kehittämistoiminnassa riittävästi ohjausta ja neuvontaa oikeiden, kullekin yritykselle juuri vientitoiminnassa parhaiten soveltuvien rahoitustyökalujen käyttöön. Sen sijaan useiden eri toimijoiden (BF, ELY-keskukset, Finnvera) muodostamaan rahoituskokonaisuuteen itseensä ei näytä kohdistuvan merkittävää tyytymättömyyttä.

Kun yritysrahoitusta hoidetaan yleisenä eikä toimialaspesifinä, siitä seuraa suoraan, että elintarvikeyrityksille ja juuri elintarvikevientiin kohdennettuja rahoitusvälineitä ei ole. Viennin kasvattamiseen liittyvän hallitusohjelmataavoitteen kunnianhimoisuus huomioon ottaen voisi olla perusteltua, että jokin valtion rahoittajista (käsitykseni mukaan helpoiten Finnvera) saisi tehtäväkseen lanseerata ”elintarvikeviennin rahoitusohjelman”, johon liittyen Ruokaviraston tehtäväksi tulisi tehostetun rahoitusneuvonnan tarjoaminen. Näiden on syytä sijaita eri paikoissa siksi, että rahoitusneuvonnan on oltava neutraalia ja myös muun kuin valtiotaustaisen rahoittajan palvelut huomioon ottavaa.

## **Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä luvusta 2**

Kun vientiin liittyvät haasteet ja palvelut jäsennetään edellä olevalla vaiheistuksella, on selvää, että valtio on ainoa mahdollinen toimija vain ketjun kahdessa kohdassa: vaiheessa 1 ja vaiheessa 4. Tämä koskee sekä palvelujen tuottamista että niiden rahoittamista. Toisaalta on selvää, että valtio on ainoa toimija, jolla on koko elintarvikesektorin kattava intressi tuottaa näitä palveluja viennin edistämiseksi ja kasvattamiseksi. Lisäksi koko tässä selvityksessä on pohjimmiltaan kysymys siitä, miten valtio saisi elintarvikevientiä asetetun kunnianhimoisen hallitusohjelmataavoitteen toteutettua – ja ehkä tässä hallituskauden vaiheessa on syytä lisätä varauma toteutumista ”mahdollisimman hyvin”.

Samanaikaisesti on selvää, että yritykset odottavat vientiin liittyvien palvelujen saatavuuden varmistamista mahdollisimman pitkälle keskitetysti eli ns. yhden luukun periaatteella. Toimijan ei odoteta tuottavan kaikkia palveluja itse, mutta sen odotetaan osoittavan yrityksille esimerkiksi niiden tarvitsemien koulutus- ja rahoituspalvelujen tuottajia. Käytännössä yhden luukun periaate toteutuu sitä tehokkaammin, mitä suuremmassa osassa vienninedistämisen palveluketjua keskitetty toimija on itse mukana – joko tuottajana tai tilaajana. Tällöin sekä itse tuotetuista että tilatuista palveluista osa voi olla yrityksille ilmaisia ja osa kustannusvastaavuuden periaatteella toteutettuja.

Valtio on hiljattain toteuttanut monivuotisen Food from Finland -ohjelman, jonka arvioidaan toteuttaneen tavoitteitaan varsin hyvin. Mutta pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisen tavoitteen kannalta FFF ei olisi jatkuessaankaan ollut riittävä vaan tarvitaan jotakin enemmän. Hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi on siksi pystyttävä käynnistämään sellainen toimenpidekokonaisuus, joka aidosti rohkaisee ja kannustaa alan yrityksiä vientiponnisteluihin.

Käytössäni olleissa selvityksissä ja muussa aineistossa on esitetty toiveita siitä, että valtio menisi mukaan yritysten yhteiseen vientiyhtiöön, että valtio hankkisi osakkuuden/osuuden Viexpo-nimisessä alueellisessa vienninedistämisyhtiössä ja skaalaisi sen valtakunnalliseksi, ja että valtio loisi sellaisen valtion ja elintarvikesektorin yhteistyöelimen, jonka kantaa ”valtioneuvoston tulisi kuulla” ennen päätöksentekoaan. Suhtaudun kaikkiin näihin kielteisesti seuraavista syistä:

- Valtion on syytä pysyttäytyä mahdollistajan / edellytysten parantajan roolissa ilman, että sillä on siihen omaa taloudellista intressiä. Valtion tehtäväksi soveltuu yhdenvertaisten kilpailuolosuhteiden edistäminen ja markkinoille pääsyn esteiden madaltaminen viennin kohdemaissa, mutta yritysten intressissä eikä omassa intressissään. Samoin valtion tehtäväksi soveltuu – ja kuuluu – yleisesti kasvun edellytysten luominen sekä vientio-orientoituneen kasvun edellytysten luominen yrityksille ja siihen liittyvät neuvontapalvelut ja muut palvelut. Mutta vientiyritysten ei ole tarpeen olla mukana näiden tuottajana vaan vain niiden käyttäjänä.
- Viexpo on pieni alueellinen toimija, joka on osuuskuntamuotoinen ja varsin laajasti omistettu. Lisäksi sen omistajana on sekä kuntia että yksityisiä. Sen muokkaaminen valtion tarpeisiin soveltuvaan poliittiseksi työkaluksi olisi sekä hidasta että vähintäänkin vaikeaa. Osuuskuntamuoto ei ole valtion omistajapolitiikan vakiintunut työkalu eikä erityistehtävayhtiön luonteen sovellu se, että esimerkiksi muiden omistajien puuttuva tai erilainen intressi rajoittaisi yhtiön päätöksentekoa. Erikseen on otettava huomioon se, että kuntaomistajien päätöksentekoon liittyy poikkeuksellinen aikatekijä valitusmahdollisuuden ja kunnallisvalitusinstituution vuoksi. Laajan omistajakunnan yhteisössä tai yhtiössä ei myöskään ole mahdollista rajata noita riskejä täsmällisillä ja yksityiskohtaisilla osakassopimuksilla, joita valtio on esimerkiksi LVM:n omistajaohjauksessa olevissa raideliikenteen hankintayhtiöissä käyttänyt.
- Yhtenä ”second best” -vaihtoehtona voisi tulla tarpeelliseksi selvittää osuuskunnan liiketoiminnan ostamista valtion kokonaan omistamalle yhtiölle, mutta vasta ja vain sellaisessa tilanteessa, jossa BF:n ulkomaan-toimintojen siirtäminen UM:lle toteutettaisiin pilkkomalla nykyisen yhtiörakenteen toiminnot. Tällöin tulisi lisäksi huolellisesti arvioida jäljempänä käsitelty valikoivan valtioneuvoston (SEUT 107) riski, joka koskee toimialakohtaista operaattoria suurempana kuin toimialaltaan yleistä.





*Business Finland -talo. Lähde: Business Finland*

- Toimialan sisällä suhtautuminen valtion rooliin vaikuttaa jakautuneelta. Maataloustuottajien taholta odotetaan valtiolta selvästi suurempaa roolia sekä osallistumista vähintään vientiyritysten kustannuksiin, mutta myös edellä kuvattua omistajaroolia. Sen sijaan Elintarviketeollisuuden kannalta priorisoitava lähtökohta on, että hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia rakenteita sekä ohjauksen työkaluja vientipalveluiden turvaamisessa. Koska ETL edustaa suoraan vientiyrityksiä, pidän sen kantaa ensisijaisena. Se vastaa myös käsitystäni siitä, että yhtä toimialaa varten ei tule luoda erillisiä rakenteita ilman erityisiä syitä vaan viennin edistämisen palveluketjun tulisi olla kansallinen ja yhtenäinen. Silloin sen sisällä voidaan esimerkiksi hallitusohjelmakirjausten mukaisesti painottaa tietyn toimialan tarpeita ja tavoitteita normaalin talousarvio- ja tulosohjauksen kautta.
- Toimialan toivomukset yhteistyörakenteiden tehostamisesta voivat olla hyvin perusteltuja ja yleensä valtion toimintamalleihin kuuluu sidosryhmien kanssa keskustelu ja niiden kuuleminen. Mutta tähän liittyvä toive on muotoiltu tavalla, joka antaa ymmärtää, että kuuleminen antaisi oikeuden määrittellä ministeriön, ministerin tai valtioneuvoston päätöksen sisältöä, eikä tätä voida missään tilanteessa hyväksyä.

### 3. Hallitusohjelmakirjausten ja niiden keskinäisen suhteen arviointi

Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaukset ovat selvitystehtävän toimeksiannon näkökulmasta osin yksiselitteisesti samansuuntaisia, mutta osin keskenään ja samalla selvitystoimeksiannon kannalta ainakin mahdollisesti ristiriitaisia.

Samansuuntaisia ja siten vaille enempää tarkastelua jääviä ovat:

- Vahvistetaan viennin edistämisen rakenteita. Toteutetaan Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Finnveran vientiä tukevaa roolia vahvistetaan. (s. 99)
- Suomalaisen ruoan vientipotentiaali on hyödynnettävä nykyistä paremmin. Suomen eri alueiden luontaiset vahvuudet ja erityisosaaminen on hyödynnettävä tavoilla, jotka tukevat monialaista yritystoimintaa, investointeja, teollisuutta sekä vientiä. (s. 127)
- Suomalaisen puhtaan ruoan potentiaali hyödynnetään uudella kasvuohjelmalla, jolla lisätään ruokavientiä. Riittävällä TKI-rahoituksella vauhditetaan elintarvikealalle syntyviä innovaatioita ja investointeja, jotka kasvattavat alan arvonalisää ja työllisyyttä. (s. 128)

Selvitystoimeksiannon näkökulmasta erityisen merkityksellisiä ovat näistä ensimmäinen ja kolmas, sillä ne kohdistuvat viennin – ja sivun 128 kirjauksessa nimenomaan ruokaviennin – edistämiseen konkreettisin toimin ja sisältävät myös rahoitusta koskevia sitoumuksia. Keskimäinen on luonteeltaan yleisempi tai tavoitteellisempi, sillä se ei sisällä yksilöityjä toimenpiteitä. Ruokaviennin kannalta selkeä ja konkreettinen toimi olisi edellä kuvattu Finnveran toimialakohtainen rahoitusohjelma sekä siihen liittyvä panostus Ruokaviraston neuvontapalveluihin.

Jännitteisiä ja siksi tarkempaa arviota selvitystoimeksiannon näkökulmasta vaativia puolestaan ovat sisällöltään osin samanasaiset ja päällekkäiset kirjaukset Team Finland -verkoston uudistamisesta sekä UM:n ohjausroolin vahvistamisesta ja BF:n ulkomaantoimintojen siirtämisestä osaksi Suomen edustustoverkkoa. Vienninedistämistoiminnan arviointi on HO-kirjauksessa luonteeltaan yleinen, mutta pidän perusteltuna olettaa, että vaikuttavuutta joudutaan käytännössä arvioimaan toimialakohtaisesti. Juuri päättyneen FFF-ohjelman ansiosta ruokaviennillä pitäisi olla erittäin hyvät edellytykset tulla tällaisen yleisemmän arvioinnin osaksi, ja lisäksi siitä on olemassa ohjelman loppuarvioinnin yhteydessä syntyneitä aineistoja.



- Team Finland -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategisia intressejä. Vahvistetaan ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa. Selvitetään Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirtämistä osaksi Suomen edustustoverkkoa. Hallitus arvioi vienninedistämistoiminnan, mukaan lukien vienninedistämismatkat ja vientirahoitusjärjestelmä, vaikuttavuuden suhteessa esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan malleihin. (s.99)
- Hallitus panostaa viennin ja investointien edistämiseen tukien suomalaisten yritysten sijoittumista kasvaville markkinoille. Vienninedistämistoiminnan tavoitteena on avata uusia markkinoita kasvuhaluille, erityisesti pienille ja keskisuurille toimijoille. Team Finland -verkoston toiminta ja johtaminen uudistetaan yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tukemaan Suomen strategisia intressejä. Hallitus vahvistaa ulkoministeriön ohjausroolia valtion viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa ja selvittää Business Finlandin ulkomaantoimintojen siirron osaksi Suomen edustustoverkkoa. Hallitus arvioi vienninedistämistoiminnan – sisältäen vienninedistämismatkat ja vientirahoitusjärjestelmän – vaikuttavuuden suhteessa esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan malleihin. (s. 164)

Hallitusohjelmassa ei ole tarkemmin arvioitu, minkälaisessa suhteessa toisiinsa ovat:

- viennin ja investointien edistäminen yleisesti
- ulkoministeriön ohjausroolin vahvistaminen viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa

sekä

- BF:n ulkomaantoimintojen siirtäminen osaksi Suomen edustustoverkkoa.

Olen edellisessä jaksossa kuvannut vienninedistämiseen liittyvät valtion toiminnot vaihe vaiheelta siten, että vaiheet 1–4 vastaavat myös yritysten kehittämistä vientikelpoisiksi, vientihalukkuuden edistämistä, vientihankkeiden suunnittelua ja tunnustelu- tai aloitusvaihetta sekä konkreettisia vientiponnisteluja. Rahoitusta koskevat kysymykset ovat – kuten yritystoiminnassa yleensäkin – läsnä kaikissa vaiheissa.

Käyttämäni vaiheistus vastaa käsitykseni mukaan varsin hyvin yritysten käytännön näkökulmaa vientiliiketoimintaan ja on erityisen relevantti, kun tavoitteena on uuden vientipotentiaalin löytäminen ja hyödyntäminen. Kun valtio haluaa aktiivisesti edistää vientiä, sen on sekä panostettava viennin edistämisen palveluihin että toteutettava tuo panostus tavalla, joka vastaa yritysten tarpeita ja alentaa mahdollisimman tehokkaasti vientiliiketoiminnan aloittamiseen liittyviä erilaisia kynnyksiä.

Tästä näkökulmasta hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen tulee priorisoida yritystoiminnan tarpeita ja sivuuttaa hallinnolle tyypilliset reviiirikiistat sekä halu pysyttäytyä vanhoissa toimintatavoissa. Siksi UM:n ohjausroolin vahvistamista, viennin edistämistä yleensä sekä ruokaviennin edistämistä erikseen koskevat hallitusohjelmakirjaukset ovat yhtäaikaisesti ja samansuuntaisina toteutettavissa vain, jos:

- UM:lle siirretään Business Finlandin koko yhtiömuotoinen toiminta,
- BF:n ulkomaantoimintojen siirto edustustoverkoston osaksi toteutetaan tavalla, jossa edustustojen kauppapolitiikkaan liittyvä toiminta ja BF:n kotimaassa yrityksille tarjoamat tai tuottamat palvelut muodostavat mahdollisimman saumattoman kokonaisuuden,
- BF:n kotimaassa yrityksille tarjoamat tai tuottamat palvelut voivat käyttää hyväkseen paitsi BF:n omien ulkomaantoimintojen henkilöstöä, myös kulloinkin relevanttien edustustojen sekä Ruokaviraston kykyä tuottaa eri markkinoita koskevaa analyysiä ja välittää niillä merkityksellisiä kontakteja sekä ruokaviennin osalta erikseen, ja
- edustustojen ja BF:n resursseja valikoiduissa kohdemaissa painottamalla pystytään tuottamaan elintarvikesektorille sellaisia maakohtaisia palveluja, jotka poistavat ja alentavat ruokaviennille tyypillisiä erityisiä esteitä ja kynnyksiä.

Jos BF:n ulkomaantoimintojen siirtäminen edustustoverkoston osaksi sen sijaan toteutetaan ilman UM:n toimintamallien uudistamista ja vain siirretään heidät osaksi edustustojen henkilöstöä, sillä irrotetaan BF:n ulkomaille sijoittunut henkilöstö nykyisestä toiminnallisesta yhteydestään ja heikennetään – käsitykseni mukaan merkittävästi ja tämän hallituskauden aikaisia tavoitteita ajatellen myös ratkaisevasti – BF:n kykyä tuottaa yrityksille erityisesti vaiheiden 3 ja 4 palveluja ja siis juuri niitä palveluja, joiden kautta ruokavientiä koskevia hallitusohjelmataavoitteita tulisi edistää.



*Business Finland -talo. Lähde: Business Finland*

Lienee syytä todeta erikseen, että BF:llä on eri puolilla maailmaa palveluksessaan lukuisia eri kansalaisuuksia edustavia asiantuntijoita. Heidän tuomisensa virkamiestatuksella UM:n palvelukseen ei tulisi olemaan yksinkertaista, eikä myöskään tule ottaa itsestäänselvyytenä, että he kaikki olisivat halukkaita siirtymään virkamiehiksi. Tätä minun ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkemmin.

Edellä todetuin perusteluini arvioni on, että hallitusohjelmakirjausten tehokas ja ristiriidaton toteuttaminen edellyttää, että UM ottaessaan vahvemman ohjausroolin viennin ja kansainvälistymisen edistämistoiminnoissa myös uudistaa omia toimintatapojaan tavalla, joka ottaa huomioon vientiyriyten tarpeet ja vienninedistämistoimien palveluketjun vahvistamisen ”yhden luukun periaatetta” mahdollisimman hyvin toteuttavana kokonaisuutena. Tai sama toisesta näkökulmasta kuvattuna: hallitusohjelman vienninedistämistä koskevat tavoitteet toteutuvat tehokkaammin, kun hallitusohjelmaa toteutetaan asiakas- eikä hallintolähtöisesti.

## 4. Elintarvikeviennin kasvattamisen edellytysten rakentaminen valtion ja elintarvikesektorin toimin

Selvityksen jaksossa 2 on kuvattu viennin palveluketjua ja hahmoteltu valtion roolia noiden palveluiden saatavuuden varmistajana. Jaksossa 3 puolestaan on arvioitu relevantteja hallitusohjelmakirjauksia ja niiden toteutustavan merkitystä sille, millä tavoin valtio tuon roolinsa yritysten näkökulmasta hoitaa. Nämä kaksi yhdistämällä syntyy käsitys siitä, millä edellytyksillä ja osin myös millä tavoin valtio voi roolinsa mahdollistajana tehokkaasti hoitaa.

Edellä käsitelty valtion yleinen rooli ei sellaisenaan ole riittävä elintarvikesektorin tarpeisiin, jos hallitusohjelman tavoitetta suomalaisen ruoan vientipotentialin tehokkaammasta edistämisestä halutaan edistää. Lisäksi tarvitaan (vähintään) kolmea muuta samanaikaisesti toteutettavaa toimenpidettä:

- UM:n vastuulle siirtyvän BF:n toiminnon yleisten palvelujen rinnalle tarvitaan MMM:n hallinnonalan – käytännössä Ruokaviraston – osaamista ja toimialakohtaisia palveluja, jotta elintarvikesektorin yrityksille voidaan tarjota niiden tarvitsemia kohdennettuja palveluja. Toimeksiantoni ei sisällä Ruokaviraston palvelutason arviointia mutta pidän selvänä, että hallinnon yleisistä säästötarpeista huolimatta Ruokaviraston palvelutasoa tulisi pystyä nostamaan erityisesti palveluketjun vaiheissa 1 (yhdessä MMM:n kanssa) ja 4 (yhdessä BF:n ja mahdollisesti osin UM:n kanssa). Tämä mahdollistaisi sen, että BF pystyy tuottamaan hallitusohjelmatavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömiä elintarvikeyrityksille kohdennettuja palveluja.
- Elintarviketeollisuuden yhteistä priorisointia niistä kohdemarkkinoista ja mahdollisuuksien mukaan myös tuoteryhmistä, joihin vientipanostusta ensisijaisesti kohdennetaan. Kun hallituskaudesta on jo lähes puolet kulunut, hallitusohjelmatavoitteiden tehokas toteuttaminen edellyttää resurssien kohdentamista toisaalta maihin, joissa tunnistetaan selkein potentiaali ja toisaalta tuotteisiin, jotka ovat mahdollisimman vähin lisätoimin vientikelpoisia ja joita voidaan myös viedä kansallisesta elintarvikeomavaraisuudesta tinkimättä.

- Sellaisten elintarvikesektorin yhteistyörakenteiden hyödyntämistä tai tarvittaessa luomista, jotka toisaalta edistävät edellisen kohdan mukaista tavoitetta ja toisaalta ovat kilpailupoliittisesti riskittömiä. Suomen kaltaisessa pienessä maassa toimialayhteistyöhön liittyy varsin herkästi riski kiellettyjen yhteistyömuotojen – esimerkiksi kustannuksia ja hinnoitteluperusteita koskevan tiedon siirtymisen – syntymisestä tarpeellisen ja hyödyllisen yhteistyön sivutuotteena, ja siksi tällaiset rakenteet tulisi arvioida Kilpailu- ja kuluttajavirastolla etukäteen. Toimeksianto ei sisälly tällaisten vaihtoehtojen arviointia, mutta käytettävissä olleen aineiston perusteella ainakin Ruokatieto-yhdistyksen nykyistä systemisempi hyödyntäminen nimenomaan vienninedistämiseen liittyvissä kysymyksissä vaikuttaisi sekä toimivalta että kilpailupoliittisesti ongelmattomalta mahdollisuudelta.

Toimialan prioriteetteihin perustuva painopisteiden valinta on käytännössä ainoa vaihtoehto, jolla valtio voi tehokkaasti toteuttaa elintarvikevientiä koskevaa hallitusohjelmakirjausta. Valtion rooli on mahdollistaminen, ja vain yritykset voivat kertoa, miten kohdennettavasta mahdollistamisesta on niille konkreettista hyötyä.

Valtion roolin selkeä määrittelemine mahdollistajaksi on merkityksellistä myös valtioneuvoston ohjelmasta. Edellä kuvatulla tavalla järjestettynä UM:n ohjausvastuulle siirtyvä ja toimintaansa tarvittavalla tavalla laajentava BF olisi osaksi ei-taloudellinen ja osaksi taloudellinen toimija. Taloudellista toimintaa on sellaisen palvelun tarjoaminen, jolle on tai vähintään voisi olla olemassa markkinat eli myös kaupallisesti toimivia vaihtoehtoja. Mahdollista valtioneuvoston puolestaan voi olla suorien tukien – joista nyt ei ole kysymys – lisäksi myös alihintaisten tai ilmaisten palvelujen tuottaminen tai järjestäminen.

Valtioneuvoston tukikulma on siksi merkityksellinen koko palveluketjun järjestämisen kannalta, vaikka se käytännössä voisi aiheuttaa kysymyksiä tai rajoituksia vain joissakin yksittäisissä ketjun kohdissa. Tätä ei ole mahdollista arvioida yleisellä tasolla, mutta valtioneuvoston sääntöihin liittyvä aikatekijä on otettava huomioon erityisesti toimintaa käynnistettäessä. Uusia tukimuotoja ei saa ottaa käyttöön ilman niiden notifiointia EU:n komissiolle. Notifiointiprosessi kestää käytännössä noin vuoden, joskus pidempäänkin. Kun tavoitteena on saada elintarvikevientiä edistävät toimet käyntiin ripeästi ja vaikuttamaan vielä tällä hallituskaudella, toiminnan käynnistysvaiheessa on siksi perusteltua käyttää vain sellaisia toimintamalleja, jotka joko ovat tai ovat jo olleet käytössä (FFF-ohjelmassa tai muuten).



Mahdollisia voisivat olla myös toimintamallit, joille on jossakin muussa EU-maassa komission hyväksymänä niin selkeä verrokki, että notifiointi-prosessi voidaan ennakoida tavanomaista nopeammaksi, kun laillisuusky-symyksiä ei katsota syntyvän.

Valtiontukinäkökulmalla on merkitystä myös ratkaistaessa, mitkä osat palveluketjusta ovat viranomaistoimintaa, ja mitkä joko BF:n yhtiömuotoista toimintaa tai markkinoilta yrityksiä varten ostettavia palveluja. Palveluketjun vaiheista 1, 3 ja 4 voidaan kaikkista tunnistaa palveluja, jotka valtio voi ilman valtiontukiriskiä tuottaa viranomaistyönä koko elintarvikesektorin käyttöön. Valtiontukiriski kohdistuu ehkä suurimpana vaiheiden 2 ja 3 joi-hinkin yksittäisiin palvelumuotoihin ja juuri niiden osalta edellä korostettu pitäytyminen jo testatuissa toimintamuodoissa on perusteltua.

Joka tapauksessa on selvää, että suoraan vientiyrityksille maksettavien ja vientihankkeisiin kohdistuvien tukien käyttäminen ei ole mahdollista, vaan viennin hankekohtainen kaupallinen riski on kokonaan kyseisillä yrityksillä. Yritysnäkökulmasta vientihanke rinnastuu investointiin, jota valtio voi edistää ja vauhdittaa, mutta jota sen ei kuulu suoraan rahoittaa.



*Suomen osasto Grüne Woche -messuilla Berliinissä 17.-26.1.2025. Kuvaaja: Noora Juvonen*

## 5. Yhteenveto ja keskeiset ehdotukset

Edellä olevan analyysin perusteella vastaan selvitystoimeksiannossa esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

### **Kysymys 1: Millainen on nykyisten valtion ja Team Finland -verkoston tarjoamien vientipalveluiden ja tukien saatavuus ja riittävyys ottaen huomioon hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet toiminnan kehittämisessä?**

Kun FFF-ohjelma on ajettu vuonna 2023 alas, eikä korvaavaa toimialakohdasta palvelu-/toimintaohjelmaa ole, on jo lähtökohtaisesti selvää, että hallitusohjelman maatalousvientiä koskeva kirjaus ei saa kohdennettua tukea Team Finland/BF -palveluista.

Aineiston perusteella FFF-ohjelmaan oltiin varsin tyytyväisiä, ja se tuotti yritysten kannalta hyödyllisiä palveluja. Toimialan varsin yksituumaiset toiveet ja odotukset kohdistuvat samankaltaisen palvelun jatkamiseen ja – jossakin määrin eroavin painotuksin – sitä täydentäviin lisäpalveluihin.

Aineisto ei sen sijaan anna vastausta kysymykseen, olisiko aiemman kaltainen FFF-ohjelma riittävä HO-tavoitteita ajatellen. FFF-ohjelman aikaista viennin kehitystä tarkastelemalla ja tekemällä siihen perustuvia ”jatkuvuusoletuksia” voi kuitenkin vähintään olettaa, että FFF-ohjelman uudistaminen samantasoisena ei noiden tavoitteiden toteuttamiseen riittäisi.

### **Kysymys 2: Mikä olisi ulkoministeriön alle siirtyvän Business Finlandin ulkomaanverkoston rooli tarvittavien palvelujen järjestämisessä?**

Vastaus kysymykseen riippuu olennaisesti siitä, siirtyykö UM:lle nykyinen yhtiömuotoinen BF-toiminto eli koko ulkomaanverkosto ja sen kotimaiset tukitoiminnot vai siirtyykö UM:lle käytännössä vain jokin osa BF:n ulkomaanverkoston henkilöstöstä, joka tuolloin tulisi kunkin sijoitusmaan läheystön palvelukseen ja suoraan suurlähettilään direktio-oikeuden alaiseksi.

Jos UM:lle siirtyy yhtiömuotoinen toiminta kokonaisuudessaan, se antaa mahdollisuuden koota rahoitusta ja rahoitusneuvontaa lukuun ottamatta kaikki vientiyriyten palvelut yhdeksi – tai ainakin ulospäin yhdeltä näyttäväksi – kokonaisuudeksi. Jos sen sijaan UM:lle siirtyy vain ulkomaanverkoston henkilöstöä, palveluketju joko katkeaa (jos BF:n muut toiminnot jäävät yhtiömuotoisina TEM:n alaisuuteen) tai katoaa (jos BF:n yhtiömuotoinen toiminta ajetaan alas).

Mielestäni voi ilman varaumia sanoa, että hallitusohjelman elintarvikevientiä koskevien kirjausten toteutumiseksi välttämätön tuki voi toteutua vain vaihtoehdossa, jossa UM ottaa koko yhtiömuotoisen toiminnan ja rakentaa nelivaiheisen ruokaviennin julkisen palveluketjun vaiheet 2–4 yhtenäisesti toimivaksi kokonaisuudeksi. Tällöin vastuut ruokaviennin osalta muodostuisivat pääpiirtein seuraavasti:

**Vaihe 1: Viranomaistoiminta viennin mahdollistamiseksi (government to government tai G2G)**

MMM esteiden tunnistamisen osalta, MMM ja UM esteiden poistamisen osalta

**Vaihe 2: Yritysten vientiin tähtäävän kehitystoiminnan tukeminen (Grow for export)**

TEM yleisten koulutusohjelmien osalta, MMM elintarvikesektorille spesifien kysymysten osalta, UM/BF-yhtiö maakohtaisten kysymysten osalta

**Vaihe 3: Markkinoiden ”koetteleminen” eli kohdemaihin tutustuminen, maakohtainen ja toimialakohtainen neuvonta, potentiaalisten asiakkaiden kontaktointi tai sen mahdollistaminen – suorat kontaktit / messutapahtumat tms. – rahoitusneuvonta (Go to market)**

UM/BF-yhtiö mahdollisimman kattavasti

**Vaihe 4: Maakohtaisen markkinatiedon tarjolla olon varmistaminen, yrityskohtainen asiakkuuksien rakentaminen ja kussakin maassa tarvittavien viranomaiskontaktien rakentaminen (Find the deal + close the deal)**

UM/BF-yhtiö siten, että palvelut ovat pääosin BF-yhtiön tuottamia ja poliittinen eli ”suurlähettilästaso” tulee mukaan ns. hyvien palvelusten tuottajana / ovien avaajana

**Kysymys 3: Mikä/mitkä taho(t) voisivat tuottaa yritysten tarpeista nousevia vientipalveluja?**

Edellä olevalla tavalla jäsennettynä

- Vaihe 1 on puhtaasti viranomaistoimintaa, jossa vientiyrietykset itse ovat ongelmien tunnistajan ja kysymysten/pyyntöjen edistäjän roolissa.
- Vaihe 2 on sellaista yritystoiminnan kehittämistä, jota valtio ja myös osa kunnista tekee joko perimättä maksuja tai täysin tai osin omakustanteisesti. Julkisyhteisöillä on tällöin ensisijaisesti palvelujen järjestäjän rooli, ja tuottajat ovat kokonaan tai osin kaupallisia toimijoita. Toiminta ei ole maaspesifiä, mutta se voi olla toimialaspesifiä.



- Vaihe 3 on kauppapoliittista vientiliiketoiminnan tukemista, josta valtion tulisi ottaa ensisijainen vastuu. Palveluja voidaan tuottaa joko viranomaistyönä, hankkimalla palvelut yritysten käyttöön tai tukemalla yrityksiä niiden hankkiessa näitä palveluja. Valtion nykyisessä roolituksessa luontevin toimija olisi BF, mutta FFF-ohjelman päätyttyä se ei tarjoa näitä palveluja elintarvikesektorille spesifioituna vaan vain yleisesti. Ainakin osaa tähän vaiheeseen liittyvistä palveluista on saatavilla myös muilta toimijoilta (kuten Viexpo).
- Vaihe 4 on samoin kauppapoliittista vientiliiketoiminnan tukemista, josta valtion tulisi ottaa ensisijainen vastuu erityisesti viranomaissuhteiden luomisessa ja hoitamisessa. HO-tavoitteiden edistämisen kannalta olisi ilmeisesti aivan olennaista, että analytiikkaan ja markkinadataan liittyvät palvelut olisivat saatavilla mahdollisimman kattavasti ja riittävän edullisesti. Vaikka valtioneuvoston tukisäännöt vaikeuttavat tai estävät yrityskohtaisten palvelujen tarjoamista vastikkeetta tai alihintaisesti, ne eivät estä koko sektorin tarvitsemien palvelujen tuottamista viranomaistyönä ja ilman voitontuotamistarkoitusta. Siksi julkisomisteinen ja not for profit -periaatteella toimiva operaattori olisi ilmeisesti paras vaihtoehto. Valtiolla on nykyisin tällainen toimija BF:n yhtiömuotoisessa osassa, joten sen alasajo toimisi vastoin yritysten tarpeita ja ilmeisesti myös pakottaisi valtion luomaan korvaavan toimijan nykyisen tilalle.

#### **Kysymys 4: Mikä olisi valtion rooli näiden palvelujen tuotannossa ja rahoittamisessa? Mikä olisi oikea toimintamuoto valtion toiminnoille?**

Valtion roolia on kuvattu jo kahdessa edellisessä kohdassa. Valtio ei vaiheta 1 ja osaa vaiheesta 4 lukuun ottamatta ole ainoa mahdollinen palvelujen tuottaja eikä rahoittaja. Mutta valtio on ainoa toimija, jolla on koko elintarvikesektorin kattava intressi tuottaa näitä palveluja viennin edistämiseksi ja kasvattamiseksi.

Valtio ei voi enempää tuottaa kaikkia näitä palveluja ilmaiseksi yrityksille kuin rahoittaa niiden hankintaa muuten kuin valtioneuvoston tukisääntöjen puitteissa. Kauppapolitiikan toteuttamiseen liittyvä ja luonteeltaan yleinen valtion toiminta ei – mahdollisesti joitakin hyvin harvinaisia erityistapauksia lukuun ottamatta – ole konstruoitavissa valtioneuvostueksi, eikä toisaalta yrityksille kustannusvastaavasti tarjottavien palvelujen tuotantoa – samoin poikkeusvarauksin – voida pitää valtioneuvostuna. Siksi sellaiset palvelutuotannon rakenteet, joissa valtio on itse palveluntuottajana, ovat turvallisempia kuin ratkaisut, joissa valtio tukee yksittäisiä yrityksiä palvelujen hankkimisessa. Valtioneuvostokinäkökulmasta yritysmuotoinen toimija on tällöin jo lähtökohtaisesti parempi, koska kustannusvastaavakin toiminta on luonteeltaan taloudellista.

Mielestäni ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta kysymykseen "oikeasta" toimintamuodosta. Sen sijaan on mahdollista sanoa, että hallitusohjelmakirjauksen tavoitteellisuus ja aikataulu puoltavat olemassa olevien rakenteiden käyttämistä ja niiden toiminnan kehittämistä pikemmin kuin uusien rakenteiden luomista ja toiminnan rakentamista alusta asti. Sen vuoksi vaikuttaa selvältä, että BF:n ulkomaanverkotot sisältävän toiminnon siirtäminen UM:n vastuulle yhtiömuotoisena antaisi parhaat edellytykset toteuttaa elintarvikevientiä koskevaa hallitusohjelmakirjausta.

Uskaltaisin myös sanoa, että käytettävissä olevan aineiston perusteella se on ainoa tapa edes toivoa, että tuota HO-kirjausta pystytään uskottavasti ja tehokkaasti toteuttamaan. Samasta syystä yhtiömuotoisen toiminnan alasajo toimisi ainakin elintarvikeviennin sektorilla vastoin hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa viennin edistämisen rakenteita. Enkä näe perustetta arvioida asiaa toisin myöskään elintarvikevientiä yleisemmästä näkökulmasta. Viennin edistämisen tehostamisessa ratkaisevia ovat yritysten tarpeet eivätkä hallinnon rakenteet. Yhtiömuotoinen toimija on asiakasnäkökulmasta paras keino vahvistaa UM:n roolia vienninedistämistoiminnoissa hallitusohjelman mukaisesti.

Toteutustavoista riippumatta on keskeistä, että valtio määrittää roolinsa selkeästi mahdollistajaksi ja edistäjäksi. Kysymys on kauppa- ja elintarvikepoliittisten tavoitteiden toteuttamisesta, jolloin vaihtoehtoina ovat joko viranomaistoiminta tai valtion kokonaan omistaman / valtion yksinomaisessa määräysvallassa olevan organisaation toiminta. Valtion politiikkatavoitteiden toteuttaminen ei saa olla ehdollista muiden omistajien tahtotilalle tai niiden päätöksentekoa koskeville rajoituksille (esimerkkinä vaikkapa kuntaomistajat ja kunnallisvalituksen päätösten toimeenpanoa vähintään lykkäävä vaikutus).

Edellä todetuista syistä esimerkiksi valtion jäsenyys Viexpo-osuuskunnassa taikka valtion osakkuus sen mahdollisesti muuttuessa osakeyhtiöksi eivät ole käyttökelpoisia ratkaisuja. Poliittikkatoimia tukevat järjestelyt on toteutettava sellaisilla rakenteilla, jotka varmistavat poliittisen tahdon toteuttamisen myös sen muuttuessa eli tyypillisesti tulevien hallitusohjelmien kirjauksia toteutettaessa. Valtio ei myöskään voi tehdä laajan omistajakunnan kanssa samankaltaisia yksityiskohtaisia osakassopimuksia kuin esimerkiksi raideliikenteen kehittämiseen tarkoitettujen ns. hankeyhtiöiden kanssa. Viexpon kohdalla on syytä myös todeta lisäriskiksi se, että valtakunnalliseen vienninedistämiseen osallistuminen ja sen rahoittaminen olisi kuntien toimialaa ja siitä aiheutuvia rajoituksia ajatellen vähintään kysymyksiä aiheuttavaa.

Valtio voi myös varmistaa tarvittavien palvelujen saatavuuden hankkimalla niitä asiantuntijayrityksiltä silloin, kun kysymys ei ole yksittäisen yrityksen toiminnan tukemisesta vaan kauppapoliittisin perustein oikeutettavasta yrityskehityksen tai tiettyjen toimialojen yritysten tarvitsemista palveluista, erityisesti koulutuksesta ja neuvonnasta. Valtiontukinäkökulmasta toimialaltaan yleinen palveluntuottaja on turvallisempi kuin yhteen toimialaan rajattu, koska yhden sektorin palveluntarjoajaa saatetaan pitää suoraan valtiontukia määrittelevän EU:n perussopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan vastaisena, koska kysymyksessä olisi tiettyä tuotannonalaa suosiva ns. valikoiva tuki. Tämän rajoituksen vuoksi BF:n toimintojen jatkuvuudella ja toimialaltaan yleisen yhtiömuotoisen palveluntuottajan olemassaololla on erityinen merkitys elintarvikesevientiä koskevan hallitusohjelmakirjauksen tehokkaalle toteuttamiselle.

Kun valtio tuottaa tai hankkii palveluja, se joutuu aina arvioimaan ratkaisunsa myös valtiontukinäkökulmasta. EU:n valtiontukisääntöjen keskeinen lähtökohta on, että ratkaisevaa on tosiasiallisen tuen syntyminen, eikä valtiontukisääntöjä voi kiertää nimeämällä erilaisia järjestelyjä toisella tavoin.

### **Kysymys 5: Pitäisikö valtion perustaa oma vienninedistämissyksikkö go-to-market -palveluiden tuottamiseen? Jos, niin missä olisi sen luontevin sijaintipaikka?**

Valtiolla on tällainen toimija eli BF, joka tuotti näitä palveluja vuosikaudet FFF-ohjelman ja sen edeltäjän aikana. HO-kirjausta ajatellen on selvää, että valtio tarvitsee tällaisen toimijan. Vienninedistämisen yleisen palveluketjun kannalta on yhtä lailla selvää, että tuon toimijan on perusteltua olla osana mahdollisimman yhdenmukaista palveluketjua siten, että yritykset saavat tarvitsemaansa neuvontaa ja – sekä maksutonta että maksullista – palvelua niin pitkälti ”yhden luukun” kautta kuin mahdollista. Luontevin sijoituspaikka olisi siksi UM. Toiminnallisesti tällainen ratkaisu edellyttäisi kiinteää yhteyttä BF:n rahoitus- ja rahoitusneuvontapalveluihin.

Samaa sijoituspaikkavaihtoehtoa voidaan perustella myös roolien selkeydellä. Tällöin MMM on toimija, joka (1) asettaa toimialan intresseihin tukeutuvat elintarvikesektorin vienninedistämisen prioriteetit, (2) arvioi yhdessä UM:n kanssa mahdolliset toimet, (3) vastaa toteutettavien toimien budjetti-rahoituksesta ja (4) ostaa UM:n ohjauksessa olevalta BF:ltä tai tuottaa Ruokaviraston kautta ne palvelut, jotka ovat kustannuksitta koko elintarvikesektorin käytössä. Valtiontukia koskevan vastuunjaon mukaisesti MMM on vastuussa myös sellaisista järjestelyistä, joilla yrityksiä tuetaan sekä koulutus-, messu- ym. toiminnassa että konkreettisissa vientihankkeissa.

Jos BF:n ulkomaanverkoston siirto UM:lle kuitenkin toteutettaisiin tavalla, joka merkitsisi yhtiömuotoisen toiminnan lakkaamista, elintarvikevientiä koskeva HO-kirjaus edellyttäisi jonkin korvaavan toiminnan erittäin pikaista synnyttämistä. Näiden vaihtoehtojen arvioimiseen minulla ei ole riittävää aineistoa, mutta kaksi ilmeistä vaihtoehtoa ovat BF:n yhtiöstä ”yli jäävien” toimintojen ja silloin myös nykyisen yhtiörakenteen ottaminen uuden toiminnon lähtökohdaksi taikka Viexpon liiketoiminnan ostaminen – jos se olisi ostettavissa – ja skaalaaminen valtakunnalliseen mittakaavaan. Nämä voisivat olla myös yhdistettävissä siten, että BF:n yhtiö toimisi Viexpon liiketoiminnan ostajana. Tällainen yhtiö ei välttämättä enää kuuluisi BF:n yhteyteen ilman ulkomaanverkostoa. Silloin sen mahdollisia omistajaohjajia olisivat TEM, MMM tai VNK/omistajaohjausyksikkö.

Näistä pidän MMM:n ohjausvastuuta selvästi viimesijaisena siksi, että mielestäni tilaajan ja tuottajan roolit tulisi pitää selvästi erillään. Lisäksi myös tällaisen toimijan toimialan tulisi SEUT 107:n mukaisen valikoivan valtion-tuen riskin välttämiseksi olla alaltaan yleinen. Jäljelle jäävistä vaihtoehtoista VNK olisi neutraali mahdollisia muiden sektoreiden tarpeita ajatellen. Toisaalta vastaava toiminto on kuulunut TEM:n toimialaan ja tehtäviin ja joka tapauksessa noin kuvattu toiminto tarvitsisi kiinteään toiminnallisen yhteyden BF:n vastuulle jääviin rahoitus- ja rahoitusneuvontatoimintoihin. Pidän perusteltua katsoa tällainen yhtiö kauppapoliittisin tavoittein toimivaksi erityistehtäväyhtiöksi, jonka omistajaohjauksen tulisi silloin olla TEM:llä.

### **Kysymys 6: Mitä valtiontukeen liittyviä sekä kilpailuoikeudellisia näkökulmia eri vaihtoehdoissa pitäisi ottaa huomioon?**

Kolme mielestäni välttämätöntä yleistä lähtökohtaa ovat:

- Ensi vaiheessa kaikki julkinen rahoitus on olemassa olevien valtiontukia koskevien suuntaviivojen ja notifioitujen ohjelmien mukaista. Muulla tavoin HO-kirjauksen toteuttamista ei saada riittävän nopeasti käyntiin.
- Kaikki vientiyritysten yhteistyörakenteet arvioidetaan KKV:lla ja valtio tukee/rahoittaa vain sellaista alan toimijoiden yhteistyötä, johon ei liity kilpailupoliittisia kysymyksiä. (Käytännössä yhteistyömuotojen on oltava sellaisia, että kotimarkkinoilla keskenään kilpailevat yritykset eivät saa suoraan tai välillisesti toistensa tuotantoa koskevia hintatietoja eivätkä millään tavoin sovi ehtojaan tai rajoita toimintaansa enempää suhteessa alkutuottajiin kuin päivittäistavarakauppaan.)

- Toimialaltaan yleisen vientipalvelujen tuottaminen on selkeästi turvallisempi ratkaisu kuin toimialakohtaisten palveluntuottajien rakentaminen, koska tällöin vältetään riski palveluihin mahdollisesti sisältyvän tukiluonteisen elementin katsomisesta SEUT 107 artiklan mukaiseksi valikoivaksi tueksi. BF:n yhtiömuotoisen jatkuvuus on siksi valtioneuvoston päätöksentekijän/tilaajan roolissa ja UM tuottajan roolissa. Silloin MMM on se taho, joka kuuntelee toiveet ja tarpeet sekä tekee niiden pohjalta rahoitusta edellyttävät päätökset. Toisin sanottuna: toimialakohtainen kauppapolitiikka saa painopisteensä substanssi-ministeriön kautta, vaikka sen tarvitsemien palvelujen toteutuksesta vastaa UM ja UM:n alainen toimija.

**Lisäkysymys: Tämän lisäksi selvityshenkilöltä pyydetään arvio sidosryhmien esittämien vienninedistämismittareiden toteuttamiskelpoisuudesta**

Viexpon osalta olen edellä omaksunut ja suppeasti perustellut selkeästi kielteisen kannan.

Samoin olen todennut, että MTK:n ja toimialan yritysten toiveet yhteisyrityksistä / valtion osakkuudesta ovat mielestäni perusteettomia ja että valtion tulee sekä rajata roolinsa selkeästi että toteuttaa se yksin – joko viranomaistyönä, yhtiömuotoisesti tai ostopalveluna. Parhaana pitämässäni toteutuksessa MMM on sisällöllisen päätöksentekijän/tilaajan roolissa ja UM tuottajan roolissa. Silloin MMM on se taho, joka kuuntelee toiveet ja tarpeet sekä tekee niiden pohjalta rahoitusta edellyttävät päätökset. Toisin sanottuna: toimialakohtainen kauppapolitiikka saa painopisteensä substanssi-ministeriön kautta, vaikka sen tarvitsemien palvelujen toteutuksesta vastaa UM ja UM:n alainen toimija.

Erilaisiin toiveisiin toimialan tai jonkun toimialan yhteistyörakenteen kuulemisesta ennen MMM:n päätöksentekoa on helppo ottaa kanta: kuuleminen ja keskusteleminen on aina positiivista ja sekä edistää asioita että poistaa virheriskejä. Mutta valtioneuvoston päätöksenteko ei koskaan voi olla ehdollista minkään ulkoisen tahon toiveille ja kannoille.

Helsingissä 21.1.2025

Pekka Timonen

OTT, Työelämäprofessori (Itä-Suomen yliopisto)

