

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 22/2016 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Anne Rothovius, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- specialforskare Timo Rauhanen, Statens ekonomiska forskningscentral
- utvecklingsdirektör Hannu Kemppainen, Innovationsfinansieringsverket Tekes
- ledande expert Tommi Toivola, Finlands näringsliv rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Skatteförvaltningen
- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet. Samtidigt upphävs den gällande lagen om allmänna villkor för företagsstöd. Syftet med reformen är att förenhetliga och effektivisera användningen av stöd samt säkerställa den nationella förhandsbedömningen av om stöd är förenliga med Europeiska unionens lagstiftning om statligt stöd. De så kallade förutsättningarna för ett bra stöd ska fogas till lagstiftningen. En bedömning av huruvida förutsättningarna uppfylls ska göras innan ett stödprogram eller ett enskilt stöd tas i bruk.

Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen ska vara mera omfattande än den gällande lagens tillämpningsområde och lagen ska tillämpas på stöd som uppfyller förutsättningarna för statligt stöd enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utanför lagens tillämpningsområde

Betänkande EkUB 6/2016 rd

faller dock primärproduktion inom jord- och skogsbruket, fiskerinäringen och stöd som beviljas av kommunerna.

För förhandsbedömning finns den av statsrådet tillsatta företagsstödsdelegationen som ger den statliga stödmyndigheten utlåtanden om huruvida stöd är sådana statliga stöd som avses i Europeiska unionens lagstiftning och om vilket förfarande enligt bestämmelserna om statligt stöd myndigheten ska följa. Stödmyndigheten kan också begära utlåtande av företagsstödsdelegationen om huruvida ett stöd uppfyller förutsättningarna för ett gott stöd. Företagsstödsdelegationens utlåtanden är inte bindande.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftena med lagen. Syftet med propositionen är att infoga kriterier för bra företagsstöd i lagstiftningen och att effektivisera förhandsbedömningen av statligt stöd enligt EU-reglerna. Härigenom vill regeringen säkerställa att det nationella systemet för företagsstöd är förenligt med Europeiska unionens lagstiftning om statligt stöd. Samtidigt eftersträvas över lag ett mer effektivt stödsystem. Utskottet ställer sig bakom dessa syften och tillstyrker lagförslaget utan ändringar. Under sakkunnigutfrågningen har det dock framkommit omständigheter som bör beaktas under den fortsatta utvecklingen av lagstiftningen om företagsstöd.

Lagens tillämpningsområde. Utskottet konstaterar att betydande stödformer, däribland stöd som beviljas av kommunerna samt skattestöd, faller utanför lagens tillämpningsområde. Ur förvaltningens synvinkel är avgränsningen förståelig; meningen är att genom lagförslaget få erfarenheter av hur kriterierna och förfarandena fungerar och utifrån det vidareutveckla innehållet i lagen och dess tillämpningsområde. Ur näringslivets synvinkel är avgränsningen dock i viss mån problematisk. Företagens verksamhetsmiljö bestäms av en de sammantagna effekterna av incitament och sanktioner, och att, ur det perspektivet, avgränsa tillämpningsområdet på basis av vem som beviljar stödet är inte nödvändigtvis den bästa lösningen.

De främsta förutsättningarna för bra stöd. En allmän förutsättning för stöd ska enligt propositionen vara att företaget eller projektet är lönsamt. Utskottet menar att kriteriet i sig är motiverat, men har reservationer i fråga om hur det kan tillämpas i praktiken. Ett flertal stödsystem är per definition avsedda för projektens inledningsskede. I början av ett projekt är det särskilt svårt att bedöma förutsättningarna för företagsekonomisk framgång, i synnerhet som de offentliga stöden i hög grad söks för helt nya verksamhetsformer som saknar lämpliga jämförelseobjekt. De tjänstemän som fattar beslut om stöd möter en svår uppgift när de ska bedöma utsikterna för projektet.

Om man dessutom beaktar att ett kriterium på bra stöd enligt förslaget är stödets verkningar, kräver beslutsfattandet ingående branschkunnskap och stark prognostisk förmåga. Att centralisera besluten till enskilda förvaltningstjänstemän kan leda till situationer som är besvärliga för såväl den sökande som beslutsfattaren. Under sakkunnigutfrågningen framfördes synpunkter som talar för en omvärdering av företagsstödsdelegationens roll. Det kunde vara motiverat att bredda dess sammansättning och få in ett mångsidigare spektrum av experter.

Betänkande EkUB 6/2016 rd

Utskottet omfattar uppfattningen att de parametrar som för närvarande tillämpas vid bedömningen av företagsstödens verkningar inte verkar särskilt väl lämpade för att mäta de saker finansierarna framför allt är intresserade av.

Utskottet konstaterar att det i Finland, liksom i ett flertal andra EU-länder, finns stödsystem som i första hand och ursprungligen tagits fram därför att andra länder redan har motsvarande stöd; man har ansett det nödvändigt att garantera så rättvisa konkurrensvillkor som möjligt för företagen i Finland. Det kan antas att sådana stöd svårigen uppfyller förutsättningarna för ett bra stöd. Även om konkurrensneutraliteten måste betraktas som ett viktigt mål på lång sikt understryker utskottet att den nationella regleringen inte får leda till en ojämlik konkurrensställning för finländska företag som konkurrerar på den internationella marknaden.

Svart ekonomi. Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades frågan om lagförslagets betydelse för bekämpningen av svart ekonomi. Utskottet håller med de sakkunniga som framhållit att lagförslaget inte innehåller några bestämmelser som, bland annat enligt de myndigheter som bekämpar svart ekonomi, skulle utgöra centrala element i bekämpningen. Kampen mot svart ekonomi förutsätter insatser inom många sektorer, men gemensamt för insatserna måste vara att informationen löper smidigt mellan myndigheterna. Uppgifterna om en sökande eller en ansökan bör vara tillgängliga för alla myndigheter vars egna beslut kan påverkas av huruvida stödet beviljas eller avslås. Samtidigt som utskottet stöder lagförslaget förutsätter det att kampen mot svart ekonomi tas in som ett element i revideringen av lagstiftningen om statsunderstöd.

I 4 § i lagförslaget föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av enskilt stöd. Vägningen av de förutsättningar som nämns i bestämmelsen syftar till att skapa en bild av projektets företagsekonomiska lönsamhet och av vilka konsekvenser för konkurrensen den offentliga finansieringen leder till. Stöd kan beviljas endast för verksamhet som kan bedömas ha förutsättningar att vara lönsam. När en myndighet planerar att bevilja stöd ska den, enligt detaljmotiven, kontrollera att stödet inte är förbjudet enligt EU-reglerna om statligt stöd, om företaget uppfyller kriterierna för ett företag som är i svårigheter. Företagets ekonomiska ställning ska, med vissa undantag, bedömas utifrån artikel 2 i den allmänna gruppundantagsförordningen (651/2014) och kommissionens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (2014/C249/01).

Under utskottsbehandlingen av propositionen aktualiserades frågan om vilken betydelse man vid prövningen av ett stöd ska tillmäta förseningar eller försummelser av offentlighetsrättsliga avgifter — till exempel skatter som grundar sig på periodiska deklarationer. Utskottet konstaterar att skatteförvaltningen redan i dag har en mekanism för att skapa och avslå rättigheter beroende på om en ekonomisk aktör uppfyllt sina redovisnings- och betalningsåligganden. Faktorer som anteckning av en aktör i förskottsuppbördsregistret och hot om att avföras från registret samt förfarandet för att höra en part och möjlighet att korrigera försummelser kan ge ledning till hur eventuella offentlighetsrättsliga försummelser påverkar möjligheten att få stöd. Anteckning i förskottsuppbördsregistret förutsätts också i dag till exempel för vissa skatteförmåner.

Rättssäkerhet. Ett centralt syfte med lagförslaget är enligt propositionen att stärka rättssäkerheten. För stödmottagaren är det problematiskt om ett utbetalt stöd återkrävs. Utskottet konstaterar

Betänkande EkUB 6/2016 rd

att lagförslaget uttryckligen syftar till att förbättra förhandsbedömningen, vilket väntas minska risken för att ett beviljat stöd senare konstateras strida mot bestämmelserna.

Avslutningsvis. Utskottet menar att samtidigt som företagsstödsystemet utan tvivel måste förenhetligas och verkningarna av stöden granskas kritiskt måste man också beakta att stöden lett till avsevärd nytta. Det har konstaterats att de offentliga aktörerna, bland annat genom sin finansiering, varit särskilt nyttiga som katalysatorer och samordnare av kluster i samprojekt där de medverkande företagen vart och ett för sig inte skulle kunnat svara på efterfrågan.

Vid en bedömning av genomslaget måste man utöver indikatorerna för de ekonomiska effekterna på kort sikt även beakta de samhällsliga målen och målen på lång sikt. Indikatorerna för hur väl de samhällsliga målen uppnås bör dock i mån av möjlighet harmoniseras. Det allra effektivaste stödet under startfasen för en affärsverksamhet är enligt uppgift till utskottet olika kombinationer av dels direkta stöd som inte återbetalas, dels stöd som återbetalas. Utskottet ser det som viktigt att stöden fortsättningsvis i princip är tidsbestämda och beviljas för att stärka förutsättningarna för verksamheten snarare än för att stödja den egentliga verksamheten.

I propositionens allmänna motivering (4.4 Samhällsliga konsekvenser, s. 31) sägs att stöden för ekonomisk verksamhet oftast beviljas för att främja företagsverksamhetens effektivitet och förnyelse, vilket kan antas skapa ny tillväxt och sysselsättning. Någon bedömning av konsekvenserna för företagen har dock inte gjorts. Det har motiverats med att de föreslagna bestämmelserna inte har några direkta konsekvenser för företagen eller sysselsättningen. Utskottet menar att dessa påståenden i viss mån är motstridiga.

Näringslivets verksamhetsmiljö grundar sig på en samverkan mellan marknadsaktörernas beslut och regleringen. Den legislativa referensramen är en helhet där förändringar i ett element kan ge oanade konsekvenser. Bestämmelserna måste granskas som en helhet för att undvika situationer där konsekvenserna av de olika stödsystemen tar ut varandra. Ansökningsförfarandena måste byggas upp på enhetliga grunder för att minimera den administrativa bördan för såväl sökande som myndigheter. Förfarandena måste uppfylla kraven på öppenhet och transparens utan att skyddet för affärshemligheter äventyras. Förfarandena får inte heller kräva någon särskild kompetens i fråga om ansökningsprocessen.

Det är under alla omständigheter önskvärt att utvecklingen går i en riktning där marknaden för företagsfinansiering fungerar så att det inte längre behövs offentliga stödmekanismer eller så att behovet av sådana är betydligt mindre än i dag. Ekonomiutskottet understryker vikten av att konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna bevakas systematiskt och förutsätter att statsrådet vid behov vidtar åtgärder för att rätta till brister i lagstiftningen om de uppföljande analyserna ger anledning till det.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 22/2016 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 6/2016 rd

Helsingfors 7.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf
medlem Harry Harkimo saml
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Eero Lehti saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Mika Lintilä cent
medlem Martti Mölsä saf
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Joakim Strand sv
ersättare Sari Essayah kd (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.