

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet 2021—2028

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet 2021—2028 (RP 46/2021 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Mikko Ojala, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Emmi Äijälä, arbets- och näringsministeriet
- chefsforskare Elias Einiö, Statens ekonomiska forskningscentral
- forskarprofessor Mika Maliranta, Konkurrens- och konsumentverket
- verkställande direktör Minna Nore, Satakunta handelskammare
- AVD, direktör (företagsutveckling och verksamhetsmiljö) Niina Immonen, Tampereen kaupunkiseudun elinkeino- ja kehitysyhtiö Business Tampere Oy
- verkställande direktör Jouni Lounasmaa, Startup-stiftelse sr
- ledande expert Sami Nikander, Kemiindustrin KI rf
- verkställande direktör Ari Hiltunen, Mellersta Finlands handelskammare
- direktör Johanna Sipola, Centralhandelskammaren
- verkställande direktör Kaija Savolainen, Kuopioregionens handelskammare
- ordförande Juha Rahko, Messu- ja tapahtumajärjestäjät ry
- verksamhetsledare Jaakko Helenius, Finlands Regionala Utvecklingsorganisationer rf.
- chefekonom Mika Kuismanen, Företagarna i Finland rf
- direktör Kati Kuusisto, Tapahtumateollisuus ry
- direktör Matti Mannonen, Teknologiindustrin rf
- professor Ari Hyytinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Mellersta Finlands förbund
- Birkalands förbund
- Norra Karelen landskapsförbund
- Skatteförvaltningen, Enheten för utredning av grå ekonomi
- Kajanalands förbund

Betänkande EkUB 16/2021 rd

- Södra Karelens förbund
- Södra Österbottens förbund
- Mellersta Österbottens förbund
- Lapplands förbund
- Österbottens förbund
- Norra Österbottens förbund
- Norra Savolax förbund
- Päijät-Häme förbund
- Satakuntaförbundet
- Egentliga Finlands förbund
- Finlands näringsliv rf
- Finsk Handel rf
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Löntagarnas forskningsinstitut
- Pääomasijoittajat ry
- Resebranschens förbund i Finland rf
- Nylands förbund
- professor Otto Toivanen.

Inget yttrande av

- Statskontoret
- chef för dataadministrationens styr- och utvecklingsgrupp Mika Koskinen, UF-centret
- Tavastlands förbund
- Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Familjeföretagens förbund rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet 2021—2028. Genom den föreslagna lagen upphävs lagen om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet.

Syftet med propositionen är att skapa klarhet i, effektivisera och förbättra slagkraften i det understödssystem som är avsett för utvecklande av företagsverksamhet. De centrala delarna i propositionen hänför sig till att programperioden 2021—2027 för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik inleds 2021.

Huvuddragen i regleringen förblir oförändrade. Understödssystemet utgörs enligt förslaget fortfarande av två understödsformer, nämligen understöd för utvecklande av företag och understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön. Genom understöden enligt den föreslagna lagen främjas den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, företagets innovationsverksamhet och konkurrenskraft samt andra näringspolitiska mål. Strävan är att de ovannämnda målen uppnås genom att understöd beviljas särskilt för tillväxt i och utvecklande av små och medelstora företag. Vid bevil-

Betänkande EkUB 16/2021 rd

jandet av understöd beaktas målen för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och den nationella regional- och strukturpolitiken samt konkurrensaspekter.

Understödsprogrammen enligt den föreslagna lagen används för genomförande av programmen för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik under den programperiod som inleds 2021. Dessutom kan understödsprogrammen användas för understöd som finansieras enbart med nationella medel.

Lagen avses träda i kraft hösten 2021. Bestämmelser om ikraftträdandet utfärdas genom förordning av statsrådet. Lagen föreslås vara temporär och gälla till och med den 31 december 2028.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens huvudsakliga innehåll. Regeringen föreslår att det stiftas en lag om statsunderstöd för utvecklande av företagsverksamhet 2021—2028. Regleringen motsvarar till sina huvuddrag den gällande lagstiftningen. Understödsformerna är fortfarande understöd för utvecklande av företag och understöd för utvecklande av verksamhetsmiljön.

Syftet med understöden är att främja den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, företagens innovationsverksamhet och konkurrenskraft samt andra näringspolitiska mål. Understöd beviljas särskilt för små och medelstora företags tillväxt och utveckling. Syftet med propositionen är att skapa klarhet i, effektivisera och förbättra slagkraften i systemet.

Ekonomiutskottet tillstyrker den föreslagna regleringen utan ändringar, men med följande kommentarer.

Ekonomisk förnyelse. Det konstateras att den föreslagna understödslagstiftningen särskilt fokuserar på att stödja små och medelstora företags tillväxt och utveckling. Enligt den utredning som ekonomiutskottet fått hänför sig snabb tillväxt, ekonomisk förnyelse och uppkomst av arbetstillfällen dock särskilt till unga men inte nödvändigtvis små företag. Utskottet lyfter fram en oro över att största delen av understödstagarna enligt propositionen är etablerade affärsverksamheter med en jämn eller liten tillväxt, vilket framgår både av statistiken och av den enkät som gjorts. Ekonomiutskottet bedömer att om det inte sker några ändringar i allokeringen av företagsstöd enligt den nu aktuella lagstiftningen, är det sannolikt att stöden i nuläget åtminstone delvis kommer att gå till att upprätthålla gamla branschstrukturer eller bromsa upp förnyelsen av ekonomin.

Det finns enorma skillnader i hur kriser som coronapandemin drabbar företagen, också med avseende på ekonomisk förnyelse. Samtidigt som företagsverksamheten och omsättningen inom vissa sektorer i praktiken har upphört, kan andra branscher uppleva en tillväxtperiod utan motstycke. Nya affärsmöjligheter uppstår bland annat på grund av förändringar i beteendet och efterfrågan, produktionsstrukturerna och värdekedjorna överlag. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att vår lagstiftning om företagsstöd identifierar dessa möjligheter.

Särskilt stöd under undantagsförhållanden. I propositionen föreslås det att lagen också ska innehålla bestämmelser om beviljande av understöd för att utveckla företag under exceptionella för-

Betänkande EkUB 16/2021 rd

hållanden. Bakgrunden till det förslaget är att det under coronapandemin, som började 2020, har uppstått ett behov av att stödja företag under den exceptionella tiden och också efter den, för att undvika en omfattande likviditetskris i hela samhällsekonomin. Situationen har på många sätt avvikit från normala förhållanden.

Enligt förslaget ska företag ha möjlighet att under exceptionella förhållanden få understöd för utveckling i syfte att stödja och anpassa verksamheten och trygga likviditeten. I propositionen övervägs dock inte de eventuella incitamentsproblemen med de stöd som beviljas på grund av exceptionella förhållanden. Vid ekonomiutskottets utfrågning lyfte de sakkunniga fram en risk för att en särskild stödform som tillämpas på undantagsförhållanden också kan leda till sådana förändringar i beteendena som inte är lagstiftarens avsikt. Ekonomiutskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden (EkUB 11/2020 rd – RP 67/2020 rd, EkUB 14/2020 rd – RP 91/2020 rd, EkUB 33/2020 rd – RP 205/2020 rd, EkUB 36/2020 rd – RP 238/2020 rd och EkUB 6/2021 rd – RP 27/2021 rd och RP 37/2021 rd) där utskottet har övervägt konsekvenserna av företagsstöd under undantagsförhållanden. Det har varit ett centralt element i de stöd som föreskrivits under och till följd av coronapandemin att stöden är retroaktiva. Detta har gjort det möjligt att minska risken för oönskade beteendeeffekter.

Företag i tidig fas. I samband med utvärderingen av strukturfondsprogrammet 2014—2020 konstateras det i propositionen att "... effekterna på näringsstrukturens mångsidighet och uppkomsten av nya företag [har] varit anspråkslösa". Ekonomiutskottet håller med de sakkunniga om att företag som befinner sig i en mycket tidig fas och unga företag ägnas rätt liten uppmärksamhet i denna lagstiftning. Men det är uttryckligen de mycket unga företagen som blir lidande när bland annat information om tillgången till finansiering fördelas bristfälligt mellan finansiärer och dem som behöver finansiering.

I propositionen beaktas de nya företagen egentligen endast i den skrivning där det anges att "Det understöd för utvecklande av företag som har beviljats har ... bidragit till uppkomsten av närmare 800 nya företag". Ekonomiutskottet påpekar att det i ljuset av motiveringen till propositionen och också efter de kompletterande utredningar som fått fortskrida är delvis oklart vad som här avses med "bidragit till". Om det betyder att dessa företag inte skulle ha uppkommit utan stöd, handlar det enligt de sakkunniga som utskottet har hört sannolikt om en överskattning. Om det betyder att 800 nya företag som skulle ha uppkommit även utan stödet har fått stöd, har stödet inte haft någon avgörande betydelse.

Ekonomiutskottet anser att det är motiverat att stödet i större utsträckning än i dag riktas till unga företag som redan har blivit så kallade arbetsgivarföretag eller som vill bli sådana. Om stödet i större utsträckning än för närvarande kan riktas till unga företag, kan man behöva utforma ansökningsförfarandet så att det inte uppstår något behov av att anlita ansökningskonsulter. Dessutom bör ansöknings- och återkravsreglerna tillåta motiverade omställningar i affärsverksamheten och hederligt (bona fide) misslyckande. Med tanke på den ekonomiska dynamiken och förnyelseförmågan är det önskvärt att en större del av stödet än tidigare kanaliseras till unga företag och företag som befinner sig i startfasen.

Externa effekter. Propositionens mål, att utveckla verksamhetsmiljön så att samarbetet mellan företag, forskningsinstitut och universitet stärks och informationsspridningen ökar, är synnerligen

Betänkande EkUB 16/2021 rd

välkommet. Den mest kritiska marknadsbristen med tanke på produktiviteten i samhällsekonomin och den ekonomiska tillväxten på lång sikt är den positiva externa effekten av att informationen sprids i samhällsekonomin. På grund av de positiva externa effekterna kan det med hänsyn till den samhälleliga välfärden vara förnuftigt att uppmuntra företagen att satsa mer på forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet än vad de skulle satsa på för att maximera enbart den egna avkastningen.

Det finns skäl att anta att ny teknisk kunskap som sprider sig från stora företag med hög produktivitet också kan öka andra företags produktivitet i hög grad. Därför kan stöd till stora företag vara motiverade om det rör sig om ett område med en svår ekonomisk situation.

En annan viktig marknadsbrist med tanke på produktivitetstillväxten beror på informationsasymmetrin: ett företag får inte finansiering för ett företagsekonomiskt lovande projekt om det inte kan kommunicera projektets potential till finansörerna. Det fördröjer särskilt FoUI-investeringarna, eftersom dessa ofta är synnerligen riskfyllda och det immateriella kapital som de ger upphov till fungerar sämre som säkerhet än fast egendom. Detta problem gäller särskilt unga företag som ännu inte har eget kapital eller referenser.

Ekonomiutskottet anser att det är motiverat att precisera stödkriterierna så att understöden bättre än för närvarande inriktas på att avhjälpa marknadsbrister som beror på externa effekter och informationsproblem.

Understödssystemets konsekvenser. Under utfrågningen i ekonomiutskottet väckte de sakkunniga frågor kring grunderna för effektbedömningarna i propositionen och bedömningarnas tillförlitlighet. I propositionen konstateras det att utvecklingsprojekt under den gångna perioden har finansierats med 650 miljoner euro. Å andra sidan sägs det också i propositionen att "Det uppskattades att cirka 31 000 nya arbetsplatser kommer att uppstå när företagens utvecklingsprojekt förverkligas". Ökningen av omsättningen i de understödda företagen uppskattades uppgå till cirka 9,2 miljarder euro, av vilket exportens andel bedömdes uppgå till cirka 5,8 miljarder euro.

Detta betyder att varje euro för ett utvecklingsprojekt skulle ha genererat 14 euro i ny omsättning som inte skulle ha uppstått utan stöd. De sakkunniga menade att en så stor effekt inte är helt trovärdig. Siffran om en ytterligare exportökning (5,8 miljarder euro), dvs. export som annars skulle ha uteblivit, verkar hög när den relateras till det totala värdet av vår export och om man dessutom beaktar att 75 procent av understöden riktades till företag som sysselsatte färre än 50 personer, 44 procent till servicesektorn och 65 procent till östra och norra Finland. Understöden har alltså inte statistiskt sett riktats särskilt till exportföretag.

Även det antal nya arbetstillfällen (31 000) som nämns i propositionen väckte frågor om informationens tillförlitlighet bland de sakkunniga i ekonomiutskottet. Bedömningen försvåras delvis av terminologin i propositionen. Den lämnar väsentliga punkter öppna, som till exempel definitionen av "skapat arbetstillfälle".

Om man antar att ett arbetstillfälle utgör en likadan enhet för efterfrågan på arbete som detta begrepp i allmänhet avser, innebär skapandet av 31 000 arbetstillfällen att kostnaden för att skapa en personmånad har uppgått till mellan 170 och 350 euro, beroende på hur man räknar. Siffran är

Betänkande EkUB 16/2021 rd

mycket låg till exempel i förhållande till att arbetslöshetsförmånens belopp i snitt är 726 euro/mån.

I propositionen hänvisas det på många ställen till enkätbaserade konsekvensbedömningar. Denna undersökningsmetod är förknippad med problem. Stödmottagaren har ett incitament att överskatta stödets positiva effekter. Effektanalysen av de enkätbaserade undersökningarna försämrar också av att man i NTM-ansökan delvis frågar om konsekvenserna redan i ansökningsskedet. Man kan också fråga sig hur sannolikt det är att stödmottagaren över huvud taget skulle ge negativa bedömningar av stödet. Också när stödmottagaren försöker ge en så sanningsenlig bedömning som möjligt, är det omöjligt för denne att för jämförelsens skull skapa ett teoretiskt orealiserat händelseförlopp för att utreda vad som skulle ha hänt om stödet inte hade beviljats. Det finns forskningsbelägg för att företagen inte ens i efterhand kan göra en kontrafaktisk analys.

Syftet med utvärderingen bör vara att göra en objektiv analys av den förändring som understödet har medfört direkt i det mottagande företaget och indirekt i andra företag än de mottagande företagen. Det är viktigt att också bedöma hur många arbetstillfällen som eventuellt har försvunnit i andra företag på grund av att deras konkurrenstillning har försämrats i förhållande till det företag som fått understöd. Det är inte möjligt att ta reda på detta genom att fråga understödstagarna om saken.

Konsekvensbedömningen är också kopplad till hur de uppställda målen fastställs. Det anges att strävan är att understöden "främjar den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, företagens innovationsverksamhet och konkurrenskraft samt andra näringspolitiska mål". Ekonomiutskottet påpekar att dessa mål är allmänna, vagt definierade och delvis också överlappande. Att målen är så brett utformade väcker frågan om de möjliggör ett effektivt och verkningsfullt stödsystem. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att arbetsfördelningen mellan olika finansieringsformer förtydligas och att detta också syns i målsättningen.

Sammanfattande kommentarer om utvecklingen av lagstiftningen. I internationell vetenskaplig litteratur har det noterats att stöden i viss mån påverkar den ekonomiska tillväxten, men att situationen snabbt återgår till den tidigare aktivitetsnivån när stödet upphör. Stöden kan till och med försämra produktivitetens utvecklingen i ekonomin som helhet om de riktar sig till företag med lägre produktivitet än genomsnittet. På så sätt kan de upprätthålla lågproduktiva produktionsstrukturer.

Enligt statsunderstödslagen (688/2001) ska statsbidragsmyndigheten på lämpligt sätt följa resultaten och ändamålsenligheten i fråga om användningen av statsunderstöd som den beviljat samt deras verkningar på konkurrensen och olika befolkningsgruppers ställning liksom deras miljökonsekvenser och andra verkningar. Statsbidragsmyndigheten ska med jämna mellanrum utvärdera nödvändigheten av statsunderstöden och behoven att utveckla dem. Denna ordalydelse i den gällande lagen verkar möjliggöra en praxis där utvärderingsundersökningarna inte nödvändigtvis följer god vetenskaplig praxis.

Som det sägs ovan i detta betänkande kan en effektbedömning som görs utifrån enkäter riktade till de företag som får stöd ge vilseledande positiva resultat. En jämförelse av de företag som får stöd

Betänkande EkUB 16/2021 rd

med de företag som inte får stöd kan också skapa en illusion om effekten, om de företag som väljs till programmet har en bättre affärsverksamhetspotential än genomsnittet.

Ekonomiutskottet välkomnar trenden mot att avskaffa de allra minsta bidragen. I fråga om mycket små understöd kan förhållandet mellan den börda som ansökningsprocesserna orsakar och stödbeloppet bli oändamålsenligt. Dessutom betonade de sakkunniga att mycket små stödbelopp inte har den effekt som systemet eftersträvar.

Ekonomiutskottet anser att det är viktigt att man i fortsättningen kräver att statsbidragsmyndigheten följer upp understödets resultat i enlighet med god vetenskaplig praxis. Ekonomiutskottet betonar att tyngdpunkten i stödjandet och styrningen av företagsverksamheten bör ligga på incitament och sanktioner i lag, och de särskilda stödsystemen bör vara sekundära.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 46/2021 rd utan ändringar.

Helsingfors 25.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Anders Adlercreutz sv.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.