

Max Oker-Blom  
är ekon.dr och jur.lic., och  
associerad forskare vid Hanken  
Svenska handelshögskolan.



## Företagsstöd är trubbigt instrument i en snabb förändring

Det är skäl att vara på sin vakt mot alltför långtgående stöd för de "egna" företagen och den egna ekonomin. På sikt undergräver de företagens inhemska och internationella konkurrenskraft samt i förlängningen den nationella ekonomin. Inom EU är man helt på det klara med att företagsstöd tenderar att snedvrider konkurrensen samt cementera företagsstrukturer, och sålunda minska både på flexibilitet och innovationsgrad.

Under de senaste åren har det skett en markant ökning av protektionistiska drag inom världshandeln. I en specialrapport i *The Economist* nämns fyra orsaker till utvecklingen. 1) För det första undergrävde finanskrisen 2008 förtroendet för den fria marknadsekonomin. Förtroendet minskade ytterligare genom recessionen 2020. Under pandemin sviktade leveranskedjorna och inflationen ökade genom dyrare import.

För det andra upplever vi för närvarande en geopolitisk chock. Förhållandet mellan USA och Kina är spändare än på mycket länge. Ryssland har inlett ett invasionskrig mitt i Europa, som är det största på vår kontinent sedan andra världskriget. Putins energipolitik har, för det tredje, övertygat politikerna om att de måste sörja för alternativa energikällor och strategiska förnödenheter. Den generativa artificiella intelligensen har slutligen skapat en föreställning om att den moderna ekonomin riktar sig mot den vanliga arbetstagaren.

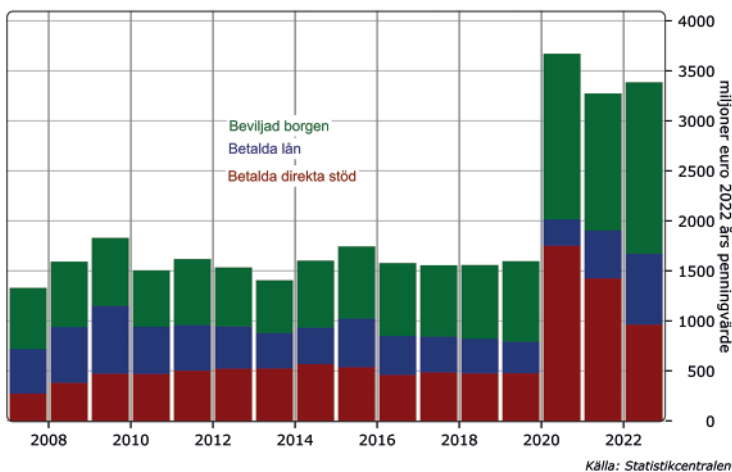
Hemlandsekonomi, som författaren till rapporten Callum Willams kallar företeelsen att skydda och prioritera det egna landets ekonomi, strävar efter att motverka dylika chocker. 2) Företagsstöden ingår som en viktig ingrediens i denna.

## Subsidier lockar att stanna eller återvända

Många stater försöker locka företag att stanna genom att erbjuda dem olika stöd och incitament. Det handlar också om att få utlokaliserade bolag att återvända. Enligt en uppskattning skulle företag i de så kallade utvecklade länderna under första kvartalet i år ha erhållit 40 procent mer stöd än vad som var normalt under åren före pandemin. <sup>3)</sup> Under andra kvartalet i år skulle till exempel USA ha delat ut 25 miljarder dollar i subsidier. <sup>4)</sup> Stöd går vidare till halvledarindustrin och ren energi samt industrier, vilka tillverkar bilbatterier och chips.

Den allmänna trenden syns också i Finland. Här beviljades 2022 närmare 2 miljarder euro i företagsstöd varav nästan 1 miljard utbetalades. <sup>5)</sup> Av direkta företagsstöd, som uppgick till 1,4 miljarder 2021, går hälften till energi, trafik och kommunikation. Under 2021 utbetalades närmare 1 miljard i coronastöd.

Det är skäl att notera att det samtidigt, det vill säga år 2022, beviljades lån till cirka 700 miljoner och garantier till över 1,5 miljarder euro. Mellan åren 2015 och 2019 hölls direkta stöd och garantier på i stort sett samma nivå, det vill säga 500 miljoner euro respektive 700 miljoner. Lånen sjönk däremot från drygt 400 miljoner till drygt 200 miljoner euro. År 2020 skedde likväl en markant ökning av både direkta stöd och garantier. <sup>6)</sup>



Figur 1. Företagsstöden i Finland mer än fördubblades under pandemin och har förblivit höga.

Det är särskilt energibolag, men också stora företag såsom våra skogsbolag, intressant nog, som erhållit stöd.

## Pekkarinens arbetsgrupp kom inte överens

Statsrådet tillsatte 28.9.2017 en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att reformera företagsstöden. Den avgav sin slutrapport i april 2018. <sup>7)</sup> I samband med överlämningen av rapporten till dåvarande näringsminister Mika Lintilä konstaterade arbetsgruppens ordförande, vice talman Mauri Pekkarinen bland annat att arbetsgruppen noggrant genomgått de olika stöden. Likaså hade forskare och olika intressegrupper hörts. Arbetsgruppen var enig om att systemet med företagsstöd måste reformeras. Däremot lyckades man varken komma överens om att gallra stöden eller om hur dessa skulle förnyas.

Arbetsgruppen enades däremot om ett förslag till hur stödets samhällliga och ekonomiska mål skall bedömas samt den tekniska utvärderingen av dessa. På en skala från 0 till 5 skall man bland annat bedöma stödets produktivitet på lång sikt, dess inverkan på sysselsättningen, de ekonomiska strukturerna, bevarande av internationell konkurrenskraft, försörjnings-säkerheten, miljö- och klimatmål, hållbar och regional utveckling, socialpolitiska mål, etcetera. Bland de tekniska kriterierna på en liknande skala ingår bland annat huruvida stödet korri-

gerar en konstaterad eller sannolik marknadsbrist, om stödet har positiva externa effekter, om stödet är ett ändamålsenligt medel att uppnå målet, huruvida stödet snedvrider konkurrensen, är det kostnadseffektivt, är det tidsbestämt, och så vidare.

I rapporten nämns därtill att det i samband med Arbets- och näringsministeriet finns en delegation, som består av representanter från olika ministerier, och som

bland annat skall bedöma att EU:s regler om statsstöd följs. Till sitt stöd har delegationen utsett en särskild forskningsenhet.

Både förslagen till bedömningsparametrar och de tekniska kriterierna verkar välgenomtänkta och användbara. Systemet för granskning av om EU:s regler följs verkar likaså ändamålsenligt. Det att arbetsgruppen inte kunnat enas om att gallra och minska stöden visade däremot redan för fem år sedan hur svårt det är att vara politiskt ”objektiv” fastän förutsättningarna då hade varit lägligare än i dag.

### Upplysande rapport av Partanens arbetsgrupp

Ett drygt år senare, det vill säga 9.8.2019, tillsatte näringsminister Katri Kulmuni en ny arbetsgrupp, som fick i uppgift att utarbeta ett förslag till reducering av företagsstöden.<sup>8)</sup> Det här var resultatet av en skrivning i statsminister Rinnes/Marins regeringsprogram. Programmet förutsatte en minskning med 100 miljoner euro. Till ordförande för gruppen utsågs statssekreterare Jari Partanen från Arbets- och näringsministeriet.

I programmet konstateras uttryckligen att ifall gruppen inte lyckas enas om reduceringen skall den förverkligas mekaniskt i proportion till stödets storlek. Det är värt att notera att i rapporten slås det fast redan inledningsvis att den senare metoden leder till tillägsarbete beträffande lagstiftningsprocessen och ökar transaktionskostnaderna för myndigheter, skatteförvaltningen och mottagarna av stöden.

Rapporten är upplysande för i den listas såväl skattestöden som vissa direkta stöd. Vad de förstnämnda beträffar handlar det om återbäring av energiskatt till lantbruket, lägre skattesats för torvodling, skattelättnad för icke listade företag och lägre skatt på tonnage. Bland de uppräknade sammanlagt tio direkta stöden nämns stödet för företagets forsknings- och utvecklingsinvesteringar, utvecklingsbidrag, stöd för handelsfartygens arbetskraftskostnader, lotsstöd för Saima kanal, energistöd, stöd för vissa flygfält, pressstöd, nationellt stöd för jordbruk och trädgårdsodling, ersättning för naturskada och finansiering av semesterhjälp för lantbrukare, pälssuppfödare och renskötare.

Arbetsgruppen har därtill mer detaljerat ana-

lyserat vissa stöd, som den inte finner klara näringspolitiska, samhälleliga eller konkurrensmässiga skäl för. Hit hör bemanningsstöd för sjöfarten, skattelättnad för små bryggerier, återbäring till lantbruket för energiskatt på fossila bränslen, skattelättnad för paraffinisk dieselolja, nedsättning av skatt på torv, nedsättning för skatt på husbilar, skattefrihet för veterinär- och likbilar, utbildningsavdrag för arbetsgivare, skattelättnad för icke listade företag och företagavdrag.

Arbetsgruppen laborerar med en minskning av stöden för åren 2021 till 2023 på sammanlagt 754 miljoner euro. Då stödet för paraffinisk dieselolja ur EU-synvinkel ansågs vara problematiskt och i och med att det uppgår till 100 miljoner euro har arbetsgruppen, slår man fast, uppfyllt sitt uppdrag om det slopas.

Vid sidan av detta diskuterar arbetsgruppen olika modeller för kompensation av handeln med utsläppsrätter. Rapporten avslutas med att upprepa Pekkarinens arbetsgrupps målbedömning och tekniska utvärderingskriterier samt med riktlinjer för det fortsatta arbetet under regeringsperioden.

Det kan nämnas att regeringen verkställde arbetsgruppens förslag och avskaffade skattestödet för paraffinisk dieselolja.

### Företagsstödens utmaningar

Såsom av de refererade rapporterna framgår har man i Finland varit väl medveten om företagsstödens problematiska karaktär. Det verkar likvärt som om pandemin satt stopp för fortsatta reformer, åtminstone för tillfället, i detta avseende. De betydande stöden i Tyskland, Frankrike och USA verkar därtill ha lett till en attitydförändring. Argumentationen går ut på att man under dessa omständigheter inte kan försätta finska företag i en sämre situation genom att minska på stöden. Till exempel EK uttrycker sig som så att man bör förhålla sig pragmatiskt till situationen.<sup>9)</sup>

Det största problemet med den så kallade hemlandsekonomin, i vilken företagsstöden, som sagt, är en väsentlig komponent, är att den är ett trubbigt instrument i en tid av snabb förändring. Särskilt utvecklingen av artificiell intelligens försvårar statlig planering. Här fungerar marknaden bättre. Den tillåter testning av olika

innovationer. Legala interventioner bör endast riktas mot överdrifter.

Företagsstöd har också en tendens att bidra till minskad förnyelse och flexibilitet bland de företag som åtnjuter stöd. Satsningarna på forskning och utveckling löper risk att minska och därmed innovationerna. Å andra sidan om stöd ges uttryckligen för detta ändamål ökar transaktionskostnaderna, vilka är kopplade till ansökningar och redogörelser samt eventuellt kontroll av hur medlen använts.

En annan utmaning har att göra med svårigheterna att avskaffa stöd, som getts under en lång tid. Typiska exempel är skattenedsättningen för torvodling och stödet till flygplatser på orter där man väl kunde använda sig av andra fortskaffningsmedel, till exempel tåg. Den finländska pålsnärningen är ett ytterligare exempel. Här spelar politikernas väljarbas utan tvivel en viss roll.

En aspekt, som det relativt sällan talas om, är att globaliseringen har bidragit till att minska fattigdomen och därtill reducerat antalet arbetsolycksfall i utvecklingsländerna samtidigt som misshälligheter, såsom användning av barnarbetskraft, uppdragats.<sup>10</sup> De massiva företagsstöden i de utvecklade länderna bidrar igen till att öka klyftan mellan dem och utvecklingsländerna, eftersom de senare inte har några som helst möjligheter att konkurrera i det här avseendet.

På sikt bidrar alltså företagsstöden inte bara till en snedvridning av konkurrensen utan också till att cementera global ojämlikhet.

### Avslutande reflektioner

Enligt artikel 107 (1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är utgångspunkten att statsstöd till företagsverksamhet är förbjudna. I vissa undantagsfall är de likväl tillåtna, till exempel om de faller inom ramen för förordningen om gruppundantag.<sup>11</sup> Om stödet underskrider ett visst belopp är det också tillåtet, det vill säga om den så kallade de minimis-regeln är tillämplig. I båda fallen behöver ingen anmälan till kommissionen göras.<sup>12</sup>

Inom EU är man följaktligen helt på det klara med, och har länge varit, att företagsstöd tenderar att snedvrیدا konkurrensen samt cementera företagsstrukturer och sålunda minska både på flexibilitet och innovationsgrad. Det finns

nämligen en risk att stöden används till exempel för löner.

Pandemin och Rysslands invasionskrig i Ukraina har likväl luckrat upp tillämpningen av reglerna om statsstöd och ändrat på attityderna till dessa. Här handlar det framför allt om så kallade krisstöd för företag med betalningssvårigheter och energistöd med anledning av det pågående kriget. Inom EU förs både en diskussion om att krisstöden, som löper ut vid årsskiftet, borde förlängas ytterligare med ett år och särskilt om att EU borde vara självförsörjande då det till exempel gäller metaller för elbatterier. Det senare benämns strategisk autonomi.

Uppfattningen att staten måste ta kontroll över situationen stärks också av behovet att främja hållbar utveckling, bland annat cirkulär ekonomi.

Det är likväl skäl att vara på sin vakt mot alltför långtgående stöd för de ”egna” företagen och den egna ekonomin. På sikt undergräver detta utan tvivel företagets inhemska och internationella konkurrenskraft samt i förlängningen den nationella ekonomin.

Finland har tillsvidare förfäktat en rätt återhållsam linje, vilken det finns all orsak att värna om.

### Fotnoter

1) Callum Williams, Redividing the world, *The Economist*, October 7th 2023.

2) Rapporten går under rubriken ”Homeland Economics”.

3) Williams 2023.

4) *Ibid.*

5) Se Statistikcentralen under företagsstöd.

6) Se Statistikcentralen 28.4.2021 under rubriken ”Yritystuet moninkertaistuivat 2020”.

7) Yritystukityöryhmän loppuraportti 5.4.2018.

8) Yritystukien vähentämistyöryhmän raportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja – Yritykset – 2019:55.

9) Se t.ex. Elinkeinoelämän keskusliitto, ”Suomelle kirkas EU-linja: Tehdään EU:sta vahvempi ja vaikuttavampi” under Toimenpiteet 5 ”Suomessa ollaan pragmaattisia yritystukien hyödyntämisessä, jotta suomalaisyrityksille ei koidu kilpailuhaittaa”.

10) Se fotnot 1 under ”In search of a problem”.

11) 651/2014.

12) Se EU:n valtioneuvoston päätös, Muistio yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta, TEM oppaat ja muut julkaisut, 2023:3 FI.