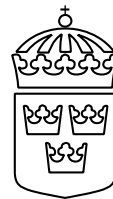


Regeringens proposition

2015/16:110



Staten och kapitalet – struktur för finansiering
av innovation och hållbar tillväxt

Prop.
2015/16:110

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 mars 2016

Stefan Löfven

Anna Johansson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås förändringar i organisationsstrukturen för statens riskkapitalinsatser till företag. Den nya strukturen syftar till att skapa förutsättningar för ett bättre utnyttjande av statens resurser inom området och öka volymen riskvilligt kapital och dess närvaro i segment där det finns behov av marknadskompletterande utvecklingskapital.

Förslaget innebär inrättande av ett nationellt utvecklingsbolag, som har att investera indirekt i företag i utvecklingsfaser genom privat förvaltade fonder i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet. Bolaget är avsett att vara helägt av staten. De av staten helägda aktiebolagen Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB föreslås bli inordnade i en med det nationella utvecklingsbolaget gemensam koncern. De två förstnämnda bolagen föreslås tills vidare förvalta sina befintliga investeringar.

Utgångspunkten för förändringarna är att genom en ändrad struktur och ett ändrat arbetssätt minska inläsningen av befintligt kapital och öka samverkan mellan offentligt och privat kapital för att på så sätt bidra till uppväxling av och ökade volymer riskvilligt utvecklingskapital. Den nya strukturen förväntas även bidra till att utveckla marknaden för riskkapital och ekosystemet för finansiering av innovativa bolag med hög tillväxtpotential.

Viss verksamhet som det nationella utvecklingsbolaget kommer att bedriva kan komma att innefatta stödgivning enligt EU:s statsstödsregler. I propositionen lämnas därför även förslag till en ny lag som syftar till att göra det möjligt för det nationella utvecklingsbolaget att lämna stöd inom ramen för EU:s statsstödsregler. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Behov av förändringar i statens finansieringsinsatser	5
5	En ny riskkapitalstruktur	7
6	Garantisystem	12
7	Demonstrationsanläggningsfond	14
8	Innovationsstöd	16
9	Möjlighet för ett nationellt utvecklingsbolag att pröva frågor om statligt stöd	17
10	Ikraftträdande	18
11	Konsekvenser	18
12	Författningskommentar	20
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64)	21
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2015:64)	25
Bilaga 3	Promemorians lagförslag	26
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna (PM)	27
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016	29

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag,

dels bemyndigar regeringen att

2. i aktiebolagsform bedriva finansieringsverksamhet inom ett nationellt utvecklingsbolag med inriktning mot innovativa företag med hög tillväxtpotential genom marknadskompletterande indirekta investeringar (avsnitt 5),

3. vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att förvärva ett aktiebolag (avsnitt 5),

4. genom ovillkorat aktieägartillskott skjuta till samtliga aktier i de av staten helägda aktiebolagen Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB till det nationella utvecklingsbolaget (avsnitt 5),

5. vidta de åtgärder som är nödvändiga för att Fouriertransform Aktiebolags och Inlandsinnovation AB:s verksamheter över tid ska kunna avvecklas, vilket inkluderar att avyttra bolagen eller avveckla dem genom likvidation eller fusion, vid den tidpunkt som regeringen finner lämplig (avsnitt 5), och

6. vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra vad regeringen föreslår enligt 2–5,

dels godkänner att

7. verksamheten i det nationella utvecklingsbolaget finansieras med kapital från Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar (avsnitt 5).

Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får till ett statligt ägt aktiebolag som har att främja kapitalförsörjning i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet (nationellt utvecklingsbolag) överlämna att i enskilda fall pröva frågor om statligt stöd till näringsidkare inom bolagets verksamhetsområde.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om sådant statligt stöd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Regeringen beslutade den 26 februari 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga behovet av statliga marknadskompletterande finansieringsinsatser riktade till små och medelstora företag. Uppdraget omfattade även att lämna förslag på hur dagens insatser kan bli mer effektiva och ändamålsenliga samt vid behov förslag på förändringar av insatsernas inriktning och utformning. Den 18 juni 2015 överlämnade utredaren betänkandet En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning över dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2015/04705/KF).

Som underlag för bedömningen av om det nationella utvecklingsbolag som föreslås i avsnitt 5 ska få möjlighet att lämna stöd inom ramen för EU:s statsstödsregler har det inom Näringsdepartementet utarbetats en promemoria med ett förslag till en särskild lag. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena och en sammanställning över dessa finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2015/07808/ KF).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 januari 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagsförslaget i denna proposition. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

4 Behov av förändringar i statens finansieringsinsatser

Goda förutsättningar för innovation, entreprenörskap och företagstillväxt i alla delar av landet är en viktig nyckel inom jobbpolitiken. En väl fungerande kapitalförsörjning är en viktig del av ett företagsklimat som understöder innovation och hållbar tillväxt.

Även om marknaden tillgodoser och ska tillgodose företagens finansiella behov finns det marknadsmisslyckanden och finansieringsgap där det är viktigt att staten kompletterar marknaden. Marknadskompletterande behov finns bl.a. när det gäller finansiering av innovativa verksamheter som präglas av relativt stor osäkerhet eller risk och där det ofta är långa ledtider till finansiell bärighet. Förmågan att säkerställa goda utvecklingsförutsättningar, t.ex. tillgång till riskvilligt kapital, för innovativa företag är en viktig förutsättning för att nå regeringens högt ställda mål för sysselsättning och hållbar tillväxt.

I fråga om privat riskkapital har utvecklingen gått mot att alltmer av investeringarna sker i senare faser. När det gäller situationen för lånefinansiering tyder mycket på att mindre företags finansieringsmöjligheter och villkor försämrats, bl.a. till följd av ökad riskaversion från bankerna i spåren

Prop. 2015/16:110 av ökad finansmarknadsreglering efter finanskrisen 2008/09 (SOU 2015:64). Samtidigt har finansieringen från den privata marknaden i de allra tidigaste skedena av företagens utveckling minskat i omfattning och många företag har problem med att finansiera sin tillväxt trots goda marknadsutsikter.

Dagens statliga finansieringsinsatser har brister. Många företagare och innovatörer menar att det finns luckor i ekosystemet för finansiering av innovativa bolag med hög tillväxtpotential och att de möter svårigheter att finansiera utvecklingsinvesteringar. Regeringen bedömer, med stöd av bl.a. Riksrevisionens granskning av de statliga insatserna för riskkapitalförsörjning (RiR 2014:1), att det finns behov av att tydliggöra och förenkla dagens system för statlig företagsfinansiering, minska långsiktiga inlåsnings- och avgränsade investeringsmandat och göra kapitalet mer verkligt gentemot de marknadskompletterande behov som finns, särskilt i utvecklingskedan.

Behov, efterfrågan och förutsättningar för företagsfinansiering varierar mellan olika delar av landet, bl.a. beroende på företagsstruktur. Det är viktigt att statens insatser totalt sett omfattar instrument och arbetssätt som bidrar till att möta de marknadskompletterande behov som finns bland företag i hela Sverige. En särskild utmaning gäller skilda förutsättningar för lånefinansiering beroende på regionala skillnader i värderingen på t.ex. fastigheter, vilket ger olika förutsättningar att erbjuda säkerheter vid ansökan om lån.

Regeringen verkar för att stärka förutsättningarna när det gäller företagsfinansiering, särskilt i utvecklingskedan. I det ligger en ambition att tydliggöra och förenkla dagens system för statliga finansieringsinsatser genom att minska inlåsnings- och omfördela kapitalet gentemot de marknadskompletterande behov som finns samt i större utsträckning aktivera och söka samarbete med privata finansiärer för att bättre kunna möta företagens behov av finansiering.

I denna proposition lämnas förslag som syftar till att stärka förutsättningarna för finansiering av tillväxtorienterade, ofta innovativa, företag. I budgetpropositionen för 2016 aviserades ambitionen att etablera ett nytt nationellt fond-i-fond-bolag och att i detta inordna de existerande bolagen Fouriertransform Aktiefond och Inlandsinnovation AB (prop. 2015/16:1 utg.omr. 24). Tanken är att detta bolag ska bidra till att möta marknadskompletterande behov av utvecklingskapital till företag, inte minst i utvecklingskedan. Genom sitt arbetssätt förväntas det nya bolaget även bidra till att utveckla marknaden för riskkapital och ekosystemet för finansiering av innovativa bolag med hög tillväxtpotential.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att i aktiebolagsform bedriva finansieringsverksamhet inom ett nationellt utvecklingsbolag med inriktning mot innovativa företag med hög tillväxtpotential genom marknadskompletterande indirekta investeringar.

Regeringen bemyndigas även att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva ett aktiebolag. Utgifterna ska belasta det under utgiftsområde 24 uppförda ramanslaget 1:19 Kapitalinsatser i statliga bolag.

Vidare bemyndigas regeringen att genom ovillkorat aktieägartillskott skjuta till samtliga aktier i de av staten helägda aktiebolagen Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB till det nationella utvecklingsbolaget.

Regeringen bemyndigas även att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att Fouriertransform Aktiebolags och Inlandsinnovation AB:s verksamheter över tid ska kunna avvecklas, vilket inkluderar att avyttra bolagen eller avveckla dem genom likvidation eller fusion, vid den tidpunkt som regeringen finner lämplig.

Regeringen bemyndigas vidare att vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att genomföra vad regeringen föreslår ovan.

Riksdagen godkänner att verksamheten i det nationella utvecklingsbolaget finansieras med kapital från Fouriertransform Aktiebolag och Inlandsinnovation AB i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag skiljer sig från regeringens i det att utredningen föreslår att två EU-finansierade fondprojekt ska inordnas i det nationella utvecklingsbolaget. Utredningens förslag skiljer sig i övrigt från regeringens endast i detaljfrågor.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till den föreslagna strukturförändringen som innebär inrättande av ett av staten helägt nationellt utvecklingsbolag och till de principer som ligger bakom den föreslagna strukturförändringen. De flesta av remissinstanserna är positiva eller i huvudsak positiva till förslaget om ny riskkapitalstruktur. De synpunkter som framförs handlar i första hand om befarade negativa regionala konsekvenser av ombildning av Inlandsinnovation AB (Inlandsinnovation) som enligt förslaget ska omstruktureras och uppgå i det nya bolaget. Den risk som några remissinstanser ser är att färre riskkapitalinvesteringar kommer att göras i norra Sverige och att den kompetens som byggts upp inom Inlandsinnovation riskerar att gå förlorad. Denna farhåga lyfts fram av några regionala aktörer som berörs av Inlandsinnovations verksamhet, exempelvis regionala företrädare i norra Sverige samt *Stiftelsen Norrlandsfonden*. Några remissinstanser, t.ex. *Handelshögskolan i Stockholm* och *Sjätte AP-fonden*, menar att utredningen är orealistisk i synen på organisationens storlek och vilka funktioner som behöver finnas internt. Dessa remissinstanser menar också att det är av stor vikt att det finns expertis anställd i bolaget, både i syfte att nå bättre resultat i investeringsverksamheten och för att hålla nere förvaltningskostnaderna. Merparten av remissinstanserna väljer att inte kommentera förslaget om en mikrofond.

Prop. 2015/16:110 Samtidigt uttrycks intresse för att få förstärkt finansiering till exempelvis universitetens holdingbolag. Vidare framhåller några remissinstanser mer värdet av förstärkt finansiering av fonder som finansierar bolag i tidiga skeden och med högt kunskapsinnehåll.

Skälen för regeringens förslag

Nationellt utvecklingsbolag

Regeringens ambition är att tydliggöra och förenkla de statliga finansieringsinsatserna genom att minska inlåsnings, frigöra och omfördela kapitalet gentemot de marknadskompletterande behov som finns samt i större utsträckning aktivera och söka samarbete med privata och andra externa finansierare för att bättre kunna möta företagets behov av finansiering. Statligt kapital bör investeras huvudsakligen i utvecklingsfaser där det finns marknadskompletterande behov.

I linje med denna ambition och i enlighet med utredningens förslag bör regeringen bemyndigas att inrätta ett bolag för att bedriva finansieringsverksamhet med inriktning mot innovativa företag med hög tillväxtpotential genom marknadskompletterande indirekta investeringar. Genom att staten tillför kapital och delar risk med privata investerare är avsikten att investeringsvolymerna kan växlas upp och styras mot företag med marknadskompletterande kapitalbehov. Bolaget ska investera i privat förvaltade fonder som är inriktade på investeringar i företag i utvecklingsfaser i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet. Regeringen delar utredningens uppfattning att det nya bolaget ska vara helägt av staten och drivas i aktiebolagsform. Regeringen avser därför att förvärva ett aktiebolag för att denna verksamhet ska kunna bedrivas. Därigenom inrättas ett nationellt utvecklingsbolag.

Tillgång till kapital i start- och utvecklingsskeden är en viktig del av ett konkurrenskraftigt innovations- och företagsklimat. Den föreslagna omstruktureringen av statens kapitalförsörjningsinsatser förväntas bidra till att minska inlåsningsmandat och öka flexibiliteten och verkningssgraden i statens riskkapitalinsatser. Det är regeringens bedömning att den nya strukturen kommer att bidra till att stimulera utbudet av privat kapital och främja ett hållbart finansiellt system i hela landet i segment där osäkerheterna är stora. Volymerna av riskvilligt utvecklingskapital förutses därmed öka, då investeringar av statliga medel som huvudregel saminvesteras med privata medel. Genom att investera genom andra fonder bedöms det nya bolaget även bidra till att utveckla marknaden för riskkapital och ekosystemet för finansiering av innovativa bolag med hög tillväxtpotential, vilket kommer att gagna finansieringsmöjligheterna brett och inom områden där det i dag saknas riskvilligt kapital. Marknadskompletterande behov och angelägna investeringsområden förändras över tid och det är viktigt att kunna vara följsam i dessa förändringar för att på bästa sätt fylla detta behov.

Dessa förändringar är även i linje med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i granskningen av statens riskkapitalinsatser (RiR 2014:1).

Fouriertransform Aktiebolag (Fouriertransform) och Inlandsinnovation AB (Inlandsinnovation) kommer genom ett ovillkorat aktieägartillskott att föras över till det nationella utvecklingsbolaget som i och med det bildar moderbolag i en gemensam koncern. Avsikten är att det nya bolagets styrelse och ledning i hög grad ska vara specialiserade på att förvalta fonder.

Den nya strukturen kommer att ge dem möjlighet att fokusera på denna uppgift. Mot denna bakgrund är det önskvärt att organisatoriskt separera förvaltningen av de direkta investeringar som har genomförts av Fouriertransform och Inlandsinnovation, även om dessa bolag ägs av det nationella utvecklingsbolaget.

Det nationella utvecklingsbolaget kommer i och med detta att, förutom att ansvara för uppbyggnaden av den nya verksamheten, även på övergripande nivå ansvara för en ansvarsfull hantering av nuvarande innehav samt en ordnad långsiktig avveckling av Fouriertransform och Inlandsinnovation. Regeringen delar inte utredningens uppfattning att det nationella utvecklingsbolagets förvaltningsorganisation ska vara så liten att bolaget måste lägga ut kärnuppgifter på externa experter och specialister för olika ändamål. Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att för att det nationella utvecklingsbolaget ska kunna lyckas med sitt uppdrag kommer det vara avgörande att det, i kombination med extern expertis, finns experter på fondselektering och fondutvärdering, inklusive både finansiella och juridiska experter, anställda i bolaget. Både externa rådgivare och intern personal i det nationella utvecklingsbolaget bör vara opartiska och ha lång erfarenhet av fondförvaltning, bolagsutveckling, transaktioner och bolagsförsäljning. Denna kompetensprofil gäller också för styrelsen som bär det yttersta ansvaret för investeringsbeslut och förvaltning och har att närmare fastställa processer för urval av fonder. Den nya riskkapitalstrukturen ska främja hållbar ekonomisk tillväxt och ett jämställt näringsliv.

Regeringen kommer att i ägaranvisningar närmare precisera inriktningen för det nationella utvecklingsbolagets verksamheter. Regeringen kommer också att meddela föreskrifter om det nationella utvecklingsbolagets olika finansiella instrument, i syfte att säkerställa att insatserna tillämpas inom ramen för EU:s statsstödsregler.

Under remissbehandlingen har regionala intressenter uttryckt en oro för att riskkapitalutbudet i norra Sveriges inland kraftigt skulle försämrats som en följd av den nya strukturen. Regeringen bedömer att behovet av ägar kapital även fortsatt kommer att kunna tillgodoses där. Riskkapitalinvesteringar kommer att kunna göras i området även inom ramen för det nationella utvecklingsbolaget. Goda idéer och utvecklingsprojekt ska kunna få finansiering oavsett vilken verksamhet det avser eller var i landet de härrör från. Inom ramen för det nationella utvecklingsbolaget kommer olika faser och branscher att täckas beroende på de behov och förutsättningar som finns. Till helhetsbilden hör även det faktum att det under programperioden 2014–2020 från Europeiska regionala utvecklingsfonden avsatts medel för riskkapitalinsatser, utöver de medel som redan investerats under programperioden 2007–2013 bl.a. genom Almi Invest AB. Dessa medel innebär en förstärkning av riskkapitalutbudet, inte minst i norra Sverige. Inom ramen för det nationella regionalfondsprogrammet 2014–2020 är avsikten att etablera två riskkapitalfonder. Den ena är en grön investeringsfond, nedan kallad den Gröna fonden, som ska stärka utbudet av riskkapital genom huvudsakligen direktinvesteringar i företag med affärsmodeller som bidrar till att minska utsläppen av koldioxid. Den andra är en fond med syfte att investera i nya och befintliga privata riskkapitalfonder. Insatsen ska dels stärka utbudet av privat riskkapital för företag i utvecklingsskedan, dels främja förekomsten av privata riskkapitalförvaltare som är aktiva bland

Prop. 2015/16:110 företag i utvecklingsfaser. Eftersom dessa riskkapitalprojekt bl.a. är bundna tidsmässigt genom kopplingen till regionalfondsprogrammen bör projekten inte, vilket utredaren föreslagit, förvaltas av det nationella utvecklingsbolaget. På lång sikt bör även fond-i-fond-verksamheter i projektform och liknande samordnas inom ramen för det nationella utvecklingsbolaget.

Utredningen innehåller även ett förslag om att det nationella utvecklingsbolaget ska omfatta en mikrofond med inriktning mot att stötta mindre, ofta lokala, fonder med inriktning på investeringar i företag i tidiga utvecklingsskeden.

Regeringens uppfattning är att det finns ett behov av kontinuitet när det gäller att tillhandahålla tidig finansiering, t.ex. såddkapital till innovativa företag med tillväxtpotential i innovativa miljöer. Tidig finansiering är betydelsefull för att säkerställa att nya innovativa bolag kan ta de första stegen på en marknad och utvecklas vidare med resurser från den bredare kapitalmarknaden. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det finns ett mervärde och en god marginalnytta i att förstärka kapitalbasen hos lämpliga aktörer, fördelade över landet, i innovativa miljöer som bidrar till finansiering i företags tidigaste utvecklingsfaser. Förutom privat förvaldade fonder kan även investeringar i fonder i offentlig regi komma i fråga i denna del.

Regeringen avser att finansiera verksamheten i det nationella utvecklingsbolaget med kapital som finns tillgängligt inom Fouriertransform och Inlandsinnovation. Förslaget bygger således på omstrukturering och omfördelning av medel inom det befintliga systemet för statlig företagsfinansiering, vilket innebär att förslaget inte påverkar statens utgifter utöver kostnaden för förvärv av ett nytt bolag. Genom att ett koncernförhållande etableras mellan Fouriertransform, Inlandsinnovation och det nationella utvecklingsbolaget möjliggörs koncernbidrag och utdelning mellan de olika bolagen. Det ska dock säkerställas att tillräckligt med kapital finns tillgängligt för Fouriertransform respektive Inlandsinnovation för en långsiktig ordnad avveckling av de två bolagens verksamheter. Kapital som successivt frigörs i takt med avyttring av Fouriertransforms och Inlandsinnovations portföljbolag ska över tid delas ut till det nationella utvecklingsbolaget.

Indirekta investeringar

Med indirekta investeringar, även benämnt fond-i-fond-investeringar, avses här att bolag tillhandahåller kapital till exempelvis riskkapitalfonder som i sin tur investerar i enskilda företag. Detta kan struktureras på flera olika sätt. Syftet med det nationella utvecklingsbolagets indirekta investeringar i nya riskkapitalfonder inom området venture capital är att vitalisera den svenska marknaden för riskkapital till företag i tidiga skeden. Riskkapital (private equity) är ett samlingsbegrepp för investeringar i onoterade företag där den mest omtalade formen är s.k. buy-out, utköpsaffärer av etablerade företag. Venture capital är en annan inriktning inom området riskkapital som omfattar minoritetsinvesteringar i företags utvecklingsskeden. Primärt ska det nationella utvecklingsbolaget investera i privat förvaldade fonder som förvaltas av nya förvaltarteam som består av personer med gedigen investeringserfarenhet. Därmed ges möjlighet för nya

fonder att starta, vilket ger fler aktörer på den svenska marknaden för venture capital.

De fonder som det nationella utvecklingsbolaget investerar i ska ha sin juridiska hemvist i Sverige. Det nationella utvecklingsbolaget bör eftersträva att även attrahera internationella investerare och ska i lämpliga fall bidra till att relevanta finansiella erbjudanden från EU:s institutioner tas till vara i verksamheten.

För att attrahera investerare som ska agera på områden där särskilda marknadskompletterande insatser krävs kan det eventuellt finnas skäl att tillämpa s.k. asymmetrisk vinstdelning, vilket innebär att medinvesterarna kan få en relativt sett bättre avkastning jämfört med det nationella utvecklingsbolaget. Det kan exempelvis handla om att det nationella utvecklingsbolaget helt eller delvis avstår från avkastning över en viss nivå eller att det nationella utvecklingsbolaget står för hela eller en stor del av förvaltningskostnaderna. I syfte att säkerställa ett engagemang för god avkastning i kombination med en sund inställning till finansiellt risktagande ska metoder som innebär att förlustrisken för investerare begränsas undvikas. Detta innebär att asymmetri endast bör omfatta vinstdelning och inte förlusttäckning. I samma syfte ska de fysiska personer som förvaltar fonderna investera egna medel i fonderna. För att underlätta för fondförvaltare att starta en ny fond bör det nationella utvecklingsbolaget initialt kunna investera en relativt stor andel av, dock aldrig hela, kapitalet i en fond, s.k. ankarinvestering, så att fonden kan påbörja sin verksamhet för att därefter söka ytterligare extern finansiering.

I syfte att förstärka kapitalbasen i fonder för såddfinansiering, s.k. såddfonder (av utredaren benämnda mikrofonder), i innovativa miljöer, exempelvis universitetsnära miljöer (universitetens holdingbolag), kan det nationella utvecklingsbolaget genom indirekta investeringar stärka kapitalet även för dessa typer av fonder. Här kan särskilt nämnas fonder som investerar i bolag i innovativa miljöer och investeringar kopplade till universitetens holdingbolag. Det nationella utvecklingsbolagets selektering av såddfonder samt ramar och villkor för såddfondernas verksamhet sker på andra premisser än för venture capital-fonderna. Regeringen kan komma att meddela föreskrifter om detta. Storleken på åtagandet per fond bör ligga i intervallet 10–50 miljoner kronor. Fonder av lokal karaktär och sammanslutningar av affärsänglar, exempelvis tillväxtkassor eller andra mindre investmentbolag, kan finansieras. Även aktörer som arbetar med ett brett spektrum av företag, t.ex. inom ideella sektorn och socialt företagande, kan komma i fråga. På samma sätt som i alla fond-i-fond-investeringar är investeringsinriktning och förvaltarteam avgörande för att nå framgång. Såddfonderna kan väntas vara mer lokala till sin karaktär och fondernas förmåga att attrahera medinvesterare direkt till portföljbolagen är av stor betydelse. Det ligger i investeringarnas natur att fondernas livslängd förväntas vara lång. Dessa insatser är till sin karaktär regionala och lokala och därmed naturligt spridda över landet.

Regeringens bedömning: Regeringen delar i huvudsak utredarens bedömning om att det finns vissa brister när det gäller bankers utlåning till små och medelstora företag. Almi Företagspartner AB (Almi) har en tydlig roll i att tillhandahålla marknadskompletterande lånefinansiering till företag i alla delar av landet. Almi bör därför ges i uppgift att säkerställa att lämpliga finansiella instrument erbjuds på ett sådant sätt att bedömda brister i marknaden kan kompletteras ytterligare även beträffande mindre lånebelopp och utanför större tillväxtregioner. Almi bör mot bakgrund av utredarens problembeskrivning bedöma behovet av eventuella nya insatser, såsom ett garantiinstrument eller lämpliga låneprodukter, i nära samverkan med banker. Om genomgången visar på behov av ytterligare medelsförstärkningar för att möta identifierade behov, avser regeringen att återkomma till riksdagen i frågan. Stiftelsen Norrlandsfonden har tidigare förstärkt sin utlåningskapacitet till företag i norra Sverige genom ett lån från Inlandsinnovation. Regeringen avser att säkerställa att åtagandet bibehålls framöver.

Utredningens förslag: Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att ett statligt garantisystem införs i syfte att stödja bankernas utlåning till små företag. Garantin bör avse lån på 2–20 miljoner kronor. Utredningen föreslår vidare att garantisystemet hanteras inom ramen för det nationella utvecklingsbolagets verksamhet.

Remissinstanserna: Drygt hälften av de remissinstanser som kommenterat kreditgarantier är principiellt positiva till förslaget. Vissa instanser ifrågasätter analysen och behovet av insatsen och hur garantin kan komplettera det som i dag erbjuds via Almi Företagspartner AB. Referenser görs också till system i andra länder och variationer i utformning och målgruppsfokus. Generellt anser remissinstanserna att det krävs en djupare analys och vissa betonar att hela systemet bygger på bankernas intresse, vilket en del remissinstanser är tveksamma till finns. Det råder delade meningar om till vilken målgrupp insatsen bör riktas, men en övervikt av remissinstanserna indikerar att behov och nytta skulle vara som störst när det gäller mindre krediter och till mindre företag än vad som föreslås i utredningen. Generellt uttrycks att den föreslagna garantinivån på 30 procent bör vara högre. *Företagarnas riksorganisation* delar i stort utredningens förslag men vill ha lägre belopp till mindre företag. *Tillväxtverket* har en positiv inställning, men påpekar att det redan finns möjligheter för banker att nyttja garantier via t.ex. EU och att bankerna visat ett begränsat intresse för dessa instrument. *Almi Företagspartner AB* (Almi) ser att bankernas vilja till utlåning till små och medelstora företag minskat sedan finanskrisen och delar utredningens analys beträffande skälen för detta, dvs. höga risker, svårbedömd återbetalningsförmåga, bristande säkerheter och höga administrationskostnader för små lån. Almi efterlyser dock en bredare analys av behoven av ett kreditgarantisystem och understryker att ett sådant bygger på bankernas intresse. *Stiftelsen Norrlandsfonden* (Norrlandsfonden) bedömer inte att den föreslagna kreditgarantin kommer att attrahera banker att öka utlåningen till den tänkta målgruppen. *Riksgälds-*

kontoret är tveksamt till förslaget om att inrätta ett system för kreditgarantier. Även *Bankföreningen* uttrycker stor tveksamhet över utredningens förslag om garantiinstrument.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar i huvudsak utredarens bedömning att det finns vissa brister kring bankers utlåning till små och medelstora företag. Regeringen bedömer dock inte att det finns förutsättningar att införa ett garantisystem enligt utredningens förslag. Denna bedömning grundas bl.a. på att intresset från banksektorn är svagt samtidigt som det föreslagna instrumentet bygger på banksektorns intresse och engagemang. Detta har också framhållits av flera remissinstanser bl.a. *Bankföreningen*, *Almi* och *Norrlandsfonden*.

Regeringen anser att företags behov av externt kapital i första hand ska tillgodoses av den privata marknaden. Sverige har en i grunden väl fungerande banksektor och lånemarknad. Det finns dock tecken på att utlåning och villkor stramats åt och att bankernas riskbenägenhet minskat även för företag med positiva kassaflöden och positivt resultat. Ett skäl till detta bedöms vara ökade regulatoriska krav, bl.a. kopplat till bankernas kapitaltäckning. Svårigheter att få bankfinansiering riskerar att drabba små och medelstora företag generellt men i synnerhet företag med små säkerhetsmassor. Detta gäller exempelvis företag i områden eller regioner där fastighetspriserna är för låga för att fastigheter ska kunna användas som tillräcklig säkerhet.

Almi och *Norrlandsfonden* fyller en marknadskompletterande roll genom att bidra till att förstärka utbudet av lån till små och medelstora företag. De låneprodukter som dessa tillhandahåller fyller i många avseenden samma funktion som en bankgaranti genom att lånen kompletterar ett banklån till den del som saknar säkerhet. Företagens finansieringssituation förändras kontinuerligt och det gäller också bankernas förmåga och vilja att tillhandahålla riskvilliga lån till mindre företag. Detta varierar såväl med konjunkturen som med förändringar i bankernas regelverk.

För att tillvarata potentialen för innovation och tillväxt i företag i hela landet har regeringen förstärkt *Almis* verksamhet 2015–2018. En del av förstärkningen avser insatser till företag i tidiga skeden, i termer av antingen livscykel eller expansionsfaser, t.ex. produkt-, tjänste- eller marknadsutveckling. *Almi* avser att genomföra kraftiga satsningar inom sin låneverksamhet under 2016, i synnerhet med inriktning mot företag i tidiga skeden där behoven av marknadskompletterande insatser är som störst. Detta omfattar också mindre lån.

Såväl *Almi* som *Norrlandsfonden* har under senare tid tecknat avtal om förlusttäckning med Europeiska investeringsfonden, vilket möjliggör ökad utlåning och ett högre risktagande.

Även om ovanstående insatser bidrar till att stärka förutsättningarna för lånefinansiering, är det regeringens avsikt att ytterligare förstärka tillgången på marknadskompletterande lån till företag i alla delar av landet, inte minst utanför storstadsregionerna. Regeringen avser därför att verka för att *Almi* säkerställer att lämpliga finansiella instrument erbjuds på ett sådant sätt att bedömda brister i marknaden kan kompletteras ytterligare. *Almi* bör mot bakgrund av detta bedöma behovet av eventuella nya insatser, t.ex. ett garantiinstrument eller lämpliga låneprodukter, i nära samverkan med banker. Om genomgången visar på behov av ytterligare medelförstärkning för att möta identifierade behov, avser regeringen att återkomma till riks-

Prop. 2015/16:110 dagen i frågan. För att möjliggöra för Norrlandsfonden att fortsatt kunna möta efterfrågan på marknadskompletterande lån i norra Sverige avser regeringen att säkerställa att den förstärkta utlåningskapacitet som Norrlandsfonden fått genom lån från Inlandsinnovation bibehålls även framöver.

Regeringen utökade 2016 Norrlandsfondens utlåningsmöjligheter till företag genom att öka de förlusttäckningsmedel som fonden har möjlighet att få via Tillväxtverket för utlåning inom stödområde B, som bl.a. omfattar delar av norra Sverige. Norrlandsfonden kan därmed öka sin utlåning och ta högre risk, vilket bör möjliggöra att fler företag kan få finansiering.

7 Demonstrationsanläggningsfond

Regeringens bedömning: Det nationella utvecklingsbolaget bör ta initiativ till att, inom bolagets verksamhetsområde, etablera en demonstrationsanläggningsfond i enlighet med vad regeringen förordar.

Utredningens förslag: Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en demonstrationsanläggningsfond inrättas för investeringar i ny teknologi eller processer där produktionsanläggningar eller produktionsenheter ska producera i kommersiell skala. Investeringar ska göras i teknik som bevisat sig tekniskt och i liten skala och där det finns en marknad för produkten, men där den upplevda risken i steget från liten skala till produktionsanläggning försvårar en rent privat finansiering. Det handlar således inte om pilotförsök eller när teknologin ska bevisa sig utan om investeringar i anläggningar som i princip skulle kunna få privat finansiering om osäkerheten, som här kan handla om total kostnadsram för anläggningen eller produktionsenheten, uppstart och konstruktionstid, verifikation av driftskostnader och liknande, fortsatt anses vara för stor. Kapitalinsatsen i varje anläggning kan antas variera mycket och kan bli betydande beroende på typ av anläggning och teknik. Fonden föreslås ha ett kapital om 1,5 miljarder kronor med målsättning att bevara sitt kapital reakt intakt över tid. Demonstrationsanläggningsfonden föreslås drivas i form av ett aktiebolag som är ett dotterbolag till det nationella utvecklingsbolaget.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har valt att inte kommentera förslaget då det anses alltför översiktligt beskrivet och det därför är svårt att ha synpunkter på förslaget. De remissinstanser som valt att kommentera demonstrationsanläggningsfonden är däremot överlag positiva till insatsen. Dessa är överens om att det sannolikt föreligger ett marknadsmisslyckande när det gäller möjligheterna att finna finansiering för denna typ av projekt.

Statens energimyndighet anser att demonstrationsanläggningsfonden bör kopplas till den Gröna fonden för att därigenom kunna dels samla kompetens om energi- och miljöteknikinvesteringar, dels driva fram förslag på investeringsprojekt till fonden. *RISE Research Institutes of Sweden AB* och *Handelshögskolan i Stockholm* påpekar att det kommer att bli en utmaning att säkerställa tillräcklig avkastning för att hålla kapitalet i demon-

strationsanläggningsfonden intakt över tid. *Verket för innovationssystem (Vinnova)* anser att demonstrationsanläggningsfonden bör kompletteras med satsningar på berörda statliga aktörer för att bistå fonden i beredning av demonstrationsprojekt men även i att genomföra förberedande insatser för att stärka inflödet av demonstrationsprojekt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredarens bedömning att det sannolikt föreligger ett marknadsmisslyckande för vissa typer av investeringar i produktionsanläggningar när ny teknologi eller processer ska gå från att producera i liten skala till att producera i kommersiell skala. Ett flertal kontakter har i det vidare arbetet med denna proposition tagits med företag och aktörer verksamma inom de av utredningen föreslagna målgrupperna för förslaget. Dessa återfinns främst inom branscherna material-, energi- och miljöteknik. Behovet av marknadskompletterande finansieringsinsatser i dessa branscher finns bland såväl större som mindre företag. Finansieringsbehovet för produktionsanläggningar bland de större företagen är emellertid så pass omfattande att den föreslagna fonden med ett kapital om 1,5 miljarder kronor bedöms ha en begränsad möjlighet att kunna göra någon skillnad, särskilt som kapitalet ska bevaras intakt över tid. Investeringsbehovet i dessa produktionsanläggningar är avgränsat till ett fåtal företag med mycket omfattande kapitalbehov.

För produktionsanläggningar bland mindre företag finns det däremot ett kapitalbehov, om än betydligt lägre, som på ett bättre sätt kan mötas av statliga finansieringsinsatser. Sådana investeringar bedöms ha stora likheter med traditionella venture capital-investeringar. Regeringen bör därför ta initiativ till att, inom ramen för den ordinarie fondinvesteringsverksamheten, etablera en demonstrationsanläggningsfond med huvudsaklig inriktning mot denna grupp av mindre företag. Det nationella utvecklingsbolaget får inom ramen för investeringsverksamheten definiera vilka typer av demonstrationsanläggningar som bör ingå i en sådan fond. På detta sätt renodlas det nationella utvecklingsbolagets investeringsverksamhet till att enbart investera indirekt i företag genom privat förvaltade fonder med krav på privat medfinansiering på fondnivå.

Värt att notera är att den Gröna fonden inom det nationella regionalfondsprogrammet 2014–2020 avser att förstärka tillgången till kapital för företag inom flertalet av de branscher som tillhör målgruppen för en demonstrationsanläggningsfond. Det nationella bolagets insatser bör bedrivas med hänsyn tagen till den Gröna fondens verksamhet liksom till andra närliggande statliga insatser. *Statens energimyndighet* har i sitt remissyttrande framhållit vikten av att relatera demonstrationsanläggningsfondens verksamhet till den Gröna fonden.

Regeringens bedömning: Insatser för att stimulera framväxten av affärsidéer med hög kunskaphöjd och internationell marknadspotential bör vidareutvecklas och prioriteras. Nya och kunskapsintensiva företag är centrala för tillväxt, dynamik och innovationskraft i näringslivet. Vidare anser regeringen att medinflytande i ärenden om exempelvis medel för verifiering och innovationslån bör ges till relevanta aktörer i syfte att ta till vara deras kompetens och kännedom om företag och affärsidéer som är lämpliga för finansiering. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Utredningens förslag: Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen konstaterar att innovationsstödet till företag och projekt i tidiga utvecklingsfaser behöver förstärkas. Utredningen föreslår att Almi ges möjligheter att utöka sin utlåning i form av innovationslån. De årliga anslagen till Almi för förlusttäckning föreslås därför öka från 40 till 100 miljoner kronor per år. Vidare föreslås att Vinnovas medel till verifiering av forskningsresultat och projekt bör öka från 70 till 350 miljoner kronor per år. Ökningen avser verifieringsmedel till såväl innovationskontor som inkubatorer. Den totala ökningen av årliga anslag uppgår till 340 miljoner kronor per år.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har lämnat synpunkter i denna del är generellt mycket positiva till förslaget om stärkt innovationsstöd i form av ökade medel till Almi för riskavtäckning för innovationslån respektive en ökning av Vinnovas verifieringsmedel. Flertalet av remissinstanserna menar att det finns ett behov av just denna form av stöd, bidrag och ”mjuka lån”, som inte täcks fullt ut i dag. Flera remissinstanser är positiva till förslaget om ökade verifieringsmedel, bl.a. via innovationskontor och inkubatorer, och att dessa ges medinflytande över finansieringsbeslut. Några remissinstanser, exempelvis *Tillväxtverket* och *Vinnova*, är tveksamma till den detaljstyrning av hanteringen av medlen som förslaget innebär och framhåller vikten av oberoende avseende beslut om medel till enskilda företag.

Skälen för regeringens bedömning: Innovativa företag i tidiga utvecklingsfaser är ett område där det tydligt finns behov av marknadskompletterande finansiering. Tidiga skeden präglas ofta av osäkerhet, värderings- och informationsproblem samt långa ledtider till finansiell bärighet. Det gör att marknaden på grund av dessa risker ofta avstår från investeringar i dessa skeden. Samtidigt finns ett stort samhällsekonomiskt värde i att tidiga utvecklingsinvesteringar, ofta i innovativa verksamheter, kommer till stånd. Den genomgång som gjorts i utredningen över i vilka segment marknadskompletterande insatser behövs visar på att stödet i mycket tidiga faser behöver stärkas och vidareutvecklas. Ett stärkt innovationsstöd bedöms ha stor påverkan på möjligheterna att få fram fler tillväxtprojekt och innovativa företag. Den samlade effekten av investeringar i forskning och utveckling som görs i Sverige kan därigenom få större genomslag.

Det är lokalt, nära de potentiella företagen, som mycket av kunskapen om enskilda projekt finns. Almis innovationslån kanaliseras regionalt via Almis regionala dotterbolag och en del av Vinnovas verifieringsmedel

hanteras av innovationskontor knutna till universitet och högskolor runt om i landet. Sammantaget täcker insatserna alla delar av landet.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att insatser för att stimulera framväxten av affärsidéer med hög kunskapsnivå och internationell marknadspotential bör vidareutvecklas. Regeringen menar vidare att medinflytande i beredning av ärenden vid tilldelning av medel för verifiering och innovationslån i ökad utsträckning bör ges till relevanta aktörer för att ta till vara kompetens och kännedom om företag och affärsidéer som är lämpliga för finansiering. Regeringen bedömer inte att detta behöver medföra detaljstyrning av medelshandlingen, vilket *Tillväxtverket* och *Vinnova* uttryckt farhågor kring i sina remissyttranden.

9 Möjlighet för ett nationellt utvecklingsbolag att pröva frågor om statligt stöd

Regeringens förslag: En ny lag införs för att det nationella utvecklingsbolaget ska kunna pröva frågor om statligt stöd för att främja kapitalförsörjning till innovativa företag med hög tillväxtpotential i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Verksamheten hos det nationella utvecklingsbolaget kan komma att innefatta stödgivning som omfattas av Europeiska unionens statstödsregler (artiklarna 107–109 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Detta gäller exempelvis inom området fond-i-fond-investeringar, eller om asymmetrisk riskdelning eller subventionerad förvaltning skulle tillämpas i relation till de delvis privatfinansierade underfonder genom vilka ägarkapitalinvesteringar kommer att ske (se avsnitt 5). I första hand kommer stöd inom ramen för det nationella utvecklingsbolagets verksamhet att utformas enligt Europeiska kommissionens s.k. gruppundantagsförordning, dvs. kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget. Gruppundantagsförordningen medger att viss stödgivning inom bl.a. riskfinansieringsområdet (artiklarna 21 och 22) genomförs utan att planerna på att lämna stödet först anmäls till kommissionen.

Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen får förvaltningsuppgifter överlämnas till juridiska personer och enskilda individer. Om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Den stödgivning som kan bli aktuell inom ramen för det nationella utvecklingsbolagets verksamhet innefattar myndighetsutövning och förutsätter lagstöd. Liknande bestämmelser som föreslås här finns sedan länge för de regionala utvecklingsbolagen, däribland Almi. De regionala utvecklingsbolagen får t.ex. i enlighet med lagen (1994:77) om beslutanderätt för regionala utvecklingsbolag inom sina verksamhetsområden besluta om

10 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Det nationella utvecklingsbolaget beräknas kunna inleda sin verksamhet under 2017. Den nya lagen bör därför träda i kraft den 1 januari 2017. Avsikten är att de föreskrifter där villkoren för stödet närmare anges träder i kraft samtidigt.

11 Konsekvenser

Statsfinansiella effekter

Det nationella utvecklingsbolaget ska investera i företag i utvecklingsfaser genom i huvudsak privat förvaltade fonder, s.k. fond-i-fond-investering. Som redovisats föreslås att bildandet av det nya bolaget ska ske genom en förändring inom den nuvarande strukturen för de statliga finansieringsaktörerna. Detta innebär att inga nya medel behöver tillföras det nationella utvecklingsbolagets investeringsverksamhet. Dock har förslaget marginella statsfinansiella effekter genom kostnaden för förvärv av ett bolag. Därigenom uppstår endast ringa statsfinansiella effekter till följd av förslagen i denna proposition.

Effekter på administrativ börda

Denna proposition omfattar även ett lagförslag, som ger det nationella utvecklingsbolaget mandat att bedriva verksamhet som kan komma att innefatta stödgivning som omfattas av EU:s statstödsregler. Detta är emellertid inte något som innebär ökad administrativ börda för företag eller enskilda och regeringens samlade bedömning är att förslagen i denna proposition inte har några negativa effekter när det gäller administrativ börda.

Effekter på jämställdhet

När det gäller effekter för jämställdheten bedömer regeringen att den nya strukturen och det nya arbetssättet inte innebär några skillnader jämfört med nuläget eller att föreslagna förändringar ger några effekter i ett jämställdhetsperspektiv.

Miljöeffekter

Förslagen bedöms inte ha några miljöeffekter.

Ett av syftena med förslaget är att företag som befinner sig under särskilda marknadsförhållanden kan få statligt stöd som innebär att de kan komma att gynnas i förhållande till liknande företag i samma situation. Förslaget kommer dock att utformas i enlighet med de regler i unionsrätten som innebär att ett sådant marknadsingripande är försvarbart och att konkurrensen inte snedvrids mer än nödvändigt för att de positiva effekterna på ekonomin som helhet ska kunna uppnås.

Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag

1 § Regeringen får till ett statligt ägt aktiebolag som har att främja kapitalför-sörjning i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet (nationellt utvecklingsbolag) överlämna att i enskilda fall pröva frågor om statligt stöd till närings-idkare inom bolagets verksamhetsområde.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om sådant statligt stöd.

Lagen ger regeringen möjlighet att överlämna vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till ett statligt ägt aktiebolag. Över-vägandena finns i avsnitt 9.

Enligt *första stycket* får regeringen överlämna till ett nationellt utvecklingsbolag att i enskilda fall pröva frågor om visst statligt stöd. Det gäller frågor om stöd till näringsidkare inom bolagets verksamhetsområde. Uttrycket näringsidkare tar här sikte på t.ex. riskkapitalfonder som drivs i bolagsform men även små och medelstora företag.

Som framgår av *andra stycket* kan regeringen meddela föreskrifter om sådant statligt stöd.

Ikraftträdande

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Sammanfattning av betänkandet En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64)

Prop. 2015/16:110
Bilaga 1

Uppdrag och utgångspunkter

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att ge förslag på hur de statliga finansieringsinsatserna bör förändras för att bättre möta de finansieringsbehov som små och medelstora företag har och som den privata marknaden inte tillgodoser.

Fokus i utredningen har lagts på finansiering av företag och projekt där potentialen är stor för tillväxt men där risknivån också är högre och kapitalbehoven större. Innovativa företag med betydande teknikinnehåll i olika faser av tillväxt faller inom denna kategori. När det gäller lånekapital är målgruppen bredare men kopplad till tillväxt.

Utredningen har analyserat i vilka delar av kapitalförsörjningskedjan som det krävs marknadskompletterande insatser. Allmänt sett har Sverige ur internationell synpunkt ett gott läge när det gäller företagets finansiering och tillgången på kapital. Slutsatsen är dock att det behövs förstärkt finansieringsstöd i mycket tidiga faser i form av bidrag, lån och ägarkapital. Därutöver behövs det finansieringsinsatser i kapitalintervallet 5–50 miljoner kronor. Det behövs också åtgärder för att förbättra tillgången till lånekapital till små och medelstora företag.

Huvudprinciper

Utredningens förslag bygger på några huvudprinciper.

- Strukturen måste vara överskådlig och därmed styrbar ur ägarens statens perspektiv. Ur företagets perspektiv behövs däremot både specialisering, mångfald och närhet.

- Staten ska inte vara dominerande ägare i enskilda företag. I stället ska investeringar göras i samfinansiering med privat kapital.

- Samfinansierade fonder med självständig förvaltning är den investeringsform som är att föredra.

- Staten bör heller aldrig ta all risk. Riskprofilerna kan se mycket olika ut men medinvestorer och medutlånare bör alltid ha en del av risken.

Vidare har det varit en utgångspunkt att hela det finansiella ekosystemet ska stärkas genom de förslag som utredningen framlägger. Alla delar i kapitalförsörjningskedjan behöver fungera för att nyföretagandet ska stimuleras och för att landets företag ska ges möjlighet att expandera både produktmässigt och geografiskt.

Utredningens förslag

Ny fond för statliga riskkapitalinvesteringar

Utredningen föreslår att en ny statlig fond inrättas med uppdrag att tillsammans med privat kapital investera i svenska innovativa företag med hög tillväxtpotential. Fondens verksamhet ska bedrivas i aktiebolagsform och föreslås benämnas Fondinvest.

Fondinvest föreslås ges ett kapital om 3 miljarder kronor. Investeringarna, som ska ske genom saminvesteringar med privat kapital i olika fonder, ska genomföras på så sätt att det privata kapitalet utgör minst 50 procent av

de åtaganden som görs. För att attrahera privat kapital ska fonden kunna acceptera en riskprofil som är annorlunda än för de privata investerarna. Olika modeller för detta redovisas i betänkandet.

Underliggande fonder och verksamheter

Fondinvest ska investera i ett antal underliggande fonder med olika inriktning. Fonderna bör ha en storlek på 500–1 000 miljoner kronor vardera. Storleken på fonderna ska vara sådan att antalet investeringar per fond skapar riskspridning. Inom vissa investeringsområden som t.ex. livsvetenskaperna, Life Science, krävs ofta större investeringar, vilket gör att fonderna ska vara större. På sikt bör antalet fonder kunna uppgå till sex eller fler inom olika områden.

Fondinvest ska överlåta förvaltningen av de underliggande fonderna till självständiga investeringsteam. På så sätt säkerställs rätt förvaltningskompetens och kunnande inom olika branscher eller segment samtidigt som staten undviker att fonden tvingas bygga upp en egen stor förvaltningsorganisation. Sammantaget bör detta kunna öka effektiviteten i statens riskkapitalinsatser.

Fondinvest föreslås få ansvaret för förvaltningen av de EU-finansierade fonder som planeras för nästa strukturfondsperiod inom EU. Det gäller den planerade gröna fonden, med inriktning på miljö- och klimatinvesteringar, och även en mindre fond, i förslaget kallad mikrofond. Fonderna avses disponera 700 respektive 400 miljoner kronor under programperioden 2014–2020.

Utredningen föreslår även att en särskild fond inrättas för demonstrationsanläggningar med ett kapital om 1,5 miljarder kronor. Denna fond ska tillsammans med privat kapital göra investeringar i anläggningar där tekniken är verifierad men behöver prövas i fullskaliga anläggningar.

Lånegarantisystem

Utredningen föreslår att ett statligt garantisystem införs i syfte att stödja bankernas utlåning till små företag. Skälet är att små och mellanstora företags möjlighet att få banklån i många fall har försvårats. Garantin ska enligt förslaget täcka lån mellan 2–20 miljoner kronor, med trolig tyngdpunkt på 2–10 miljoner kronor. Garantierna ska distribueras via kommersiella banker som certifieras att få använda sig av garantin. En garantiavgift kommer att tas ut för att göra systemet självfinansierat. Garantisystemet föreslås hanteras inom ramen för Fondinvests verksamhet.

Förstärkt innovationsstöd

Innovationsstödet till företag och projekt i tidiga utvecklingsfaser behöver enligt utredningens bedömning förstärkas. Utredningen föreslår att Almi ges möjligheter att utöka sin utlåning i form av innovationslån upp till 300 miljoner kronor. De årliga anslagen till Almi för förlusttäckning föreslås därför öka. Vidare föreslås att Vinnovas medel till verifiering av forskningsresultat och projekt bör öka från 70 till 350 miljoner kronor per år. Ökningen avser såväl verifieringsmedel till innovationskontor som verifieringsmedel till inkubatorer. Den totala ökningen av årliga anslag uppgår enligt förslaget till 340 miljoner kronor per år.

Styrning och uppföljning

Fondinvest ska vara ett statligt helägt aktiebolag och styras via bolagsordning och ägaranvisningar från staten. Ägarstyrningen föreslås ha inriktning på övergripande strategisk styrning och riktlinjer för investeringsverksamheten. Bolaget och fonden bör inte åläggas krav på marknads-mässig årlig avkastning. Ett sådant mål bedöms inte vara förenligt med ändamålet för verksamheten. Fonden ska vara en s.k. revolverande fond. Som ekonomiska mål bör gälla att fondens kapital över tid ska behållas reallt oförändrat.

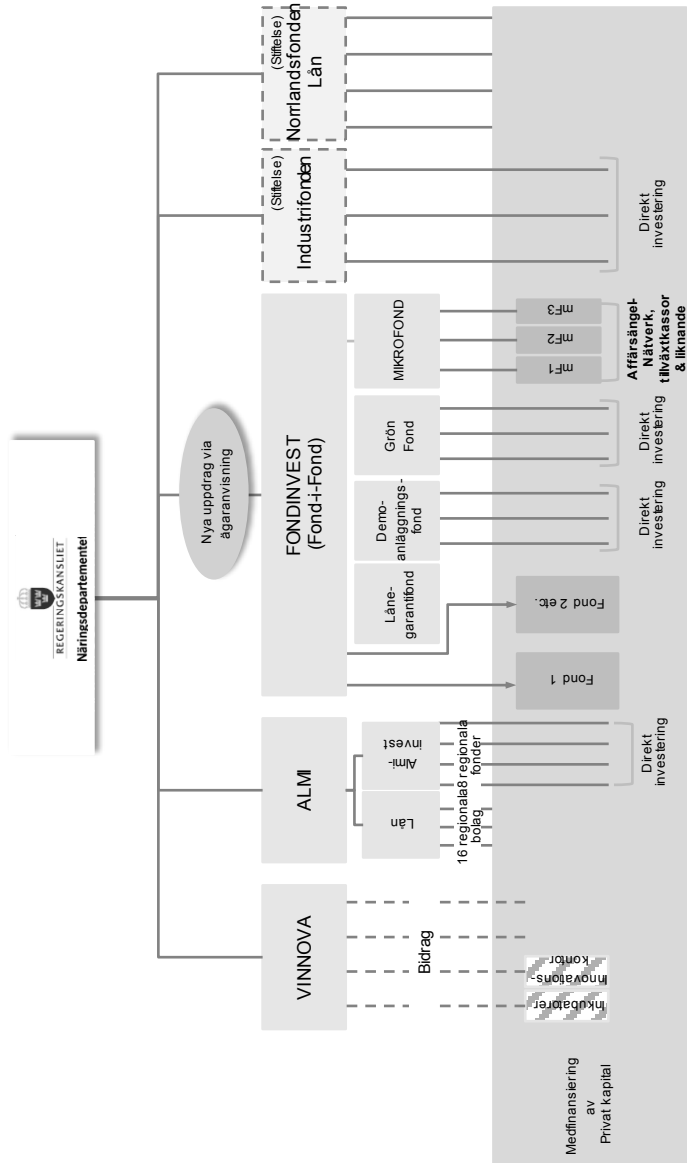
Fondinvest ska ha en styrelse som utses av regeringen. Styrelsen bör också kunna fungera som investeringskommitté i verksamheten. Förslag lämnas gällande former för uppföljning, utvärdering och rapportering av fondens verksamhet och resultat.

Genomförande

Fondinvest föreslås bildas genom en omstrukturering av de statliga bolagen Fouriertransform och Inlandsinnovation. De medel som finns tillgängliga i bolagen bedöms vara tillräckliga för den verksamhet som den nya fonden ska bedriva. Förändringen ska genomföras på så sätt att en ansvarsfull förvaltning av befintliga innehav i de berörda bolagen kan säkerställas.

En organisationskommitté bör tillsättas för att förbereda de förändringar som beslutas av regering och riksdag. Genomförandet bör ske med inriktning på att Fondinvest ska kunna inleda sin verksamhet under 2016 och vara fullt operationellt 2017.

Figur 11 i SOU 2015:64, ”Den nya strukturen”



Förteckning över remissinstanserna (SOU 2015:64)

Prop. 2015/16:110
Bilaga 2

Statskontoret, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Patent- och registreringsverket, Verket för innovationssystem, Konkurrensverket, Riksrevisionen, Business Sweden, Almi Företagspartner AB, Fouriertransform Aktiebolag, Inlandsinnovation AB, Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlandsfonden, Sjätte AP-fonden, RISE Research Institutes of Sweden AB, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Samverkansorganet i Blekinge län, Samverkansorganet i Kalmar län, Jönköpings läns landsting, Östergötlands läns landsting, Samverkansorganet i Södermanlands län, Örebro läns landsting, Länsstyrelsen i Stockholms län, Gotlands kommun, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Samverkansorganet i Uppsala län, Gävleborgs läns landsting, Samverkansorganet i Dalarnas län, Samverkansorganet i Värmlands län, Jämtlands läns landsting, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Samverkansorganet i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå Tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms Handelskammare, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarnas riksorganisation, Företagarförbundet, Svenska Bankföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Svenska Bankföreningen, Ingenjörsvetenskapsakademien, Kooperativa Förbundet, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Svensk Handel, Svenska uppfinnareföreningen, Svenska Riskkapitalföreningen, Sveriges Verkstadsindustrier, Swedish Incubators & Science Parks, Swedish Network for Innovation and Technology Transfer Support, Lennart Ohlsson Stockholms affärsängelgrupp, Sveriges ingenjörer, Connect Sverige, Coompanion, Föreningen universitetsholdingbolag i Sverige, SWELife, Norrbottens läns landsting, Svensk industriförening, Västsvenska handelskammaren, SwedenBio, Riksgälden, Uppsala universitet holding AB, Kronofogden, Famna, Stockholm innovation & Growth, STING, Ekoväst Invest AB, Forska!Sverige, Högskolan Dalarna, NyföretagarCentrum, Östersunds kommun och Fordonskomponentgruppen.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om beslutanderätt för nationellt utvecklingsbolag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ett aktiebolag med uppgift att främja kapitalförsörjning i syfte att utveckla och förnya det svenska näringslivet (nationellt utvecklingsbolag) får i enskilda fall pröva frågor om stöd till näringsidkare inom bolagets verksamhetsområde.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om villkor för stöd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Förteckning över remissinstanserna (PM)

Prop. 2015/16:110

Bilaga 4

Efter remiss har yttrande lämnats av Justitiekanslern, Justitieombudsmannen, Kamrarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Tillväxtverket, Konkurrensverket, Almi Företagspartner AB, Fouriertransform Aktiebolag, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Lunds universitet, Föreningen Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Lands-ting och Swedish Incubators and Science Parks.

Inlandsinnovation AB, Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlandsfonden, Företagarnas riksorganisation, Tjänstemännens centralorganisation och Svenska riskkapitalföreningen har beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

Därutöver har yttranden inkommit från Region Västerbotten och Sveriges Ingenjörer.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-02-04

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag

Enligt en lagrådsremiss den 28 januari 2016 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till nationellt utvecklingsbolag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Margareta Gårdmark Nylén.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Wallström, Y Johansson, Baylan, Persson, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regné, Andersson, A Johansson, Bolund, Kaplan, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström

Föredragande: statsrådet A Johansson

Regeringen beslutar proposition 2015/16:110 Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt