

Datum	Ert datum	
2015-09-14	2015-06-22	Näringsdepartementet
ESV dnr	Er beteckning	103 33 Stockholm
3.4-599/2015	N2015/4705/KF	
Handläggare		
Michael Lemdal		

## En fondstruktur för innovation och tillväxt (SOU 2015:64)

Utredaren har haft i uppdrag att se över statens insatser för finansiering av små och medelstora företag samt lämna förslag på hur de statliga insatserna kan göras mer effektiva och ändamålsenliga. Ekonomistyrningsverket (ESV) ser i allmänhet positivt på förslag som gör att staten kan utnyttja skattebetalarnas pengar mer effektivt. ESV är positivt till utredningens förslag om att konsolidera de statliga finansieringsinsatserna. ESV vill dock lyfta fram några punkter där det kan föreligga behov av ytterligare analys.

### Konsekvenser av att starta Fondinvest AB

ESV är positivt till utredningens förslag att koncentrera ansvaret för statens riskkapitalsatsningar i en fond kallad Fondinvest AB. Riksrevisionen<sup>1</sup> har, vid en tidigare utvärdering, funnit att de statliga riskkapitalinsatserna är spridda över många aktörer med överlappande ansvarsområden. Utredningen anser att en sammanhållen fond förbättrar möjligheterna för styrning och uppföljning av verksamheten samt gör verksamheten mer lättöverskådlig, vilket ESV instämmer i.

Fondinvest AB föreslås starta 2016 och vara fullt operationellt 2017. Utredaren bedömer att det kommer ta mellan 5 till 7 år innan de privata riskkapitalaktörerna som Fondinvest AB ska samarbeta med kan börja investera det kapital som tillförs. Det innebär att det kapital som tillförs Fondinvest AB från Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB kommer att ligga inaktivt under en längre period. ESV önskar en mer uttömmande analys av de kortsiktiga effekterna av att kapitalet inte är verksamt på riskkapitalmarkanden under flera år för innovativa svenska företag.

### Kapitaliseringen av Fondinvest AB

Riksrevisionen granskade 2014 statens finansiering av Swedfund International AB<sup>2</sup> (Swedfund) och fann att Swedfund under senare år haft ett stort utnyttjat eget kapital. Även om Fondinvest AB:s och Swedfunds uppdrag skiljer sig åt så finns det en risk att samma problem med ett stort utnyttjat eget kapital kan uppstå, framförallt under de första åren, även i Fondinvest AB. Utredningen beräknar

<sup>1</sup> Se avsnitt 4.3.1. RIR 2014:1 *Statens insatser för riskkapitalsförsörjning – i senaste laget*

<sup>2</sup> RIR 2104:16 *Swedfund International AB – År finansieringen av bolaget effektiv för statens*

Fondinvest AB:s kapitalbehov till cirka 8 till 10 gånger det förväntade årliga åtagandet, med andra ord cirka 3 miljarder kronor. Dessa pengar ska tillföras genom att Fondinvest AB tar över det kapital som tidigare tillförts Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB. ESV ställer sig frågande till om pengarna i sin helhet kommer behövas i verksamheten under uppstarten och om staten inte kan utnyttja medlen effektivare på kort sikt.

Riksrevisionen rekommenderar i sin granskning av statens riskkapitalsinsatser<sup>3</sup> att nytt kapital till befintliga och kommande fonder bör tillföras varefter investeringsbehovet uppstår en lösning som skulle vara närmare hur privata riskkapitalbolag fungerar. Utredningen har funnit att under gällande regelverk skulle ett sådant system vara svårt att skapa, men rekommenderar en närmare studie om möjligheterna. ESV ser potentiella fördelar med lösningen och är positiv till en närmare studie.

### **Styrning och måluppföljning**

Fondinvest AB:s ekonomiska målsättning föreslås av utredningen vara att fondens kapital över tid ska behållas reellt oförändrat. ESV ställer sig frågande till om detta är möjligt. Det är stora risker associerade med att investera i såddfasen och om då Fondinvest AB tar på sig mer risk än privata medinvestorer så finns en risk att kapitalet på sikt urholkas.

### **Myndighet eller statligt bolag**

Budgetlagen begränsar regeringens möjligheter att bilda eller förvärva aktiebolag utan att först inhämta riksdagens godkännande<sup>4</sup>. I förarbetena framkommer det att det är en fråga om riksdagens rätt att fatta beslut om i vilken form statens verksamhet ska bedrivas, det vill säga som myndighet eller aktiebolag.

Utredningen föreslår att Fondinvest AB blir ett av staten helägt aktiebolag och motiverar det med att det är en lämplig associationsform för ett bolag som ska verka på en marknad tillsammans med andra aktörer och som förväntas vara föränderligt över tid. ESV anser att organisationsformen är en principiellt viktig fråga och att utredningen borde redogjort för fördelarna och nackdelarna med att bedriva verksamheten i aktiebolag respektive myndighetsform. Detta skulle öka riksdagens möjlighet att fatta beslut om lämplig associationsform för verksamheten.

I det här sammanhanget vill ESV också upplysa om att oavsett associationsform kan Fondinvest AB komma att ingå i staten i nationalräkenskaperna om staten tillskjuter kapital. Det skulle i så fall ställa krav på redovisningsskyldighet till statsredovisningen på, ESV.

<sup>3</sup> RIR 2014:1 *Statens insatser för riskkapitalsförsörjning – i senaste laget*

<sup>4</sup> 8 kap. 3-4 §§ budgetlagen (2011:203)

### **Statliga kreditgarantier och Riksgäldskontoret**

Om ett statligt bolag gör garantiutfästelser är dessa inte en statlig garanti. Utredningen har dock använt benämningen statliga kreditgarantier även om bestämmelserna i budgetlagen inte är tillämpliga för statliga bolag.

Traditionellt är det Riksgäldskontoret som är ansvarig myndighet för statliga kreditgarantier och man har en gedigen kompetens inom området. ESV anser att remissen även borde ha ställts till Riksgäldskontoret.

Utredningen föreslår ett statligt kreditgarantisystem administrerat av Fondinvest AB. Även om de individuella lånen uppgår till maximalt 20 miljoner kronor så räknar utredningen med att kreditgarantierna totalt kommer omfatta över en miljard kronor. Kreditgarantierna ska vara riktade mot små företag och vid en större kris är dessa sårbara, vilket kan leda till att många garantier faller ut under en kort period. Utredningen har inte belyst hur garantisystemet kommer att hanteras av Fondinvest AB och på vilket sätt som statens budget kan påverkas, t.ex. om det uppstår oförväntade förluster. Om kreditgarantisystemet blir omfattande kan långgivare exempelvis ställa krav på att staten ska ställa ut kapitaltäckningsgarantier till Fondinvest AB.

### **EU:s regler för statsstöd**

I inledningen till utredningen framkommer att den gemensamma inriktningen för de statliga kapitalinsatserna är att de ska vara marknadskompletterande och förenliga med EU:s statsstödsregler. I utredningen behandlas också kort risken att demonstrationsanläggningsfonden kan komma i konflikt med EU:s regler för statsstöd. För resterande förslag nämns inte motsvarande övervägande. Då förslagen syftar till att genom asymmetrisk riskfördelning, en form av statlig subventionering, ge små och medelstora företag tillgång till riskkapital som de inte annars skulle få, är ESV intresserade av om det är förenligt med EU:s regler för statsstöd. Europeiska kommissionen framstår generellt som positiva till statliga riskkapitalinsatser för att avhjälpa marknadsmisslyckanden för små företags tillgång till finansiering. ESV skulle dock gärna sett att utredningen övergripande redogjort för EU:s regler för statsstöd och om de påverkar utredningens förslag.

I detta ärende har avdelningschef Pia Heyman beslutat. Utredare Michael Lemdal har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också expert Curt Johansson och enhetschef Anne Bryne deltagit.

Pia Heyman  
Avdelningschef

Michael Lemdal  
Utredare