



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN**

Institutet för innovation och samhällsförändring

YTTRANDE

1 / 5

2015-09-14 dnr VR 2015/73

Näringsdepartementet
Enheten för Kapitalförsörjning
Henrik Levin

Ert Dnr:N2015/4705/KF

Yttrande över betänkandet ”En fondstruktur för innovation och tillväxt”, SOU 2015:64, från Göteborgs universitet

Institutet för innovation och samhällsförändring vid Göteborgs universitet har fått ärendet för handläggning direkt till Näringsdepartementet och lämnar följande synpunkter på rubricerad remiss.

Remissvaret har utarbetats i samarbete med företrädare för GU Ventures AB (Holdningbolaget vid Göteborgs universitet), Forsknings- och innovationskontoret vid Göteborgs universitet, och Företagsekonomiska institutionen (Sektionen för Industriell och Finansiell Ekonomi & Logistik) vid Göteborgs universitet.

Sammanfattning

Göteborgs universitet välkomnar utredningens uppdrag och ser positivt på utredningen. Att göra det statliga riskkapitalet mer överskådligt, styrbart och marknadskompletterade är betydelsefullt. Göteborgs universitet vill poängera betydelsen av följande satsningar med statliga finansieringsinsatser:

1. Statligt riskkapital är viktigt i tidiga faser
 - o Behov att rikta mer statliga medel i tidig fas kopplat till tydliga strategier om syfte och mål för kapitalet som skall investeras
2. Statligt riskkapital är viktigt för tillkomsten och utveckling av avknoppningar
 - o Behov att tydliggöra statens ansvar att finansiera nya projekt och bolag som härrör från svenska forsknings- och utvecklingsinvesteringar, och inte minst till de som skapar samhällsnytta

- Behov att tydliggöra att vissa områden och branscher såsom life-science, kräver större statliga finansieringsinsatser än andra områden/branscher, inte minst då dessa bedöms ha global kommersiell och samhällsförstärkande potential
3. Ett av huvudskälen till en förändrad fondstruktur bör vara att attrahera utländskt riskkapital från den globala riskkapitalmarknaden
 - Statligt innovationsstöd skall ha som primär målsättning att skapa arbetstillfällen och då gärna i s.k. storskalig produktion, men statligt innovationsstöd bör koncentreras i den tidiga fasen och det privata kapitalet komplettera i den senare
 - Innovationsstödet bör även utformas för att säkerställa en tillgång på kunskapsintensiva projekt i de fall som dessa har tillväxtpotential
 4. Statligt riskkapital är viktigt för såväl regional som nationell utveckling
 - Behov att tydliggöra rollfördelning mellan regionala och nationella statliga finansiella aktörer
 - Behov att tydliggöra direktiv och styrningen av befintliga och eventuella nya statliga finansiella aktörer
 5. Statligt riskkapital är viktigt för det lokala innovationsstödet
 - Behov att tydliggöra rollfördelning och stärka samverkan i det lokala innovationssystemet
 - Behov att använda ökade finansiella medel till såväl innovations- som nyttiggörandearbetet vid lärosätena, och inte minst till innovationskontoren
 - Behov att kapitalisera holdingbolagen
 6. Förslag på riskprofil för statliga innovationsfonder bör beakta tidigare forskningsresultat och empiriska erfarenheter
 - Det är inte tydligt i vilken utsträckning utredarna bygger sina analyser på tidigare teoretiska och empiriska forskningsresultat
 - Det är viktigt med en riskprofil som tar hänsyn till underinvesteringsproblemet. Projekt i tidiga faser har stor ”spillover”-effekt, och kan därmed inte attrahera tillräckligt privat riskkapital utifrån vad som krävs samhällsekonomiskt

1. Statligt riskkapital är viktigt i tidiga faser

Det finns ett antal utredningar och andra rapporter som påvisar att de statliga finansieringsinsatserna till relativt stor del sker i senare utvecklingsfaser och begränsas till vissa regioner och branscher. Detta samtidigt som det är i de tidiga faserna som bolag har svårt att attrahera privat riskkapital. Göteborgs universitet ställer sig därför positiv till att det statliga riskkapitalet görs mer överskådligt, styrbart och marknadskompletterat, samt inte minst förstärks i tidig fas.

Vi vill även uppmärksamma att en fondstruktur som teknisk lösning för ett investeringsbolag är som sådan behäftad med villkor, vilka innebär att de inte kan uppnå målen i tidiga faser på grund av avsaknad av relevanta finansiella nyckeltal. Staten måste av det skälet ge tydliga direktiv för att villkor för avkastning och inriktning inte ska stoppa fonderna från att investera i tidig fas kopplat till tydliga strategier om syfte och mål för kapitalet som skall investeras. Ett asymmetriskt riskfördelningsförslag har lämnats av utredningen. Vi ser positivt på att utredningen identifierar detta problem, för att därmed säkra investeringar i tidiga faser av privat kapital. Villkoren som utarbetats för detta bör vara såväl

flexibla för investeringsbehoven i tidig fas, som tillräckligt attraktiva för att kunna locka privata investerare.

2. Statligt riskkapital är viktigt för tillkomsten och utveckling av avknoppningar

Det finns ett specifikt behov för statliga finansieringsinsatser när det gäller ”avknoppningar” som härrör från forsknings- och utvecklingsinvesteringar exempelvis vid lärosäten och institut. Dessa bolag eller projekt bygger ofta på ny, innovativ kunskap med hög grad av osäkerhet och svårbedömd risk. Bolag och projekt med denna karakteristika har generellt svårt att attrahera privat riskkapital i tidiga faser. Göteborgs universitet anser att staten har ett ansvar att finansiera dessa, inte minst då de kan generera en samhällsnytta där den ekonomiska avkastningen gynnar samhället snarare än bolaget och investeraren. Om de föreslagna fonderna inte ser möjligheter till monetär avkastning i ett enskilt investeringsobjekt, kommer de således inte att investera, varför staten bör utarbeta strukturer som investerar i tidig fas innan avkastningsmöjligheterna är givna och även investerar i samhällsnyttiga objekt utan förutskickad monetär avkastning.

Ytterligare ett område som har svårt att attrahera privat riskkapital är projekt och bolag inom ”life-science” och framförallt de inom läkemedelsutveckling. Göteborgs universitets starka och internationellt välkända medicinska forskning har givit upphov till flertalet avknoppningar, vilka strävar efter att utveckla nya terapier och botemedel för både allmänt förekommande och sällsynta sjukdomar. Flera av dessa avknoppningar bedöms ha såväl ha global kommersiell som samhällsförstärkande potential. De har dock svårigheter att locka såväl statliga som privata investerare i tidig fas så länge som de saknar kliniska bevis i människa och försäljningsintäkter. Göteborgs universitet föreslår att statliga resurser kan riktas till dessa, för att finansiera de pre-kliniska utvecklingsfaserna, med målet att göra dem relevanta för privat finansiering i kliniska utvecklingsfaser.

3. Ett av huvudskälen till en förändrad fondstruktur bör vara att attrahera utländskt riskkapital från den globala riskkapitalmarknaden

Om Sverige investerar i kunskapsintensiva projekt med global tillväxtpotential, kommer dessa även kunna locka utländskt kapital från den globala riskkapitalmarknaden. Den statliga fondstrukturen bör vara utformad för att attrahera utländskt kapital från den globala riskkapitalmarknaden. Då den svenska marknaden för riskkapital kan anses vara alltför liten bör de föreslagna statliga fonderna stimuleras genom att medfinansiering av fondkapitalet också sker med utländskt riskkapital.

Vi läser i utredningen att ett mål med innovationsstöd är att skapa nya starka industrier och därmed arbetstillfällen i framtida produktion. För att säkra en hållbar kunskapsintensiv arbetsmarknad med kunskapsintensiva projekt med global tillväxtpotential bör statliga investeringar prioriteras till tidiga faser i ett projekts utvecklingskedja liksom för internationalisering av projekt i syfte att främja möjligheterna att attrahera även utländskt riskkapital.

4. Statligt riskkapital är viktigt för såväl regional som nationell utveckling

I enlighet med ovan är Göteborgs universitet positivt till att det statliga riskkapitalet görs mer överskådligt, styrbart och marknadskompletterande. Göteborgs universitet är dock tveksam om nya statliga aktörer genom fondbolaget, Fondinvest AB med dotterbolag, är en lösning som förenklar systemet och öka styrbarheten från statens sida. En minst lika gångbar väg torde vara att öka resurserna till och skapa tydligare styrning av de redan befintliga statliga aktörerna. Detta gäller

åtminstone i kunskapsregioner/tillväxtregioner där det finns en hög koncentration av kunskap, kompetens och kapital.

I allra flesta fall – inte minst i den tidiga fasen – är regionalt och lokalt kapital och kompetens viktigt för nya bolags initiala utveckling. En geografisk närhet mellan finansiären och entreprenören/investeringsobjektet tenderar att bidra till ett snabbare och mer relevant beslutsfattande. Tiden till marknad – tiden att få verksamheten att lyfta – är viktig för bolagets överlevnad och möjligheter till framgång.

Därutöver finns det ett flertal fall – exempelvis inom life-science – som bland annat kräver branschkompetens och kapital som inte finns regionalt tillgängligt varför en kombination och god balans av regionala och nationella aktörer är nödvändig. Göteborgs universitet anser vidare att det är av yttersta vikt hur aktörsstrukturen av statliga finansiärer är utformad d.v.s. rollfördelningen, hur dess direktiv och målstyrning är utvecklad – inte minst tydlig och transparant – och hur de är marknadskompletterande, än att etablera ett nytt ”centraliserat” fondbolag, som delvis ersätter eller kommer att konkurrera med befintliga aktörer.

I vissa delar av landet finns mindre privat riskkapital att tillgå än i andra och här är det ännu viktigare att det statliga riskkapitalet finns att tillgå. Ytterligare en konsekvens av den föreslagna fondstrukturen kan komma att bli att staten kommer bidra till att företag måste flytta till de delar av landet där de föreslagna fonderna lokaliseras och det finns tillgång till privat kapital. Detta skulle riskera att försvaga lokala områden och regioner utanför storstäderna vilka saknar tillräcklig tillgång till investeringskapital. Tvärtom bör staten medverka till att skattebetalarnas medel stärker alla delar av landet (i kunskapsregioner/tillväxtregioner enligt ovan) och att varje regionalt näringslivsklimat kan bli mer internationellt konkurrenskraftigt tack vare statliga investeringsresurser.

5. Statligt riskkapital är viktigt för det lokala innovationsstödet

Göteborgs universitet är positiva till förslaget att stärka det lokala och nationella innovationsstödet, inte minst i tidiga faser, via förstärkning av Almi och Vinnova samt att stärka innovationskontors, holdingbolags och inkubatorers roll i systemet. Samspelet mellan, och professionsutvecklingen av, dessa aktörer - ett uppdrag hanterat av bland annat SNITTS - är mycket viktigt, inte minst i det lokala innovationssystemet. En tydlig rollfördelning mellan dessa behövs samtidigt som aktörsuppsättningen på det lokala planet skiljer sig åt geografiskt i Sverige och har olika former av relationer till de svenska lärosätena. Målet måste vara att stärka samverkan i det lokala innovationssystemet, så att projekten och bolagen får bästa möjliga stöd.

Göteborgs universitet är positiva till den föreslagna ökningen av verifieringsmedel för innovationskontoren och inkubatorerna från 70 till 350 miljoner kronor per år. I den del där inkubatorerna ska få använda sig av verifieringsmedel bör även holdingbolagen inräknas, eftersom de redan nu arbetar med dessa medel på uppdrag av Vinnova, vilket utredaren inte beaktat i sitt betänkande. Hur dessa medel skall fördelas mellan olika aktörer (exempelvis mellan innovationskontor och holdingbolag) bör dock anpassas till det enskilda, lokala, innovationssystemet.

Göteborgs universitet anser även att de finansiella medlen överlag skall kunna användas för att stödja ett bredare nyttiggörande (som exempelvis äger rum vid innovationskontoren) vilket inte enbart innefattar ”kommersialisering” av forskningsresultat. En stor del av den kunskap som genereras vid universiteten har potential att komma till stor nytta och användning genom andra vägar än produktutveckling och bolagsbildning. Således skall finansiella medel kunna användas för att utveckla projekt med samhällsnytta vilka baserats på universitetens forskningsresultat och samverkan med det omgivande samhället.

Vidare finns det ett specifikt behov av att ytterligare kapitalisera holdingbolagen, då dessa är underfinansierade. Ett tillskott om 40 miljoner kronor per år är inte tillräckligt för att ens ett fåtal av holdingbolagen i landet skall kunna vidareutveckla deras utvecklingsbolag på det sätt som eftersträvas särskilt inte inom området life-science. Göteborgs universitet anser således att mer medel bör tillskjutas holdingbolagen. Deras position i det lokala innovationssystemet är unik. Detta dels genom att vara en av få tidiga investerare i projekt och bolag som har en koppling till ett svenskt lärosäte, dels genom att utgöra inkubatormiljöer, dels genom att vara en privaträttslig struktur, och dels genom dess unika samverkan med lärosätets olika verksamhetsdelar inom projekt- och innovationshantering, såsom innovations- och entreprenörskolor och innovationskontor. Detta tillsammans stärker möjligheten för lärosäten att nyttiggöra dess kunskap och forskning.

Dessutom anser Göteborgs universitet att en förstärkning bör ske av samtliga holdingbolag, i syfte att hela landet ska kunna stärka sitt arbete inom innovation och nyttiggörande.

6. Förslag på riskprofil för statliga innovationsfonder bör beakta tidigare forskningsresultat och empiriska erfarenheter.

Det framkommer i texten att utredarna både har tagit del av tidigare forskning och av tidigare erfarenheter från andra länder. Vi saknar emellertid en tydlig koppling i utredarnas resonemang till denna tidigare forskning. Speciellt erfarenheter från andra länders borde lyftas fram tydligare i framlagda förslag. Vi vet t.ex. att Yosma, den israeliska statliga innovationsfonden, var framgångsrik att attrahera utländskt riskkapital. Anledningarna till detta kan bl.a. finnas i hur risk och avkastningskrav fördelades mellan statligt och privat kapital. På grundval av dess specifika riskprofil har den statliga Yosma-fonden över tid finansierat framgångsrika projekt i högre grad än mindre framgångsrika projekt.

Utredarna redovisar också att tidigare forskning visar att ett finansieringsgap inte föreligger varken för företag i tidiga faser eller i tillväxtfaser. Dessa resultat borde påverka hur fonden struktureras till större grad än vad som nu är fallet. De ovanstående nämnda forskningsresultaten i kombination med redovisad kunskap om att grundforskning och närliggande innovationsverksamhet karaktäriseras av ”spillover”-effekter, hög osäkerhet och assymmetrisk information, kräver ytterligare analys av tänkt riskprofil för en statlig fond.

På Göteborgs universitets uppdrag

Ulf Petrusson, Föreståndare
Institutet för innovation och samhällsförändring

Per Cramér, Dekanus
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Exp
arkiv
HHFS