

Näringsdepartementet

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

Föreliggande remissvar inleds med VINNOVAs sammanfattande bedömning. Därefter ges ett antal utgångspunkter som bör genomsyra den fortsatta behandlingen av utredningens förslag. I det efterföljande avsnittet ges ett antal övergripande kommentarer och avslutningsvis behandlas förslagen var för sig.

VINNOVAs utgångspunkt för remissvaret har primärt varit de delar av betänkandet som berör den uppgift som VINNOVA har – att främja hållbar tillväxt i Sverige genom forskning och innovation.

VINNOVAs sammanfattande bedömning

VINNOVA anser att förslagen i betänkandet som helhet är mycket bra och delar i huvudsak utredningens utgångspunkter, huvudprinciper och övergripande åtgärdsförslag.

VINNOVA vill särskilt lyfta följande positiva delar:

- Utredningens bestående tar ett systemiskt grepp om statens finansiering och ger via sina förslag en renare och enklare struktur som öppnar för framtida effektiviseringar av statens insatser inom området.
- Förslaget till en sammanslagning av Fouriertransform och Inlandsinnovation till FondInvest och därigenom utveckla och stimulera marknaden av privat kapital och privata investerare genom indirekta investeringsinitiativ
- Utredningens förslag att komplettera ökningen av investeringsmedel med en substantiell ökning av innovationslån och verifieringsmedel till projekt och företag i tidiga utvecklingsskeden där inkubatorer och innovationskonor involveras i kanaliseringen av medlen.
- Förslaget att utforma verifieringen i två steg – ett lokalt finansieringssteg via inkubatorer och innovationskontor och ett nationellt. Denna utformning överensstämmer med den praxis VINNOVA redan tillämpar och har goda erfarenheter av.

- Förslaget om en demonstrationsanläggningsfond adresserar en för näringslivet viktig fråga, nämligen vikten av statlig medfinansiering till så kallad innovationsinfrastruktur. Nedan framför vi dock invändningar mot att fonden ensam kan möta det behov som finns idag på området.

VINNOVA anser att följande delar behöver utvecklas:

- Förslaget att finansieringen av den föreslagna utökningen av verifieringsmedlen kan tas inom befintlig ram avstyrker VINNOVA, eftersom omdisponeringar av nuvarande budget hos VINNOVA skulle ha starkt negativ inverkan på andra innovationssatsningar.
- Utformningen av verksamheten i *Fondinvest AB* så att staten säkerställer (i) en kompetent och tydlig ägarstyrning av de verksamheter *Fondinvest AB* investerar i; (ii) att verksamheten blir en kompletterande del av en värdekedja där staten redan genom regionala och nationella initiativ bedriver direkta investeringar i tidiga skeden, exempelvis genom ALMI
- Utformningen av *Fondinvest ABs* investeringsinriktning.
 - VINNOVA föreslår ett bredare mandat än utredningsförslaget. Investeringsinriktningen bör tillåta kompletterande lösningar till traditionella fond-i-fonder som effektivare mobiliserar exempelvis affärsänglar.
 - Dock bör verksamheten inte blanda direkta och indirekta investeringar utan VINNOVA anser att fokus bör vara på indirekta investeringar för att forma och stimulera privata investeringar i tidiga skeden (exempelvis via co-investment eller fond-av-fond-lösningar). Detta skapar också tydlighet mot övriga statliga direktinvesteringar verksamheter, framför allt ALMIs verksamhet.
- Hantering av ägande från statens sida i *pre-seed* investeringar bör hanteras varsamt och samordnat exempelvis genom att beslut om ägande alltid tas i samordnade investeringskommittéer där kvalificerade/certifierade lokala aktörer (som även bör vara inkubatorer) är föredragande. VINNOVA anser alltså inte att holdingbolag eller andra regionala aktörer ska ta beslut om statligt ägande utan VINNOVA föreslår att investeringsbeslut hanteras av ALMI i sin helhet t ex genom dess investeringskommittéer.
- Möjligheterna till samverkan och synergier mellan *Fondinvest AB* och de initiativ som finns på EU-nivå inom programmet Horizon 2020's "Access to risk finance" bör utvecklas.

- Satsning på storskalig demonstration i kommersiell skala måste kompletteras av stöd till pilotanläggningar och storskalig demonstration i förkommersiell fas. VINNOVA och Energimyndigheten bör ges anslag och uppdrag att stödja detta.
- Harmoniseringen av och samspelet mellan ALMI's innovationslån och VINNOVAs verifieringsmedel

Utgångspunkter

Finansiering av innovation och tillväxt där risknivåerna är högre och kapitalbehoven större måste ses ur ett systemiskt perspektiv. Enskilda, isolerade åtgärder löser sällan de utmaningar som finns i finansieringssystemet. Oftast leder isolerade åtgärder över tiden fram till fragmentering och svåröverskådliga insatser för företagen vilket vi ser många exempel på i det svenska systemet.

Ett väl fungerande finansieringssystem måste åtminstone uppvisa följande egenskaper:

- **Tillgång till investeringsmedel.** Det måste vara intressant för både privata personer och institutionella investerare att investera direkt eller indirekt (t.ex via fonder) i onoterade lovande kunskapsintensiva företag. Långsiktigt innebär det att denna typ av investeringar måste ge en rimlig avkastning relativt den risk investeraren tar. Ur ett statligt perspektiv handlar det därför om att skapa förutsättningar för god avkastning exempelvis genom att
 - främja för att marknaden etablerar tillräckligt stora fonder för investeringar i tidiga skeden. Avkastning skapas i huvudsak genom följdinvesteringar, inte genom ingångsinvesteringar. För små fonder försvårar följdinvesteringar och därmed också avkastningsmöjligheterna. Staten kan här som fondinvesterar skapa hävstångseffekter för de riskkapitalister som reser nya fonder så att tillräckligt stora fonder för tidiga utvecklingskedan etableras på marknaden.
 - reducera risken för fondinvesterarna genom exempelvis asymmetrisk riskdelning (olika villkor för staten resp. den privata investeraren) eller genom garantiåtaganden (staten tar en del av förlusten för vissa typer av investeringsobjekt hos de fonder man har avtal med).
- **Tillgång till bra investerare - kompetent kapital.** En väl fungerande marknad behöver bra investerare av riskkapital som inte bara tillför pengar utan också den kompetens och de nätverk som behövs för utvecklingen av företagen. I fallet med företag som bygger på ny kunskap och ny teknik så krävs oftast att investeraren har en djup förståelse för hur både teknik och

affär ska/kan utvecklas. Staten kan stimulera och stötta tillgången till bra investerare (både affärsänglar och riskkapitalister) genom olika typer av partneravtal där staten genom avtalen agerar medfinansierare, antingen direkt (t ex via co-investment initiativ) eller indirekt (som fondinvestor). Statens roll blir att utvärdera investerarna, medan investeraren utvärderar investeringsobjekten/företagen.

- **Tillgång till potentiella tillväxtföretag som är kapitalmarknadsredo/investeringsredo.** Det måste finnas intressanta projekt/företag som är investeringsredo, dvs. där teknik, kundnytta och affärsnytta är rimligt bedömningsbara och de värsta osäkerheterna och riskerna är utredda och reducerade. Staten kan här med bidrag och mjuka lån i samverkan med kompetenta partners ta riskerna i de första utvecklingskedena då projekten karaktäriseras av genuin osäkerhet eller risker som inte motiverar institutionaliserat riskkapital

Dessa tre egenskaper måste adresseras parallellt och harmoniserat. I detta sammanhang ligger VINNOVAs främsta uppgift i att tillsammans med partners som innovationskontor och inkubatorer bidra till att projekt och företag blir redo för privat finansiering, dvs. öka tillgången till bra finansieringsobjekt.

Övergripande kommentarer

Givet utgångspunkterna ovan så anser VINNOVA att förslaget som helhet är mycket bra och delar i huvudsak utredningens utgångspunkter, huvudprinciper och övergripande åtgärdsförslag. Förslaget tar ett systemiskt grepp om statens finansiering och ger en renare och enklare struktur som öppnar för framtida effektiviseringar av statens insatser inom området. Samtidigt skapas betydligt bättre finansiella förutsättningar för riskfyllda projekt med stor potential att i ett tidigt utvecklingsstadium erhålla nödvändig finansiering och utvecklingsstöd. En uppskattad princip är att staten i allt större grad engagerar och involverar befintlig statligt uppbyggd innovationsinfrastruktur i form av t ex inkubatorer och innovationskontor. En annan positiv princip som vi vill lyfta fram är utredningens förslag att genom *Fondinvest AB* utveckla och stimulera marknaden av privat kapital och privata investerare genom indirekta investeringsinitiativ.

Det fortsatta arbetet bör dock beakta följande:

- Staten är, och kommer att vara, en stor aktör på finansierings- och riskkapitalmarknaden för projekt och företag i tidiga utvecklingskedan. Ett aktivt ägande i många, ofta konkurrerande bolag – även om det sker i samverkan med privata investerare – kan medföra problem med särintressen, jäv och undanträngningseffekter. Utredningens förslag med indirekt ägande via privata investerare välkomnas därför av VINNOVA. Utredningen genomlyser dock inte tillräckligt problemet med aktivt statligt

ägande. Därför bör principerna kring aktivt kontra passivt ägande beaktas i det fortsatta arbetet.

- Att samla statens riskkapital i ett bolag – *Fondinvest AB* – välkomnas. Vi vill dock föreslå att *Fondinvest* ges ett mandat att arbeta med en bred uppsättning instrument för att adressera två av utgångspunkterna ovan: tillgången till investeringskapital för tidiga utvecklingsskeden och tillgången på bra investerare i dessa skeden. Exempelvis är det inte säkert att samfinansierade fonder (som dessutom ska vara aktiebolag enligt förslaget, kap 5.3 s78) är det effektivaste sättet att verka på marknaden. ”Co-investment”-fonder¹ och garantiåtaganden för investerare (inte bara lånegarantier till företag) kan i kombination med fondinvesteringar vara ett många gånger effektivare sätt för staten att mobilisera privata investerare (t.ex även affärsänglar inte bara institutionellt kapital) och effektivisera finansieringssystemet. Genom att insatserna dessutom görs samlat genom *Fondinvest AB* så säkerställer man harmonisering och inte ökad fragmentering (vilket troligtvis skulle ske ifall olika instrument som behöver samverka hamnar i olika organisationer).
- Idag förekommer både statligt drivna nationella och regionala initiativ som erbjuder finansiering i tidiga skeden (exempelvis genom Almi, VINNOVA, Västra Götalandsregionen, Region Skåne etc). Det är viktigt att *Fondinvest AB* kompletterar dessa statliga initiativ både vad gäller belopp, former och engagemang.
- VINNOVA anser att det är viktigt att kvalitetssäkring av fondförvaltare säkerställs genom *Fondinvests* egen personal. *Fondinvest AB* bör därför ha en organisation som säkerställer en kompetent och tydlig ägarstyrning av de innehav som *Fondinvest AB* gör.
- Utredningens förslag innehåller delar som inte fullt tar hänsyn till de riskfinansieringsinstrument som finns på EU-nivå. VINNOVA föreslår att hänsyn tas till de synergier som kan finnas mellan *Fondinvest AB* och de initiativ som finns på EU-nivå. Här finns stöd att få från både EU-kommissionen och EIB-gruppen

¹ I ”co-investment”-fonder så kan ”certifierade” investerare (änglar, fonder, investmentbolag etc) kontrakteras vilket innebär att de exempelvis kan hämta 50% av investeringen baserat på egen utvärdering (staten gör ingen egen sk due-diligence, bara en koll att investeringsobjektet uppfyller statens kriterier). Därigenom binder inte staten sina medel per fond utan per investeringsobjekt och kan samarbeta med en bred uppsättning partners vars investeringsinriktning i sin helhet kan innehålla andra objekt än de staten prioriterar t ex objekt i senare utvecklingsskeden. Som (limited) partner i fonden (i fond-av-fond-lösningar) måste fonden som helhet uppfylla de statliga kriterierna samtidigt som investerare som inte har eller avser upprätta fonder är uteslutna (t ex affärsänglar, investeringsbolag).

Kommentarer kring de förslag som direkt påverkar VINNOVAs verksamhet

De delar som direkt påverkar VINNOVAs verksamhet är förslagen på

- Demonstrationsanläggningsfond (kap 5.6)
- Innovationsstöd (kap 5.9)

VINNOVA som nationell kontaktmyndighet för EU/Horizon 2020 vill också lyfta fram behovet av samverkan och synergi med EU's satsningar på att förbättra små och medelstora företags tillgång till utvecklingskapital.

Demonstrationsanläggningsfonden

Sverige har ett etablerat system för finansiering av forskningsinfrastruktur där forskningsfinansiärerna samverkar och även privata stiftelser bidrar till finansieringen. Motsvarande system för innovationsinfrastruktur finns inte, dvs. testbäddar, demonstrationsplattformar etc. där flera projekt över tiden kan testa, visa upp och validera sina resultat och koncept i samverkan med partners och potentiella kunder. VINNOVA stöter många gånger på forskningsresultat där enskilda projekt inte kan bära investeringarna i nödvändig innovationsinfrastruktur, i andra fall får de inte åtkomst till forskningsinfrastruktur som lätt skulle kunna användas och byggas ut för innovationsändamål (dvs. mer kommersiellt riktade tester och valideringsverksamheter). Eftersom statens finansiering av innovationsutveckling idag huvudsakligen är projektorienterad så riskerar Sverige att missa många potentiellt intressanta innovationer som baseras på forskning i avancerade material, miljöteknik, bioteknik, energiteknik etc. där testbäddar/demonstrationsanläggningar är nödvändiga för kommersialiseringen. Här kan en demonstrationsanläggningsfond spela en stor roll. Förslaget bygger dock på en modell där investeringen är projektspecifik och ska återbetalas givet att "demonstrationen" lyckas och projektet kommersialiseras. Denna strategi kan vara effektiv för några få projekt i senare utvecklingsfaser men risken är att många lovande projekt inte tar sig dit pga. svårigheter att validera skalbarheten utanför forskningslabben.

VINNOVA föreslår därför att frågan om innovationsinfrastruktur och statliga investeringar i demonstrationsanläggningar/testbäddar hanteras i ett bredare perspektiv där t.ex VINNOVA och Energimyndigheten får ökade anslag att i olika former av stöd få fram lämpliga kandidater för investeringar av demonstrationsanläggningsfonden.

Innovationsstöd

VINNOVA välkomnar förslaget om utökade möjligheter för Almi att erbjuda innovationslån till företagen och utökade möjligheter för VINNOVA att erbjuda verifieringsstöd till projekt och företag i mycket tidiga och riskfyllda utvecklingskedan. VINNOVA delar också utredningens skäl till förslaget. Idag kan vi se ett stort finansieringsbehov i riktigt tidiga och riskfyllda skeden för de innovations- och utvecklingsprojekt som kunskapsintensiva små- och medelstora företag behöver driva för att kunna växa på sikt. Det behovet kan inte tillgodoses med dagens tillgängliga volymer för exempelvis verifieringsmedel.

Nedan ges några mer detaljerade kommentarer till förslaget

- Det är viktigt att villkoren och formerna för innovationsstödet i form av VINNOVAs bidrag och Almi's innovationslån harmoniseras så att de kompletterar varandra och skapar synergier.
- VINNOVA stöder förslaget att distribuera innovationslånen och mikrolån via "certifierade" regionala aktörer där innovationskontor och inkubatorer intar en särställning. Detta förstärker också behovet av harmonisering av bidrag kontra lån eftersom samma aktörer även hanterar verifieringsbidrag till samma målgrupp. Dock är VINNOVA tveksam till förslaget att distribuera statens pre-seed investeringar enbart via universitetens holdingbolag. Det är naturligt att holdingbolagen hanterar universitetens eget ägande i företag sprungna ur forskningen, men generellt sett anser vi att inkubatorerna har en lämpligare roll och kompetens då det gäller pre-seed generellt. VINNOVA är vidare tveksam till förslaget att man lokalt i holdingbolag (eller för den delen i inkubatorer) ska ta beslut om statens investeringar i ägande (även om förslaget bara omfattar ingångsinvesteringarna). Hantering av ägande från statens sida bör hanteras varsamt och samordnat exempelvis genom att beslut om ägande alltid tas i samordnade investeringskommittéer där de kvalificerade/certifierade lokala aktörerna är föredragande. VINNOVA föreslår därför att Almi beslutar i frågor om ägande via pre-seed medel t.ex genom dess investeringskommittéer.
- VINNOVA bedömer liksom utredningen att behovet av verifieringsmedel är stort och avgörande för framgångsrik kommersialisering av forskning och projekt som baseras på teknik/kunskap i utvecklingens framkant. De föreslagna volymerna (125 MSEK+225 MSEK) ligger väl i linje med de nivåer VINNOVA förespråkar. Finansieringen av den föreslagna ökningen kan inte hanteras genom omdisponeringar av nuvarande budget utan kräver att nya medel tillförs VINNOVA.

- Verifieringsmedlen är ett av de viktigaste finansiella instrumenten med vars hjälp projekt görs investeringsredo för den privata marknaden. Samspelet med aktörer som innovationskontor och inkubatorer är särskilt viktigt här eftersom verifieringsmedel bör kopplas ihop med relevant coaching – dvs. verifieringsmedel ska inte ses som ett rent finansiellt bidrag/stöd utan som ”kompetent kapital” dvs. alltid kopplat med relevant och professionell affärscoaching.
- VINNOVA anser att det är viktigt att statens bidragsfinansiering av verifiering hanteras av en nationell enhet där VINNOVA bör vara den lämpligaste aktören genom sitt uppdrag och sin erfarenhet av denna typ av finansiering. Att överföra hanteringen av de nationella verifieringsmedlen (dvs. de som inte hanteras lokalt/regionalt) till en annan nationell enhet som utredningen har som alternativ anser VINNOVA ökar fragmentering och minskar effektivitet.
- VINNOVA ser beloppsgränserna för olika verifieringsetapper som en viktig del av myndighetens utformning av verifieringsinsatsen. Dels varierar behoven baserat på bransch – Life science har t ex helt andra kapitalbehov initialt än exempelvis utvecklingen av mobilappar - dels varierar beloppen baserat på mogenheten och karaktären hos respektive projekt. VINNOVA delar utredningens principer för utformningen av verifieringsmedlen (t ex utformning i två etapper, en regional/lokal första etapp och en nationell för större belopp) men vill att t.ex de detaljerade beloppsgränserna beslutas av VINNOVA i samverkan med Almi, innovationskontor och inkubatorer som en del av utformningen av verifieringsinsatsen.

Synergier och samverkan med EU/Horizon 2020

Inom Horizon 2020 sker en mängd olika insatser för att förbättra finansieringen av forskning och innovation i företag. Insatserna är samlade under programnamnet ”Access to Risk Finance”². Flera av insatserna omfattar de områden utredningen adresserar. VINNOVA vill uppmärksamma det fortsatta arbetet med *Fondinvest AB* om detta och möjligheterna till synergier och samverkansmöjligheter. Speciellt intressant är den nyligen inrättade Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). Fonden inrättas i partnerskap mellan kommissionen och EIB. Efsi ska stödja strategiska investeringar av europeisk betydelse i infrastruktur, framför allt

² Följande information ges under <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/access-risk-finance>: Under the 'Industrial Leadership' pillar, this specific objective will help companies and other types of organisation engaged in research and innovation (R&I) to gain easier access, via financial instruments, to loans, guarantees, counter-guarantees and hybrid, mezzanine and equity finance.

Datum

2015-09-14

Diariennr

2015-04008

Ert diariennr

N2015/4705/KF

bredband, energinät och transportinfrastruktur, särskilt inom utbildning, forskning och innovation samt förnybar energi och energieffektivitet. Fonden ska även stödja existerande nationella finansieringsstrukturer.

Efsi kommer också att lägga 25 procent av sitt kapital till att stödja riskfinansiering till små och medelstora företag och medelstora börsföretag. Detta stöd kommer att skötas av Europeiska investeringsfonden (en del av Europeiska investeringsbanks-gruppen).

I detta ärende har generaldirektör Charlotte Brogren beslutat. Chefsstrateg Kjell-Håkan Närfelt har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också direktör Göran Marklund och direktör Jakob Hellman deltagit.

Charlotte Brogren