

2015-09-16

Dnr 2015/955

Näringsdepartementet
Enheten för kapitalförsörjning
103 33 Stockholm

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

Riksgäldskontoret (fortsättningsvis Riksgälden) vill uppmärksamma ett antal egenskaper hos det system för kreditgarantier som utredningen föreslår. För det första bör det framhållas att systemet inte anser statliga garantier, eftersom garantigivaren är ett aktiebolag. För det andra gör utredningens förslag om garantiavgifter att systemet förväntas gå med årliga förluster. Det betyder att en direkt statlig subvention kanaliseras via ett bolag, vilket strider mot budgetlagens princip om en sammanhållen redovisning av statens kostnader. Riksgälden menar att utredningen även i andra avseenden valt att bortse från viktiga principer för hanteringen av statens medel. Reglerna för stödet bör i större utsträckning beakta vikten av att hantera statliga medel med omsorg.

Riksgälden väljer att på eget initiativ lämna ett remissvar på betänkandet ”En fondstruktur för innovation och tillväxt” (SOU 2015:64). Svaret berör i första hand det garantisystem som utredningen föreslår. Riksgälden kommenterar dessutom vissa principiella frågor kring hantering av statliga medel som väcks med anledning av det föreslagna garantisystemet.

Garantisystemet

I betänkandet finns resonemang som ger associationer till statlig garantigivning, mest konkret genom att utredningen kallar sitt förslag ”ett statligt garantisystem”. Därför finner Riksgälden det angeläget att uppmärksamma att det finns viktiga skillnader mellan det garantisystem som föreslås och statliga garantier i uttryckets egentliga bemärkelse.

I det föreslagna garantisystemet är det ett bolag som ställer ut garantier. Att bolaget ägs av staten gör dock inte att det är fråga om en statlig garanti. I ett bolag måste det finnas ett kapital som kan täcka de kreditrisker som garantigivningen ger upphov till. Detta skiljer sig från statlig garantigivning som innebär att hela statens balansräkning står bakom åtagandena och där någon öronmärkt kapitalbuffert således inte behövs. Att ett bolag är fristående betyder i sin tur att om det ska kunna bära stora risker måste det ha ett tillräckligt stort kapital och ta ut avgifter som gör det möjligt att återställa kapitalet om det uppstår förluster. Så är inte uppenbart fallet i det föreslagna garantisystemet.

Utredningen bedömer att garantisystemet kommer att ge ett underskott på 20–60 miljoner kronor per år. Förklaringen är att utredningen ser framför sig att garantiavgifterna för vissa företag kommer att sättas under den förväntade kostnaden. Det betyder, som utredningen noterar, att garantiavgiften subventioneras. Den subventionen finansieras i praktiken genom att Fondinvests kapital gradvis urholkas.

Detta innebär ett avsteg från huvudtanken i utredningen att Fondinvests kapital långsiktigt ska hållas konstant. Det innebär dessutom att statliga medel investerade i ett bolag används för att finansiera direkta subventioner (dvs. utöver de indirekta subventioner som ges genom att avgifter motsvarande förväntad kostnad ligger under ett normalt marknadspris). Vad som i grunden är en statlig kostnad hanteras på så sätt vid sidan av statsbudgeten.

Riksgälden menar att det är principiellt fel att kanalisera direkta statliga subventioner via ett bolag. Det överläts dessutom till bolaget att fördela dessa subventioner mellan privata aktörer genom att avgiften kan sättas på grundval av diskretionära kriterier. Även ordningen att indirekta subventioner, dvs. garantier och finansiering på icke marknads-mässiga villkor, fördelas via ett bolag kan ifrågasättas. Detta strider mot budgetlagens princip om en sammanhållen redovisning av statens kostnader, inklusive vilka verksamheter som får vilka subventioner. Ett minimikrav på ett garantisystem som detta är därför att avgifter i varje enskilt fall sätts så att åtminstone de förväntade kostnaderna täcks.

Hänsyn till principer för hantering av statliga medel

Riksgälden bedömer att förslagen rörande garantisystemet illustrerar en mer generell brist och djupare problem i utredningens ansats. Utredningen har sett det som sin uppgift att finna vägar att kanalisera stöd till företagande. Riksgälden menar, utan att ifrågasätta de mål som ligger bakom utredningens uppdrag, att detta har fått utredningen att på flera punkter bortse från viktiga principer för hantering av statens medel.

Även om stöd förmedlas via ett statligt bolag, snarare än en anslagsfinansierad myndighet, gäller nämligen att det kapital som riksdagen tillfört bolaget är statens medel. Det framgår bland annat av att realiserade förluster i fondens verksamhet minskar värdet på statens aktier i fondbolaget, vilket i sin tur minskar statens finansiella förmögenhet. Även förluster i statliga bolag har på så sätt statsfinansiella effekter.

Mot denna bakgrund anser Riksgälden att det bör framhållas att risken i den verksamhet som Fondinvest tänks bedriva är stor. Utredningen konstaterar rörande riskkapital-investeringar (s. 74): "Förväntat normalutfall är att en stor andel av investeringarna kommer att generera förluster, några kommer att ge en låg avkastning och ett litet antal kommer att generera mycket god avkastning."

Det betyder att om andelen investeringar som ger stora överskott under en period blir bara något mindre än förväntat kommer kapitalet att urholkas. Därigenom blir det mindre medel kvar att investera i nya projekt, vilket försämrar förutsättningarna att generera nya överskott och ökar känsligheten för nya förluster. Risken att fonden kommer att tömmas är således inte försumbar. I så fall minskar statens tillgångar i motsvarande grad. För att verksamheten ska kunna fortsätta måste staten tillskjuta nytt kapital, vilket i så fall måste hämtas från anslag. Det är dessutom troligt ett sådant kapitaltillskott skulle försämma statens finansiella sparande, eftersom kapitaltillskott till verksamheter där förlusten är stor inte klassificeras som finansiella tillgångar.

Riksgälden föreslår mot denna bakgrund att reglerna för stödet bör balanseras om i förhållande till utredningens förslag. Vikten av att hantera statliga medel med omsorg bör

ges en mer framskjuten plats. Det betyder till exempel att avgifter under förväntad kostnad inte bör vara tillåtna i garantisystemet. Av samma skäl bör kravet på att privata investerare bär risk ökas i riskkapitalverksamheten.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat efter föredragning av Lars Hörngren. I den slutliga handläggningen har även Kristoffer Ekström, Niclas Elofsson och Maria Hallman deltagit.

Hans Lindblad

Lars Hörngren