

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om statens riskkapitalgarantier

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om statens riskkapitalgarantier. Med stöd av lagen kan kreditinstitut, utvecklingsbolag och andra samfund och fonder som sysslar med riskinvestering beviljas statsgarantier med tanke på den situationen att de åsamkas förluster till följd av aktiekapitalinvesteringar i små och medelstora företag. Garantierna beviljas av Statsgaranticentralen på statens ansvar. Statsgarantier skulle enligt förslaget beviljas så att investeraren, om en investering misslyckas, med stöd av statsgarantin ersätts för en del av

investeringen. För lyckade projekt får Statsgaranticentralen i samband med realiseringen av investeringen en andel av investeringens värdestegring. Det föreslås att det maximala beloppet av statens garantiansvar skall vara 200 milj. mk.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Det föreslås, att lagen skall tillämpas på de statsgarantier som beviljas åren 1992—1994.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläget och de föreslagna ändringarna

1.1. Nuläget

Med tanke på företagsverksamhetens konkurrenskraft är några av de viktigaste förutsättningarna vad gäller små och medelstora företags (SM-företags) förmåga att förnya sig att viktiga nya innovationer utvecklas och ny produktion startas på basis av dessa innovationer. Denna utveckling har i hög grad kringskurits av svårigheterna att uppbringa kapitalfinansiering utifrån för företagets projekt. I synnerhet då ett företags utveckling av verksamheten befinner sig i begynnelsekedet har det på grund av de risker som är förknippade med utvecklingen varit problematiskt att få utomstående finansiering till samma villkor som eget kapital.

Med riskinvestering i SM-företag, dvs. venture capital-verksamhet, avses en 5—10-årig tidsbunden investering, till samma villkor som

eget kapital, i minoritetsandelar i SM-företag med goda tillväxtpöjligheter. Investeraren deltar dessutom i allmänhet aktivt i utvecklandet av intresseföretagets affärsverksamhet, vilket faktum klart skiljer riskinvesteringsverksamheten å ena sidan från traditionell investering och å andra sidan även från statens olika stödsystem.

I Finland fanns i början av 1991 redan 22 företag som erbjöd riskkapitalfinansiering. Beloppet av det kapital som inriktades på verksamheten var dock relativt anspråkslöst. Bolagen hade i slutet av 1990 ett sammanlagt kapital på 605 milj. mk, vilket i relation till bruttonationalprodukten var betydligt mindre än medeltalet i Europa. Av detta kapital har för riskinvesteringar i ca 175 företag sammanlagt använts endast ca 188 milj. mk.

Det har i många länder ansetts viktigt att förbättra förutsättningarna för verksamhet som erbjuder SM-företag utomstående riskkapitalfinansiering. Syftet är att främja ett ökat utbud av finansiering till samma villkor som

eget kapital, i synnerhet i det inledande skedet av företagsverksamheten. I Finland är möjligheten att få venture capital-finansiering, i det följande riskkapitalfinansiering, bättre för företag i tillväxtskedet än för företag i begynnelsekedet. Även riskkapitalfinansieringsverksamheten i samband med ledningens företagsköpsarrangemang, dvs. med MBO-företagsköpen, har tilltagit. Däremot har tillgången på finansiering i det skede då en ny produktionsidé utvecklas och även i det skede då produktionsverksamheten inleds varit otillräcklig på grund av den höga risknivå, som är förknippad med verksamheten.

Det har hittills gjorts tämligen få riskkapitalinvesteringar i Finland. År 1990 gjordes ca 1 200 investeringsanbud till riskinvesteringsbolagen, varav 65 ledde till ett positivt beslut, dvs. till minoritetsdelägarskap i bolaget.

Delegationen för små och medelstora företag vid handels- och industriministeriet, i det följande delegationen, föreslog i sitt PM av den 1 februari 1990 åtgärder vilka syftar till att förbättra dels de allmänna verksamhetsförutsättningarna för företag som erbjuder riskkapital, dels förutsättningarna för statens finansiering. Åtgärderna baserar sig på en utredning som gjorts för delegationen på beredning av Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra). I anslutning till statsfinansieringen föreslog delegationen att det inom handels- och industriministeriets förvaltningsområde skulle inrättas en fristående riskkapitalfond, som skulle förvaltas i samband med Kera Ab, och att Statsgaranticentralen för sin del skulle utreda sina möjligheter att ta i bruk en särskild statsgaranti, som skulle beviljas företag eller fonder som styr riskkapitalfinansiering till SM-företag.

1.2. Inriktning av statens finansiering på riskkapitalinvesteringar

Syftet med stödandet av riskkapitalinvesteringsverksamheten är att främja SM-företagens konkurrenskraft samt att påskynda deras tillväxt genom finansieringsstödåtgärder, som stärker kapitalstrukturerna.

Av statens specialfinansinstitut har Sitra, Kera Ab samt Kera Ab:s nedan nämnda dotterbolag Start Fund of Kera Ab investerat riskkapital i SM-företag.

Venture capital-finansieringen i Finland är

för närvarande liten i förhållande till företagsverksamhetens volym. Behovet av att utveckla den har ökat kraftigt i takt med förändringarna i näringsstrukturen och internationaliseringen. Det är därför motiverat att statens medel i högre grad än hittills inriktas på att främja riskkapitalfinansiering. Detta är nödvändigt i synnerhet i det skede då en ny produktionsidé utvecklas och då produktionsverksamheten inleds. Av finansieringen av de projekt som för närvarande får finansieringsunderstöd inom handels- och industriministeriets förvaltningsområde skulle en del lämpa sig bättre för riskkapitalfinansiering. På så sätt kunde effekterna av statens finansiering förbättras, och rådgivnings- och expertservice bättre utnyttjas i anslutning till projekten. Detta talar för att finansieringssystemen inom ministeriets förvaltningsområde bör kompletteras med riskkapitalfinansiering.

Riskkapitalfonden Start Fund of Kera Ab inledde sin verksamhet vid ingången av 1991. Kera Ab fick 1991 ett anslag om 30 milj. mk för tecknande av aktiekapital i bolaget och för inrättande av en riskkapitalfond för SM-företag vid bolaget. Syftet var att bilda ett särskilt bolag för en riskfond för att förbättra finansieringen vid SM-företag då en produktionsidé är i utvecklingsskedet och produktionen i begynnelsekedet. I statsbudgeten för 1992 finns ett anslag om 35 milj. mk för höjande av aktiekapitalet i Start Fund of Kera Ab. Målet med inriktningen av statens finansiering på riskkapitalinvesteringar är att förbättra också privatpersoners, försäkrings- och pensionssamfunds, bankers samt andra företags intresse för riskinvesteringar i SM-företag.

Riskkapitalfinansiering kan främjas med statens medel både genom att medel inriktas direkt på verksamheten, t.ex. genom att den nämnda specialfonden inrättas, och genom att staten deltar i fördelningen av finansieringsrisken med hjälp av statsgarantier.

För att utbudet av riskkapitalfinansiering skall vara tillräckligt behövs för ändamålet inte bara statens medel utan också privat kapital. Det är därför viktigt att staten, förutom att den främjar sådan riskkapitalfinansiering som grundar sig på statens direkta finansiering, också med hjälp av statsgarantier deltar i stärkandet av bärkraften hos företag som är specialiserade på riskkapitalfinansiering.

1.3. De föreslagna ändringarna

Enligt 1 § lagen om Statsgaranticentralen (111/89) kan garanticentralen bevilja garantier och i enlighet med särskilda stadganden utföra uppgifter som förbättrar SM-företags möjligheter att få riskfinansiering. Avsikten har varit att de senare åtgärderna skall kunna vidtas om detta befins nödvändigt då SM-företags verksamhet finansieras.

I denna proposition föreslås främjande av riskkapitalfinansieringen så, att staten deltar i fördelningen av finansieringsriskerna genom statsgarantier. Statsgaranticentralen skall börja garantera kreditinstituts, utvecklingsbolags och venture capital-bolags och -fonders riskkapitalinvesteringar så, att investeraren ersätts för en del av en investering på basis av garantin ifall investeringen misslyckas. Statsgarantier skall även kunna beviljas utländska riskinvesterare. Andelen av statens risk skall vara en del av beloppet av hela den förlorade investeringen och denna andel skall variera beroende på arten av den investering som är föremål för investeringen. Garantier skall beviljas särskilt för varje investering, varvid garanticentralen i fråga om varje enskilt projekt kan överväga om den deltar eller ej.

För riskkapitalgarantierna uppbär Statsgaranticentralen utöver garantiprovisionen också en skälig värdestegringsersättning. Denna ersättning föreslås vara en andel av den vinst som fås vid realiseringen av investeringen.

Syftet är att inrikta garantierna i huvudsak på sådana innovationsbetonade företag i begynnelsekedet som har goda tillväxtutsikter, och i synnerhet på företag som tar i bruk ny produktionsteknologi eller utvecklar nya produkter eller produktförbättringar som är konkurrenskraftiga internationellt sett. På så vis kan man förbättra möjligheterna att få sådana riskfyllda nya produkter under produktion som är viktiga med tanke på företagsverksamhetens konkurrenskraft på lång sikt. Garantibesluten skulle fattas särskilt för varje investering och garantier skulle inte beviljas fastighetsinvesterare eller värdepappershandlare.

För närvarande får SM-företagen inte pengar till samma villkor som eget kapital på värdepapetsmarknad. Denna situation kommer med största sannolikhet att fortgå åtminstone för de små SM-företagens vidkommande. Ändå görs en betydande del av de nya innovationerna just i sådana företag. Totalekonomiskt sett vore det

motiverat att stöda igångsättandet av ny produktion på basis av sådana innovationer.

Mottagare av riskkapitalgarantier skall enligt förslaget vara bolag och fonder som gör investeringar i SM-företag. Sådana investeringsfonder som huvudsakligen har fått de medel de investerar från staten står utanför verksamheten. Garantiojekt vore alltså i huvudsak privata bolag och fonder som bedriver riskinvesteringsverksamhet. För närvarande finns ca 16 sådana bolag.

Det föreslås att statsborgen för riskkapitalinvesteringar ges i form av garantier. Borgensformen skulle förutsätta att det juridiskt sett finns en s.k. huvudskuld. Det är således motiverat att bevilja den föreslagna statsborgen under namnet garanti. I den finländska juridiska terminologin har garanti traditionellt betydtt en förbindelse genom vilken någon på vissa villkor åtar sig att svara för skada som någon annan kan åsamkas. Borgen innebär åter borgensmannens förbindelse till borgenären till säkerhet för att gäldenären fullgör sin betalningsförpliktelse.

Garanticentralen skall ingå avtal med mottagaren av en garanti om förfarandet vid fortsatta investeringar, vid höjning av aktiekapital och vid fusioner samt i andra motsvarande situationer.

Om rätten för mottagaren av en garanti och garanticentralen att säga upp garantin under dess giltighetstid skall överenskommas i garantiavtalet. Då en garanti på detta sätt upphör, betalas inte ersättning till mottagaren på basis av garantin.

2. Ärendets beredning

Propositionen bygger på de förslag delegationen för SM-företag och Statsgaranticentralen framlagt och har beretts som tjänsteuppdrag vid handels- och industriministeriet. Utlåtanden om propositionen har begärts av Industrins Centralförbund, Centralförbundet för hantverk och småindustri, Centralhandelskammaren, Kera, Suomen riskisijoitusyhdistys, Bankföreningen i Finland, Företagarnas Centralförbund i Finland och finansministeriet. Remissinstanserna ansåg allmänt att propositionen var nödvändig och brådskande. Remissinstansernas förslag har i mån av möjlighet beaktats i propositionen.

3. Propositionens ekonomiska och organisatoriska verkningar

De riskkapitalinvesteringsgarantier som Statsgaranticentralen beviljar skall till sitt materiella innehåll vara förlustgarantier. I fråga om lyckade projekt skall garanticentralen få avkastning av de garantier den beviljat, för att på så vis kunna täcka förlusterna i samband med misslyckade projekt.

Enligt denna proposition skall andelen av statens risk vara högst 50 % av beloppet av hela den förlorade investeringen. Enligt uppskattning varierar risken beroende på arten av den investering som är föremål för investeringen i enlighet med garanticentralens beslut mellan 30 och 50 %.

Garanticentralen skall på riskkapitalgarantierna uppbära garantiprovision och dessutom en skälig ersättning för stegring i investeringens värde. Ersättningen skall i enlighet med garanticentralens beslut uppgå till 10—30 % av den vinst på den av garantin berörda andelen som fås vid realiseringen av investeringen.

Enligt 4 § 1 mom. lagen om Statsgaranticentralen skall garanticentralen i sin verksamhet se till att centralens utgifter på lång sikt om möjligt kan täckas med inkomsterna av verksamheten. I fråga om riskgarantier skall den i lagen avsedda företagsekonomiska lönsamheten eftersträvas genom att en del av garan-

tierna inriktas på teknologibetonade företag och en del på företag med goda tillväxtpotentialer. I fråga om de sistnämnda kan realiseringen av investeringen ske betydligt snabbare än i fråga om teknologibetonade företag. Även risken att misslyckas är mindre.

Det maximala beloppet av statsgarantierna föreslås sammanlagt vara 200 milj. mk. Om den genomsnittliga riskkapitalgarantin är 500 000 mk och 20—30 investeringar skall garanteras årligen, är den årliga tillväxten i statens risk alltså 10—15 milj. mk.

För täckande av eventuella förluster till följd av den föreslagna statliga garantiverksamheten behövs medel i det skede då garantiriskerna tas, vilket innebär att finansieringsbehovet blir synligt först med flera års fördröjning. Förlusternas storlek beror också på de ersättningar som fås för riskkapitalgarantierna.

Under den första verksamhetstiden är det möjligt att garantiförlusterna blir betydligt större än inkomsterna av garantiavgifterna. Finansieringsbehovet beräknas dock minska senare, då realiseringsersättningar för lyckade investeringar flyter in.

Vid Statsgaranticentralen behövs inga betydande administrativa resurser för beviljandet av de nya riskkapitalgarantierna. För bedömningen av investeringsobjekten är syftet dock att i någon mån stärka företagsundersökningsresurserna.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. Enligt paragrafen kan riskkapitalgarantier beviljas kreditinstitut, utvecklingsbolag och andra samfund och fonder som ägnar sig åt riskinvestering. Garantier skall även kunna beviljas utländska bolag och fonder som gör riskinvesteringar och som vill göra i denna proposition avsedda investeringar i finländska SM-företag. Med sammanslutning avses i propositionen detsamma som på annat håll i lagstiftningen. Sammanslutningar är aktiebolag, öppna bolag, kommanditbolag, andelslag och andra ekonomiska föreningar, ideella föreningar samt former som baserar sig på speciallagstiftningen om dessa sammanslutningar.

Avsikten är att parter som idkar riskinvesteringsverksamhet och som huvudsakligen får de investerade medlen av staten skall stå utanför verksamheten. Sådana är t.ex. utvecklingsbolag som är dotterbolag till Kera Ab samt Keras riskinvesteringsfond Start Fund of Kera Ab. Mottagare av riskkapitalgarantier är således i huvudsak utvecklingsbolag som drivs med privat kapital, venture capital-fonder och andra bolag som bedriver riskinvesteringsverksamhet. Statsgarantier skall dock även kunna beviljas sådana investerande bolag eller sammanslutningar av offentliga och privata investerare i vilka det bolag som huvudsakligen finansieras med statens medel är minoritetsdelägare.

2 §. Statsgaranti kan beviljas med tanke på

den situationen att investeraren åsamkas förluster till följd av en aktiekapitalinvestering som investeraren gjort i ett sådant företag som avses i 1 § 1—2 mom. lagen om statsgarantier för vissa näringsgrenar.

Med stöd av lagen om statsgarantier för vissa näringsgrenar kan Statsgaranticentralen ge statsgarantier till säkerhet för krediter som beviljats för utvecklande, utvidgning och grundande av samt för förbättrande av verksamhetsbetingelserna för företag inom medelstor industri och småindustri, arbetsrörelse, turistbranschen, pälsdjursuppfödning, fiskodling, trädgårdsodling samt torvproduktion. Statsgarantier kan dessutom enligt lagen ges för krediter till företag som bedriver verksamhet som direkt främjar någon annan företagsverksamhet.

Som SM-företag anses i dag företag med högst 500 arbetstagare och anläggningstillgångar värda högst 350 milj. mk. Högst 1/3 av hela företaget får ägas av ett storföretag.

3 §. I paragrafen definieras garantiernas användningsändamål. Statens riskkapitalgarantier beviljas att delvis ersätta förlust som uppkommit till följd av riskkapitalinvesteringar i SM-företag. Statsgarantier beviljas för en andel om högst 50 % av den förlustrisk som uppstår i samband med aktiekapitalinvesteringen.

Andelen av statens risk varierar beroende på arten av den investering som är föremål för investeringen i enlighet med Statsgaranticentralens beslut mellan 30 och 50 %. Garantierna beviljas särskilt för de olika investeringarna. Garanticulturalen kan alltså pröva varje projekt särskilt.

Statsgaranti beviljas utan motsäkerhet. Statens risk regleras genom investeringens täckningsgrad (30—50 %) och genom ersättningen för stegring i investeringens värde (10—30 %).

4 §. Enligt paragrafen skall beviljade garantier samtidigt få vara i kraft till ett sammanlagt belopp av högst 200 milj. mk.

Enligt paragrafens 3 mom. behandlas riskkapitalmedlen av Statsgaranticentralen.

5 §. Enligt paragrafen ersätts på basis av en statsgaranti en i lagen avsedd investerare för den i 3 § nämnda, av garantin täckta andelen av förlust som eventuellt åsamkats investeraren till följd av aktiekapitalinvesteringen. Förlust anses ha uppkommit då mottagaren av garantin utan vederlag eller mot ett formellt vederlag avstår från sin investering eller då bolaget har försatts i konkurs eller trätt i likvidation.

Statsgaranticentralen skall i de förstnämnda fallen som ett villkor för utgivandet av ersättning kunna kräva att de aktier som är föremål för investeringen på samma villkor överförs till garanticulturalen, varvid garanticulturalen också skall ha rätt att överlåta dem på det sätt den anser vara ändamålsenligt.

6 §. Enligt lagen om Statsgaranticentralen ansvarar staten för de garantier som garanticulturalen har beviljat. Med stöd av lagen uppbärs för garanticulturalens garantier och andra prestationer avgifter som fastställs av garanticulturalen med iakttagande av de närmare avgiftsgrunder som handels- och industriministeriet fastställer (427/92). För garantierna skall uppbäras en engångsavgift om 0,75 %, liksom för industrigarantier enligt lagen om statsgarantier för vissa näringsgrenar, och en årsavgift som kan variera mellan 0,5 och 3,0 % beroende på hur stor den företagsekonomiska risken bedöms vara i fråga om det företag som är föremål för investeringen.

Till riskinvesterandets natur hör att investeraren utträder ca 5—10 år efter det att investeringen gjorts. Möjliga sätt att utträda är försäljning av andelen till företagaren eller till en annan investerare eller listning på t.ex. OTC-listan, som förs av värdepappersföreningarna. Utöver garantiavgifterna skall, då den som mottagit garantin realiserar sin investering, till garanticulturalen uppbäras en ersättning för stegring i investeringens värde. Den vinst som fås av investeringen skall beräknas så, att från det överlåtelsepris som fås i samband med realiseringen avdras teckningspriset och eventuell skatt på försäljningsvinsten. Ersättningens relativa belopp skall bestämmas då garantianbudet lämnas och kan variera mellan 10 och 30 % beroende på hurudana värdestegringsmöjligheterna och investeringens industripolitiska betydelse bedöms vara. Garanticulturalen skall få en i garantibeslutet avtalad ersättning för vinsten på den andel som är föremål för garantin.

Enligt 11 § lagen om Statsgaranticentralen får avgifter som baserar sig på garantier som beviljats av garanticulturalen utan dom eller utslag sökas ut i den ordning som gäller för indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som

möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Dessutom föreslås att lagen skall tillämpas på de statsgarantier som har beviljats åren 1992—1994.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om statens riskkapitalgarantier

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

I händelse av sådan förlustrisk för kreditinstitut eller andra samfund eller fonder med riskinvesteringsverksamhet som uppkommer i samband med aktiekapitalinvesteringar kan statsgarantier beviljas enligt vad som stadgas i denna lag.

2 §

Statsgaranti kan ges med tanke på den situationen att en i 1 § nämnd investerare åsamkas förlust på grund av en aktiekapitalinvestering som investeraren har gjort i ett sådant företag som avses i 1 § 1—2 mom. lagen om statsgarantier för vissa näringsgrenar.

3 §

Statsgaranti beviljas för högst 50 procent av den förlustrisk som uppkommer i samband med en aktiekapitalinvestering.

Statsgaranti beviljas utan krav på motsäkerhet.

Statsgarantiärendena behandlas av Statsgarantientralen.

4 §

Garantier som beviljats med stöd av denna lag får samtidigt vara i kraft till ett belopp av högst 200 miljoner mark.

5 §

En investerare som avses i 1 § ersätts på basis av statsgaranti för den del av en förlust

som garantin täcker och som har åsamkats investeraren genom den aktiekapitalinvestering som är föremål för garantin.

En förlust enligt 1 mom. anses ha uppkommit då investeraren utan vederlag eller mot ett formellt vederlag avstår från sin investering eller då det bolag som är föremål för investeringen har försatts i konkurs eller trätt i likvidation.

När investeraren utan vederlag eller mot ett formellt vederlag avstår från sin investering, kan som ett villkor för utgivande av ersättning krävas att de aktier som är föremål för investeringen överförs till Statsgarantientralen på motsvarande villkor. Garantientralen har härvid rätt att överlåta de överförda aktierna på det sätt som den anser ändamålsenligt.

6 §

I fråga om garantiavgifter som uppbärs av Statsgarantientralen och andra prestationer och ersättningar iakttas vad som stadgas i lagen om Statsgarantientralen (111/89).

Förutom garantiavgifter uppbärs för statsgarantier som avses i denna lag en ersättning för inträffad stegring i investeringens värde. Ersättningen utgör högst 30 procent av den vinst på den av garantin berörda andelen som fås i samband med att investeringen realiserar.

7 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas vid behov genom förordning.

8 §

Denna lag träder i kraft den

Denna lag tillämpas på de statsgarantier som
199 . har beviljats åren 1992—1994.

Helsingfors den 22 maj 1992

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Minister *Hannele Pokka*

