

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ett statsbolag för kapitalinvesteringsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition förslås att en lag skall stiftas om ett statsbolag som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet.

Det aktiebolag som föreslås bli bildat skall vara ett statsbolag som bedriver kapitalinvesteringar - dvs. riskkapitalverksamhet. Bolaget skall ha till uppgift att öka särskilt små och medelstora företags tillgång på finansiering i form av eget kapital och att därigenom stärka landets industriella struktur och den företagsverksamhet som betjänar industrin. I statens tredje tilläggsbudgetproposition för 1994 föreslås ett anslag på 320 milj. mk för aktiekapitalet och annat eget kapital i det föreslagna bolaget samt för tecknande av eventuella konverteringslån.

Kapitalinvesteringsbolaget skall vara en fond för fonderna, och det skall i första hand göra placeringar i existerande och eventuella nya kapitalinvesterings-, dvs. riskkapitalsammanslutningar. På så sätt bereds sammanslutningar-

na ökade möjligheter att i sin tur göra placeringar i industriföretag och företag som betjänar industrin. Bolaget skall också kunna göra direkta investeringar i målföretag, även om verksamheten i huvudsak bedrivs genom kapitalinvesteringssammanslutningar. Bolaget skall göra endast företagsekonomiskt motiverade placeringar, och krav på avkastning skall ställas i fråga om de placeringar bolaget gör.

Det föreslås att bolagets kapital inledningsvis skall bestå av statliga investeringar. Bolagets ägarbas skall kunna breddas, dock så att statens bestämmanderätt i bolaget bevaras. Statsrådet skall bestämma om de allmänna principerna för verksamheten genom att fastslå de allmänna målen för investeringspolitiken.

Propositionen ansluter sig till statens tredje tilläggsbudgetproposition för 1994 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1. Propositionens mål

De finska små och medelstora företagens skuldsättningsgrad är synnerligen hög. Den knappa tillgången på finansiering i form av eget kapital för bolag som inte är officiellt noterade har försvagat dessa företags tillväxtmöjligheter.

Riskkapitalverksamheten är synnerligen utvecklade i Finland och begränsad jämfört med motsvarande verksamhet i t.ex. andra OECD-länder. I Finland uppgår kapitalinvesteringarna till bara ca 0,15 promille av bruttonationalprodukten, vilket är ett av de lägsta värdena i Europa.

Sammanslutningarna för riskkapitalinvesteringar är hos oss drygt tjugo, och av dessa är en del mycket små. De mest betydande riskkapitalinvesteringarna med landsomfattande verksamhet är Start Fund of Kera Ab och Sitra. I de största universitetsstäderna har bildats ett nätverk av regionala riskkapitalsammanslutningar med både privat och offentligt riskkapital. Vissa bankgrupper och storföretag har egna riskkapitalfonder. Den största privata aktören inom branschen är för närvarande CapMan Capital Management Oy.

Särskilt de offentligt finansierade sammanslutningarna koncentrerar sin verksamhet närmast på finansiering av det inledande skedet av

företagens livscykel, för vilket privat riskkapital knappt har kunnat fås. För omfattande finansiering av s.k. MBO-affärer (företag köps av företagsledningen), branscharrangemang eller internationaliseringsfaser har de inte tillräckliga förutsättningar med nuvarande resurser. Också nyetablerade teknologiföretag, som ofta är förknippade med hög risk, stöter på problem i att få finansiering för internationell kommersialisering av sin teknologi.

Kapitalinvesteringar är ett viktigt medel när det gäller att förbättra små och medelstora företags soliditet, öka deras förmåga att ta risker och möjligheter till snabbare tillväxt och internationalisering. Om ett bolag med statlig majoritet bildas för kapitalinvesteringsverksamhet uppnås sålunda både industripolitiska mål och mål som hänför sig till utvecklandet av kapitalmarknaden. Den största nyttan av den offentliga maktens insatser i teknologipolitiken kan fås om finansmarknaden kan erbjuda tillräckligt med riskkapital för kommersialiseringssfasen. Kommersiellerings- och internationaliseringsfasen kräver ofta en mångdubbel insats jämfört med produktutvecklingen. Det föreslagna bolaget kan främja kommersialiseringen av produktutvecklingsinsatser genom att säkerställa tillgången på tillräcklig finansiering i form av eget kapital.

Bolagets placeringar förstärker industrins struktur i och med att det också främjar finansieringen av stora företags nya, ofta teknologinriktade affärsaktiviteter. Riskkapital behövs också för att befordra den industriella strukturomvandlingen och nya bolagsarrangemang samt för att hjälpa nya bolag att t.ex. hitta en internationell samarbetspartner eller göra bolaget dugligt för att upptas på börslistan.

Syftet med att grunda bolaget är att förbättra kapitalinvesteringsmarknadens funktion. Bolagets verksamhet skall bidra till att inhemskt och utländskt privat riskkapital kommer ut på marknaden. Hos oss har kapitalinvesteringsmarknaden i begynnelsekedet av branschens utveckling i stor utsträckning baserat sig på offentliga riskkapitalfinansiärers verksamhet. Bolagets verksamhet tjänar till att öka det privata kapitalets intresse för riskkapitalmarknaden. I sin investeringspolitik kan bolaget t.ex. förutsätta att hälften av kapitalet för det bolag som utgör investeringsobjekt hämtas från den privata sektorn. I och med att

kapitalinvesteringsbolaget bildas förbättras på så sätt också tillgången på privat riskkapital.

Om de nuvarande kapitalinvesteringssammanslutningarnas resurser ökar och nya riskkapitalfonder träder in på marknaden, främjas marknaden funktion och konkurrensen. Kapitalinvesteringarna kan specialisera sig enligt bransch och olika faser av målföretagens livscykel.

Det statliga kapitalinvesteringsbolaget grundar sig på statsrådets principbeslut om att medel som staten inhämtat genom privatiseringen av statsbolagen skall användas till att förstärka Finlands industriella bas. Om bolaget bildas har detta en synnerligen stimulerande verkan på kapitalinvesteringsverksamheten i landet.

Bolaget skall inte grundas genom den föreslagna lagen, utan i den ordning som lagen om aktiebolag föreskriver eller genom att ett befintligt bolag utnyttjas, varvid grundandet innebär att det befintliga bolagets bolagsordning ändras så att den överensstämmer med det bolag som avses i denna lag. Staten gör genom ett statsrådsbeslut med stöd av 6 § lagen om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/91) en aktiekapitalinvestering och en eventuell annan kapitalinvestering i bolaget.

2. Detaljmotivering

1 §. I 1 § skall bolagets ändamål definieras. Bolagets ändamål skall vara att finansiera kapitalinvesteringar som inriktas främst på små och medelstora företag och att därigenom förbättra betingelserna för industrin och den företagsverksamhet som betjänar denna. Målet för verksamheten skall vara att förbättra särskilt de små och medelstora företagens tillgång på finansiering i form av eget kapital genom att via sammanslutningar av olika typer som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet (målsammanslutningar) rikta finansiering särskilt till företag med tillväxt- och internationaliseringspotential. Företagens konkurrensförmåga på den internationella marknaden baserar sig ofta på specialisering. Bolagets verksamhet skall också syfta till att främja strukturomvandlingen inom industrin genom att delfinansieringen av s.k. MBO-arrangemang och motsvarande omorganiseringar av företagsverksamhet ökas.

Med företagsverksamhet som betjänar industrin skall avses all produktion som anknyter till industriell verksamhet. Bolagets medel skall också kunna kanaliseras till industriell tjänsteproduktion, såsom omfattande produktion av ADB-programvaror, särskilt när det är fråga om export av tjänsterna.

Målet med att grunda bolaget är att förstärka landets industriella bas. Avsikten är därför att en anknytning till industriell verksamhet i Finland alltid skall förutsättas. Målföretaget kan dock ha aktiviteter i utlandet, och investeringen kan gå via en fond som är etablerad utomlands.

Bolagets verksamhetsområde avses omfatta hela landet. Bolagets uppgift vore att aktivt leta efter investeringsobjekt oberoende av förläggningssort. Bolaget skall samarbeta aktivt med Start Fund of Kera Ab, Kera Ab och Sitra samt det regionala riskkapitalnätverk som dessa tillsammans grundat, och på så sätt säkerställa att företag på annat håll i landet har tillgång till riskkapital.

Bolaget skall vara ett aktiebolag. Vad som avses med statsbolag definieras i lagen om utövande av statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet. Enligt 2 § i denna är ett statsbolag ett aktiebolag där staten har bestämmanderätt som grundar sig på statens direkta aktieinnehav. Namnet bestäms då bolaget grundas. Bolaget skall inte grundas genom den föreslagna lagen, utan på samma sätt som andra aktiebolag. Meningen är att staten skall teckna alla bolagets aktier i samband med bolagsbildningen.

2 §. Enligt 2 § skall bolaget på företagsekonomiska grunder främst göra placeringar i sammanslutningar som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet (målsammanslutningar), huvudsakligen i form av eget kapital. Bolaget skall också kunna göra direktinvesteringar i målbolag.

Bolaget fungerar således i huvudsak som en s.k. fond för fonderna. Målsammanslutningar kan vara befintliga kapitalinvesteringssammanslutningar och underordnade fonder i anslutning till dessa samt nya sammanslutningar som träder in på marknaden i syfte att bedriva kapitalinvesteringsverksamhet. Dessa sammanslutningar har olika bolagsform, såsom aktiebolag, kommanditbolag eller andelslag.

De viktigaste investeringsformerna vore placeringar som aktiekapital i målbolag av aktie-

bolagsform och motsvarande placeringar i eget kapital i målbolag av annan bolagsform.

Bolaget skall kunna göra investeringar i målsammanslutningarna också i form av kapitallån. Samarbetet kan dessutom ske genom att gemensamma underordnade fonder bildas eller parallella investeringar görs direkt i målföretag.

Bolaget skall också av särskilda skäl kunna göra investeringar direkt i målföretagen. I det här fallet vore det exempelvis fråga om att delvis finansiera omorganiseringar av företagsverksamheten.

Bolaget skall bedriva sin verksamhet på företagsekonomiska grunder. Det skall söka kommersiellt motiverade projekt på marknaden genom att låta aktörerna inom branschen konkurrera med varandra. I sin investeringspolitik skall bolaget tillämpa en princip enligt vilken målsammanslutningen samlar en viss del av riskkapitalet på den privata sektorn innan bolaget gör en placering i sammanslutningen. Fond för fonderna -strukturen utjämnar betydligt den risk som faller på bolagets lott, eftersom bara en del av investeringarna görs direkt i målföretagen.

Bolagets investeringar skall sträcka sig över olika tidsrymder, som varierar från två till mer än tio år. Då bolaget frigör sig från en investering skall de medel som inflyter allokeras till nya fondprojekt.

Med en investering i form av eget kapital avses en investering i målsammanslutningens eller målbolagets aktiekapital och, i fråga om andra bolag än aktiebolag, i motsvarande annat eget kapital. Investeringar i form av eget kapital kännetecknas av bristen på säkerheter samt begränsningar i fråga om återbetalning och utbetalningen av ränta eller annan avkastning. Investeringar av detta slag kan beroende på villkoren vara aktieinvesteringar, s.k. kapitallån, vinstandelslån och konverteringslån. Bolagets investeringar behöver således inte medföra t.ex. rösträtt, om investeringen är motiverad av andra skäl. Bolaget kan göra placeringar också i form av kapitallån. Kapitallån berättigar till ränta före egentlig dividendutdelning. Likaså kan det avtalas att kapitallånet under vissa omständigheter omvandlas till aktier.

Bolaget skall i motiverade fall kunna göra placeringar i en målsammanslutning eller ett målföretag i form av främmande kapital, t.ex. genom arrangemang med konverteringslån. Också dessa instrument kan ingå i riskkapital-

finansiering och är i vissa fall bättre lämpade för ordnande av ett målföretags finansiering.

Trots att bolaget skall kunna göra placeringar också i form av kapitallån och investeringar i form av främmande kapital, hör dess verksamhet inte till tillämpningsområdet för kreditinstitutslagen (1607/93) av bl.a. den orsaken att bolagets egen finansiering inte bygger på medel som anskaffas av allmänheten och skall återbetalas

Bolagets verksamhet hör inte heller till tillämpningsområdet för lagen om placeringsfonder (480/87). Med fondverksamhet avses enligt nämnda lag anskaffning av medel från allmänheten till en placeringsfond och vidareplacering av dessa medel i värdepapper samt förvaltning av fonden.

Bolagets likvida medel skall kunna placeras på penningmarknaden. Bolaget kan göra temporära värdepappersplaceringar i officiellt noterade bolag. Sådana placeringar vore tillåtna i syfte att ordna förvaltningen av bolagets medel på ett företagsekonomiskt sakligt sätt i ett läge där de medel som står till bolagets förfogande inte har kunnat placeras i andra än officiellt noterade bolag på ett sådant sätt som den egentliga riskkapitalverksamheten förutsätter.

I vissa situationer kan också en egentlig kapitalinvestering göras i börsvärdepapper, avtalsmarknadsvärdepapper eller marknadsvärdepapper som är föremål för handel vid värdepappersbörsen eller annan offentlig handel. En sådan placering kan vara motiverad t.ex. då en del av ett större bolag som står utanför bolagets kärnverksamhet säljs exempelvis till den operativa ledningen. Dylika strukturella arrangemang i företagsverksamheten omfattas av bolagets kapital investeringsverksamhet, även om merparten av placeringarna beräknas bli gjorda i andra värdepapper än sådana som är föremål för offentlig handel.

Enskilda placeringar skall vara förenade med krav på avkastning. Avkastningskravet varierar då mellan fonder av olika typ eller med inriktning på olika faser av livscykel. Vid exempelvis finansiering av företag i den inledande fasen vore kravet på avkastning mindre än t.ex. vid finansiering i tillväxtfasen. När det gäller riskkapitalverksamhet fås avkastningen ofta först i samband med frigörelsen från investeringen. Kravet på avkastning betyder därför ett mål i fråga om den slutliga avkastningen, som naturligt nog inte alltid uppnås.

Bolaget skall skötas enligt företagsekonomiska principer. I fråga om all dess investeringsverksamhet ställs följaktligen krav på lönsamhet. Målsammanslutningarna skall göra placeringar i livsdugliga målföretag. Detta är den grundläggande förutsättningen för yrkesmässig kapital investeringsverksamhet. Målsammanslutningarnas verksamhet och deras kvalitet skall bedömas noggrant innan några investeringsbeslut fattas, t.ex. vad ledningen och dess investeringspolitik beträffar. I bolagets investeringspolitik skall särskild vikt fästas också vid en placeringens likviditet och frigörelsen från placeringen. Bolagets investeringsverksamhet skall inte vara förenat med något stödelement.

3 §. Av bolagets aktier bör i statens omedelbara ägo och besittning finnas ett antal som utgör över hälften av de röster som samtliga aktier medför. Stadgandet bestämmer statens ovillkorliga minimi innehav i bolaget. När bolaget bildas skall staten teckna hela aktiekapitalet. På en eventuell senare nedskärning av statens ägarandel tillämpas lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/91). I lagen stadgas om statsrådets befogenheter och behovet av riksdagens samtycke för breddning av ägarbasen. Lagen ger statsrådet rätt att vidta eventuella ägararrangemang så att statens andel i bolaget utan riksdagens samtycke kan minskas till gränsen för kvalificerad majoritet (2/3 av det röstetal som aktierna medför). För att denna gräns skall kunna underskridas krävs att riksdagen ger sitt samtycke, vilket den kan göra t.ex. i samband med behandlingen av statsbudgeten utan någon lagändring. Stadgandet i den föreslagna lagen kräver i sin tur en lagändring i det fall att man i ett senare skede önskar minska statens innehav under den gräns som bestäms i 3 §

Även om staten tecknar alla aktier då bolaget grundas, kan det i ett senare skede visa sig vara motiverat att bredda ägarbasen. Om bolaget i ett senare skede skall upptas för notering vid värdepappersbörsen, måste ägarbasen breddas. Statens bestämmanderätt i bolaget bör dock bevaras trots en eventuell breddning av ägarbasen.

4 §. Enligt 4 § 1 mom. skall statsrådet besluta om de allmänna principerna för bolagets verksamhet. Dessa skall definiera de allmänna riktlinjerna för bolagets investeringspolitik, vilka bör vara förenliga med verksamhetens

ändamål, som fastställs i 1 §. Bolagets operativa verksamhet skall bolagets lagstadgade organ ansvara för.

Enligt 2 mom. skall bolaget höra till handels- och industriministeriets förvaltningsområde. Det skall omfattas av samma principer som andra statsbolag inom handels- och industriministeriets förvaltningsområde.

Enligt 3 mom. skall bolaget utöver ett aktiebolags lagstadgade organ ha ett konsultativt investeringsråd. Bolaget skall ha nära samarbete med befintliga och eventuella nya fonder som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet. Dessa målsammanslutningar kartlägger i enlighet med sina egna verksamhetsprinciper målföretag som är intressanta ur kapitalinvesteringssynvinkel. Det är därför inte i första hand bolaget som skall ansvara för letandet efter egentliga målföretag. Det är dock viktigt att säkerställa att bolagets styrelse har tillgång till högklassig sakkunskap i investeringsverksamhet för kartläggning av de företag som är intressanta med tanke på investeringar i enlighet med de mål som uppställts i 1 § och den investeringspolitik som både statsrådet och bolaget utformat. Investeringsrådet skall vara med vid beredningen av investeringsbesluten. Investeringsbesluten skall föredras för styrelsen av verkställande direktören, som är investeringsrådets sekreterare. Investeringsrådet utnämns av bolagets styrelse, som i enlighet med de principer som anges i lagen om aktiebolag ansvarar för att bolagets verksamhet organiseras på ett lämpligt sätt.

5 §. Enligt 5 § skall vid behov närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kunna utfärdas genom statsrådsbeslut. Med stöd av annan lagstiftning skall statsrådet bestämma om förordnande av en representant för staten vid bolagets bolagsstämma och om instruktioner som skall ges representanten.

2. Propositionens organisatoriska verkningar

Grundandet av bolaget har inga direkta organisatoriska verkningar. Bolaget skall bedriva sin verksamhet som en privaträttslig juridisk person enligt lagen om aktiebolag, och staten skall utöva bestämmanderätt i bolaget på basis av sin aktieandel. Den konstituerande eller ordinarie bolagsstämman skall besluta om bolagsordningen. I bolagsordningen bestäms i

enlighet med lagen om aktiebolag närmare om bolagets organisation med beaktande av vad som stadgas i 4 § om investeringsrådet.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Förslaget ansluter sig till statens tredje tilläggsbudgetproposition för 1994. I tilläggsbudgetpropositionen föreslås (moment 32.50.89) att 320 milj. mk skall användas till aktiekapitalet i det statliga kapitalinvesteringsbolag av aktiebolagsform som föreslås bli bildat och till annan investering i bolaget i form av eget kapital samt till att betala teckningspriset på eventuella konverteringslån.

Bolaget skall skötas enligt företagsekonomiska principer. Dess mål är följaktligen att gå med vinst. Det förutsätts dock inte att bolaget betalar ut dividend till staten under de första verksamhetsåren, utan det skall kunna använda sin eventuella vinst till att bygga på sitt eget kapital, som i sin tur kan användas för expansion av den egentliga investeringsverksamheten.

I sin helhet växer riskkapitalmarknaden märkbart mer än den offentliga kapitalinvesteringen. Inledningsvis skall bolaget ha 320 milj. mk till sitt förfogande. Kanaliseras offentliga medel i denna grad till kapitalinvesteringsverksamhet, ökar detta det privata kapitalets intresse för riskkapitalmarknaden. Enligt en försiktig beräkning växer marknaden med 500—600 milj. mk. Då man dessutom beaktar den extra kredit som målföretagens höjda aktiekapital möjliggör, kan det kapital som investerats i företagen växa med sammanlagt ca 2 mrd mk.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid handels- och industriministeriet. Ministeriet har hört sakkunniga i företagsfinansiering och representanter för de största sammanslutningarna som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet samt satt sig in i kapitalinvesteringsverksamheten i Sverige.

5. Andra omständigheter som inverkar på propositionens innehåll

Propositionen ansluter sig till statens tredje

tilläggsbudgetproposition för 1994 och avses bli behandlad i samband med den.

6. Närmare bestämmelser

Statsrådet kan vid behov utfärda närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att statens tredje tilläggsbudgetproposition för 1994 har antagits.

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

Lag

om ett statsbolag för kapitalinvesteringsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Ändamålet med statsbolag för kapitalinvesteringsverksamhet är att finansiera kapitalinvesteringar som inriktas främst på små och medelstora företag och att därigenom förbättra betingelserna för industrin och den företagsverksamhet som betjänar denna.

När bolaget grundas tecknar staten alla dess aktier.

2 §

Bolaget gör investeringar huvudsakligen i form av eget kapital i sammanslutningar som bedriver kapitalinvesteringsverksamhet. Bolaget kan också göra direktinvesteringar i företag som bedriver sådan verksamhet som avses i 1 § 1 mom.

Bolaget gör sina investeringar på företagsekonomiska grunder. I fråga om investeringarna skall bolaget ställa krav på avkastning.

3 §

Av bolagets aktier skall i statens omedelbara

ägo och besittning finnas ett antal som utgör över hälften av de röster som samtliga aktier medför.

4 §

Statsrådet bestämmer om de allmänna principerna för bolagets verksamhet.

Bolaget hör till handels- och industriministeriets förvaltningsområde.

I bolaget finns ett investeringsråd, vars medlemmar utnämns av styrelsen och som arbetar som konsultativt organ för denna.

5 §

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas vid behov genom statsrådsbeslut.

6 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 28 oktober 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Handels- och industriminister *Seppo Kääriäinen*