

EU:s revolverande finansiella instrument

EN KUNSKAPSÖVERSIKT FÖR SVERIGES KOMMUNER OCH
REGIONER

Förord

Våra medlemmar på regional och lokal nivå arbetar med att skapa bästa möjliga förutsättningar för tillväxt och samhällsutveckling. Dels genom att erbjuda god samhällsservice, dels genom sitt utvecklings- och näringslivsarbete. Sedan 1995, då Sverige gick med i EU, är även den regionala utvecklingspolitiken och de pengar som EU har till sitt förfogande för att stimulera utvecklingen och tillväxten i EU en viktig del i det arbetet.

Vilka finansiella resurser som finns till förfogande för företag och offentliga aktörer som vill investera i och utveckla sin verksamhet, är en central del i tillväxtarbetet. Sedan en tid tillbaka använder vi i Sverige pengar ur regional-fonden till revolverande fonder, vilket betyder att kapital gjorts tillgängliga på den svenska kapitalmarknaden till företagsinvesteringar.

Landskapet med tillgängligt kapital för företag och offentliga aktörer är komplext och förändras med tiden. Därför har SKL med hjälp av Kontigo tagit fram denna rapport som beskriver vilka EU-medel som går till olika revolverande fonder i Sverige tillgängliga för företag och offentliga aktörer.

Rapporten ger en grundläggande första kunskap om hur dessa finansiella fonder fungerar under nuvarande programperiod som omfattar EU:s långtidsbudget 2014-2020.

Vi vill också med denna kartläggning ta avstamp inför kommande programperiod 2021-2027, och visa hur vi i Sverige på bästa sätt kan dra nytta av dessa medel även framöver.

Stockholm i oktober 2018

Katrien Vanhaverbeke
Sektionschef Lokal och regional utveckling
Avdelningen för Tillväxt och Samhällsbyggnad

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Inledning	5
Revolverande finansiella instrument – en översikt	7
Finansiella instrument i kommuner och regioner.....	16
Sammanfattande analys	21

Inledning

Inom EU:s sammanhållningspolitik har sedan några år tillbaka begreppet ”revolverande fonder” vuxit fram. Begreppet används i första hand för att beteckna de finansiella instrument som flertalet medlemsländer idag använder inom ramen för sina strukturfondsprogram. ”Revolverande” betyder i sammanhanget att de resurser som anslås, via exempelvis EU:s regionalfond, är tänkta att investeras så att de ger en avkastning som sedan kan användas till nya investeringar.

I Sverige introducerades den typen av europeiska finansiella instrument i den förra budgetprogramperioden (2007-2013). I nuvarande programperiod (2014-2020) har de fonder som då etablerades fått påfyllning med nya medel från strukturfondsprogrammen samtidigt som de första exitförsäljningarna också skapar ett återflöde av resurser. Flertalet av dessa fonder förvaltas idag av Almi Invest AB, ett bolag som bildades för just detta syfte och som, precis som Almi Företagspartner AB, ägs av staten och regionerna (landstingen) gemensamt.

EU är också en aktör på den svenska kapitalmarknaden genom Europeiska Investeringsbanken (EIB-Gruppen). Genom den s.k. Junckerplanen inrättades år 2014 bl.a. den Europeiska fonden för strategiska investeringar (EFSD). Fonden är egentligen en garanti grundad med resurser ur EU:s budget (främst medel från FoU-programmet Horisont) och används bl.a. för att EIB-gruppen ska kunna öka sina finansiella åtaganden. Även EIB:s finansiella produkter är ett exempel på sådana revolverande instrument. Junckerplanen var ett svar på den kreditåstramning som följde på finanskrisen 2009-2010.

De revolverande fonderna har vunnit politiskt stöd då de kan sägas bidra till att rikta fokus mot produktiva investeringar (som kan ge avkastning) och då de anses mer kostnadseffektiva än fonder som används för bidrag utan krav på avkastning och återinvestering. Just den förmodade effektiviteten i de revolverande fonderna framstår som särskilt attraktiv när många ser att tillgången till europeiska resurser kan komma att begränsas.

Svenska kommuner och regioner är idag vana att nyttja EU:s fonder och program inom sammanhållningspolitiken, såväl Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) som Socialfonden (ESF) och Jordbruksfonden (främst Landsbygdsprogrammet). Däremot kan mer kunskap om de revolverande finansiella instrumenten, vad de innebär, hur de kan nyttjas och särskilt då hur kommuner och regioner kan dra nytta av dessa både i sig och i kombination med ESI-fonderna, behövas. Även när det gäller företag och entreprenörer på jakt efter investeringskapital finns ett kunskapsgap när det gäller den här typen av finansiella resurser.

SKL har mot den bakgrunden vänt sig till Kontigo i syfte att få en kunskapsöversikt med fokus på just revolverande finansiella instrument och kommuners och regioners nyttjande av dessa.

Uppdragets frågeställningar

SKL har för uppdraget presenterat ett antal frågor man önskar få besvarade och belysta:

- Vilka är de revolverande finansiella instrumenten inom EU?
- Hur fungerar instrumenten i grunden?
- Vilken roll kan instrumenten spela för att komplettera kapitalförsörjningen för små och medelstora företag och vad betyder det för olika regioners kapitalförsörjning?
- Vilka är möjligheterna och hindren för kommuner och landsting/regioner att själva nyttja dessa finansieringsinstrument?
- Vilka sektorer/investeringar i kommuner och landsting skulle kunna vara aktuella?

Metoder, uppdragets genomförande

Uppdraget är grundat i två huvudsakliga metoder. För det första har vi sökt och läst tillgänglig dokumentation från fondernas ansvariga myndigheter och aktörer såsom EIB-gruppen, Almi Invest AB och Norrlandsfonden. Vi har även sökt och analyserat policypapers från EU-kommissionen och forskningsrapporter från universitet och forskningsinstitut.

Utöver detta har vi även genomfört ett mindre antal intervjuer, t.ex. med EIB-gruppens Sverigechef, representanter för Kommuninvest och för ett litet urval svenska kommuner.

Revolverande finansiella instrument – en översikt

I detta avsnitt söker vi i huvudsak besvara frågorna: Vilka är de revolverande finansiella instrumenten inom EU och hur fungerar instrumenten i grunden?

Vi belyser också vilken roll instrumenten kan spela för att komplettera kapitalförsörjningen för små och medelstora företag och vad det betyder för olika regioners kapitalförsörjning?

Vad är Revolverande Finansiella Instrument (RFI)?

I figuren nedan beskriver vi olika typer av kapital uppdelade på olika typer av finansiella instrument. I grunden skiljer vi mellan ägarkapital (till vänster om den streckade linjen i figuren) och lånekapital (till höger om linjen). Bägge typerna av kapital kan användas till investeringar.

Ägarkapital kan antingen vara i form av *eget kapital*, dvs. kapital som ägarna investerar genom någon form av kapitaltillskott i verksamheten, eller i form av *externt kapital*. Externt kapital innebär att någon icke-ursprunglig ägare skjuter till kapital. Detta sker oftast genom någon form av emission av aktier, som alltså innebär att investeraren tar aktier i utbyte mot det investerade kapitalet. Ur den ursprungliga ägarens perspektiv innebär detta alltså att en del av framtida vinster och kontrollen över företaget försvinner till investeraren.

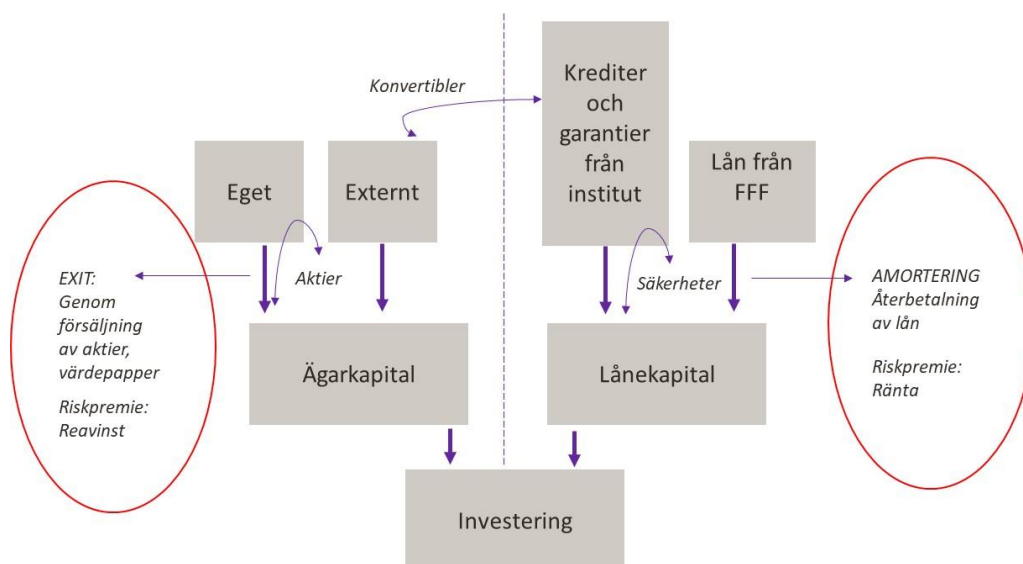
För att åstadkomma vad vi här kallar revolvering – på ägarkapitalet – krävs att investeraren gör s.k. exit, dvs. säljer sina aktier eller motsvarande i bolaget, antingen på en öppen värdepappersmarknad (t.ex. genom att bolaget noteras på en marknadsplats) eller genom en överlåtelse till en annan ägare (ibland tillbaka till de ursprungliga ägarna). Försäljningen innebär då att pengarna återförs till investeraren (dvs. revolverar). I bästa fall gör investeraren en reavinst på sin exit. Detta är att betrakta som investerarens riskpremie och är en del av revolveringen. Denna princip är densamma för såväl privata som offentliga investerare.

Lånekapital är den andra formen av investeringskapital. Lånen kan antingen komma från familj, vänner eller liknande (på engelska ofta benämnt som family-friends-fools) eller via aktörer på den finansiella marknaden (banker, kreditinstitut, etc.). När det gäller finansiella låneinstrument består dessa av många olika typer, där vanliga lån och krediter utgör *en* typ. Utöver vanliga lån och krediter har vi också sett en snabb tillväxt av instrument som leasingtjänster för olika investeringar, factoringtjänster och liknande. Inom den offentliga delen av lånekapitalet ser vi också en snabb utveckling av olika former av garantier som ett exempel på finansiella låneinstrument, dvs. att den offentliga aktören möjliggör för låntagaren att få ett lån i privat bank med hjälp av den offentliga aktörens garanti (i t.ex. någon form av borgen för att möjliggöra och sänka

kostnaderna för lånen) av någon som tar på sig ansvaret ifall låntagaren inte skulle uppfylla villkoren för lånet. För att kunna ställa sådana garantier finns krav på att det ska finnas tillräcklig kapitaltäckning.

För lånekapitalet är det återbetalning och räntor som utgör revolveringen av resurserna, där räntorna utgör en slags riskpremie. Här kan vi också nämna s.k. konvertibler eller konvertibla lån som en slags brygga mellan lånekapital och ägarkapital. Konvertibla lån innebär att långivaren har rätten att byta ut sin fordran mot ägarandelar i bolaget som är kredittagare. Fördelen för låntagaren är att detta kan innebära minskade krav på andra säkerheter, längre löptider eller lägre ränta.

Figur 1. Olika former av kapital för t.ex. en investering i ett företag



Ur ett investerarperspektiv söker man kapital i den form som ”kostar” minst. Man brukar tala om en finansieringstrappa, som innebär att man först använder bidrag av olika slag, därefter eget ägarkapital, följt av lånekapital och sist externt ägarkapital. Investeraren ”tvingas” förflytta sig uppför denna trappa då kapital på de lägre trappstegen av olika skäl inte är tillgängliga (eller blir allt för dyra), beroende på investeringens karaktär eller kredittagarens förmåga.

Bidrag av olika slag saknar per definition ”direkta” kostnader för den som nyttjar dem, men kan ändå innebära indirekta kostnader av olika slag. Det vill säga det kostar att nyttja bidragen, t.ex. i form av administrativa merkostnader, merkostnader för att man måste offentliggöra vissa uppgifter kring investeringen eller kostnader som innebär att man exponerar sig för andra typer av granskning eller genomlysning. I Kontigos intervjuer med företag som nyttjar olika typer av bidrag eller stöd uppges ofta att sådana indirekta kostnader ibland uppfattats som betydande.

När det gäller eget kapital kan man å ena sidan hävda att ett visst mått av eget kapital alltid krävs för att matcha annan finansiering, vare sig den är i form av bidrag eller lån. Kostnaden för att använda eget kapital bortser man som investerare ofta ifrån, men den beror på vilka alternativ företagen har för användningen av sitt kapital och skillnaderna i risk/avkastning mellan dessa användningar.

Kostnaderna för att använda lånekapital av olika slag handlar förstas om räntor (inklusive avgifter), vilka risker man tar i form av de säkerheter man ställer. Idag möts de flesta små och medelstora företag som söker en kredit av krav på att ägarna ska gå i personlig borgen. Sådana krav förknippas enligt våra intervjuer med företag med upplevda stora risker just genom att den per automatik kopplar samman företagets ekonomi med inte bara den privata ekonomin utan den för hela hushållet.

Kostnaderna för att nyttja externt ägarkapital består av utspädningen av ägarkapitalet vilket innebär att man förlorar kontrollen över bolaget och att man minskar sin relativa avkastning från bolaget, det vill säga – andelen avkastning.

Figur 2. Företagens kapitalförsörjningstrappa



Ur företagets perspektiv varierar också möjligheterna att få del av dessa olika kapitalformer med en rad olika faktorer.

Bidrag till investeringar är i princip möjliga bara i de regionalpolitiska stöd-områdena. Även där är möjligheterna begränsade, t.ex. kan inte investeringar i alla branscher stödjas. Utöver detta finns också en gräns för hur stor andel av den totala investeringen man kan få bidrag för liksom för hur stort bidraget totalt sett kan vara. I en del fall utgör också de indirekta kostnaderna hinder för investeraren att söka bidrag.

Möjligheterna att använda eget kapital begränsas på flera sätt. Mest naturligt av tillgången till eget kapital. Handlar det om större investeringar är det bara ett

fåtal personer och företag som klarar att finansiera sådana med eget kapital. Här finns också ofta stora skillnader både mellan olika individer som entreprenörer och mellan olika typer av företag.

Möjligheterna att få en kredit varierar också mellan företag och beroende på vilken typ av investering som avses. Flera studier pekar på att möjligheterna att få krediter är mindre för nystartade företag, för företag med komplexa eller svårförståeliga affärsmodeller som inte är kända för kreditgivaren samt för företag med svaga säkerheter eller där själva investeringen av olika skäl inte kan nyttjas/värderas som en säkerhet. Flera studier har också pekat på att t.ex. unga, kvinnor och personer födda utanför Sverige har relativt sett svårare att få krediter. Utöver detta kan också kapitalbehoven vara så stora att lån inte är realistiska.

När det gäller möjligheterna att få tillgång till externt ägarkapital så ser dessa också väldigt olika ut för olika företag. I princip är externt ägarkapital möjligt bara för bolag där man ser att det finns någon form av skalbar affärsmodell, som samtidigt också kan förstås av investeraren.

Offentliga RFI

I denna rapport kommer vi i huvudsak att beskriva offentligt finansierade RFI. De flesta OECD-länder erbjuder sedan länge olika former av finansiella instrument finansierade och/eller administrerade av offentliga aktörer. I Sverige har vi t.ex. Almi Företagspartner som lånar ut till svenska små och medelstora företag, offentliga riskkapitalaktörer såsom tidigare Saminvest, Inlandsinnovation eller Almi Invest som investerar ägarkapital i bolag med potential. Konstruktionen för dessa instrument innefattar att företagen ska betala tillbaka eller att finansieraren ska göra exit och kapitalet återföras. Detta skiljer instrumenten från bidrag, t.ex. i form av stöd till investeringar.

Motiven för samhället att erbjuda sådana finansiella instrument är att man anser att marknaden (företagen själva, banker, kreditinstitut, investmentbolag eller privata equitybolag) ”misslyckas” med att försörja företagen med kapital i tillräcklig mängd. Detta innebär att lönsamma investeringar riskerar att inte bli av med förlorad sysselsättning, tillväxt och välfärd som följd. I princip gäller detta resonemang även offentliga bidrag till exempelvis investeringar.

Frågan om vad som är tillräckligt kapital är i det sammanhanget förstået omtvistad. I teorin ska tillgången till kapital säkra att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar blir av. De offentliga aktörerna ska komplettera de privata och erbjuda kapital för lönsamma investeringar där de privata har svårt att värdera riskerna eller där de enskilda riskerna kan vara så stora att privata aktörer avstår.

Ett flertal studier har försökt att besvara frågan om huruvida det finns ett kapitalgap som offentliga aktörer bör fylla eller om marknaden faktiskt är bäst på att avgöra vilka de produktiva investeringarna är. Om vi med offentliga aktörers försorg finansierar sådant som inte borde få finansiering så riskerar vi

inte bara det offentliga kapitalet som investeras utan också att samhället i stort lägger resurser på fel saker. Om vi å andra sidan har offentliga aktörer som inte tar större risker än de privata så riskerar vi att det offentliga kapitalet tränger undan det privata.

Man brukar i vetenskapliga studier vanligtvis peka på ett antal situationer eller förhållanden där kapitalmarknaden inte alltid har förutsättningar att möta behoven (ur ett samhällsperspektiv). Dessa är branscher där utvecklingstiderna för nya produkter är väldigt långa (t.ex. life science) eller där investerarnas kunskap om produkter, tjänster, processer och marknader är låg (innovativa branscher som t.ex. techsektorn). Gapen kan också uppstå som ett resultat av vilka företagen som söker kapital är t.ex. när det gäller nystartade företag som saknar en ekonomisk historia eller företag som ägs och drivs av personer med begränsade kontaktnät eller företag som finns på andra platser än där investerarna finns. Ekonomerna brukar beskriva skälen till att gap uppstår i dessa fall som att det råder en informationsasymmetri där företagaren och investeraren har svårt att ha samma kunskapsbild. Investerarens mer begränsade kunskap gör att investeringen uteblir.

Sammantaget har ovanstående betytt att vi idag i de flesta OECD-länder har offentligt finansierade och organiserade finansiella instrument vid sidan av de som finns på den privata marknaden.

Det är först i fallet med offentliga aktörer som vi kan tala om revolverande instrument i någon egentlig mening. Begreppet revolverande existerar bara genom att det ställs i relation till olika typer av bidrag eller subventioner där kapitalet ”försvinner” genom att bidragen betalas ut. Ett näraliggande exempel skulle kunna vara de statliga regionala investeringsstöd som svenska regioner och statliga myndigheter betalar ut till företag som vill investera i de regionalpolitiska stödområdena. Företagen kan här söka bidrag för att täcka en viss del av sina investeringar. Bidragen är i det fallet inte revolverande. Det finns inga krav på återbetalning (om inga fel begås). Men ett lån från Almi Företagspartner eller en investering i ägarkapital via Almi Invest ska betalas tillbaka, antingen genom räntor och amorteringar på lånet eller genom att fonden säljer aktierna och gör s.k. exit ur bolaget. Så länge detta fungerar ska i teorin inte fondens eller långivarens kapital minska. Men för att vara verkligt marknadskompletterande måste de offentliga RFI-aktörerna, precis som alla offentliga aktörer på kapitalmarknaderna, ta större risk än de privata aktörerna och en viss minskning av kapitalet är därför ofta en del i kalkylerna.

Hur fungerar RFI

Revolverande finansiella instrument (RFI) förser marknaden med kompletterande kapital, utöver det kapital som privata aktörer såsom banker, investmentbolag eller affärsänglar tillhandahåller. I grunden finns två typer av RFI: ägarkapital och lånekapital. Därutöver kan olika mellanformer förekomma, t.ex. genom s.k. konvertibler som är ett lånekapital som kan omvandlas till ägarkapital enligt på förhand uppställda regler.

I grunden innebär ägarkapitalmodellen att fonden investerar i bolag, företrädesvis i tidiga skeden eller i andra former av utvecklingsskeden. Målet är att investera i bolag med tydliga skalbara affärsidéer som möjliggör en värdeökning i bolaget. Fonden investerar antingen ensam eller tillsammans med andra investerare. När det gäller t.ex. Almi Invest är målet att investera tillsammans med privata investerarnätverk. I utbyte mot investeringen tar fonden vanligtvis aktier, dvs. fonden blir delägare i det bolag man investerar i och de ursprungliga ägarna får se sitt ägande utspätt och sin kontroll över bolaget minskas.

Fonden arbetar sedan aktivt för att främja bolagets utveckling, t.ex. genom att bistå med kompetens och kontakter för att företagets affärsmässighet och konkurrenskraft ska stärkas. Målet för fonden är att bolaget ska utvecklas så att fondens innehav efter några år kan säljas, och kapitalet i fonden återställas, helst med en vinst för att täcka de fall där investeringen går förlorad.

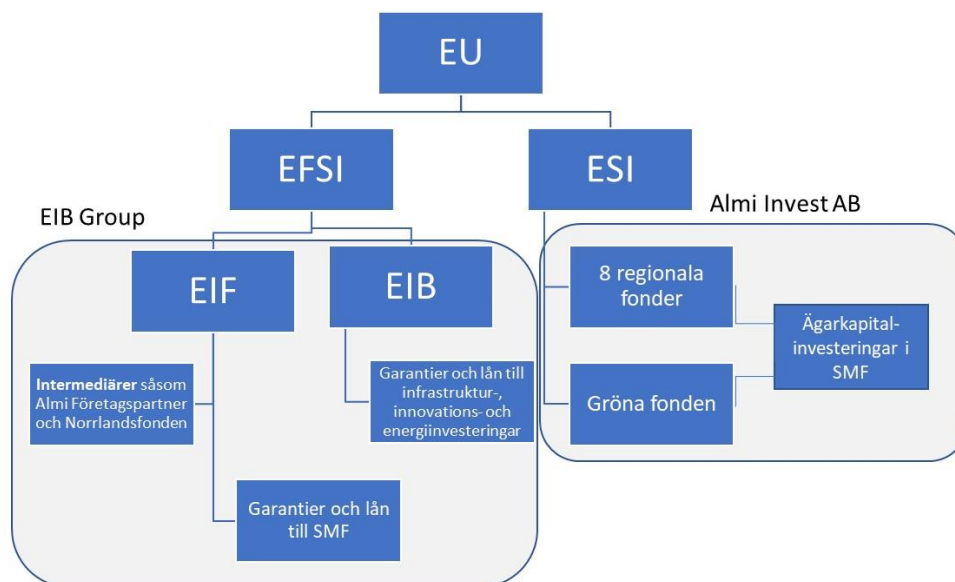
För låneinstrument är logiken i princip densamma. Kapital lånas ut antingen direkt eller i form av en garanti. En garanti är en slags borgensförbindelse som möjliggör ett lån från annat håll, exempelvis från en bank. Garantin utgör säkerhet för lånet, antingen för hela lånebehovet eller för en del av det. För såväl lån som för garantier tar finansiären ut en ränta/avgift. När låntagaren betalar tillbaka lånen återställs finansiärens kapital och för garanten frigörs det kapital som kreditgivaren varit tvungen att binda upp för att säkra garantin så att det kan nyttjas till nya krediter eller kreditgarantier.

Finansiella instrument genom "EU-systemen"

EU:s finansiella instrument består av två huvudtyper: dels de som upprättas och finansieras genom de Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI), dels den verksamhet som bedrivs via Europeiska Investeringsbanken (EIB) eller Europeiska Investeringsfonden (EIF). I figuren nedan åskådliggör vi de olika finansiella instrumenten EU erbjuder, med Sverige som exempel. På högra sidan i figuren finner vi de instrument som tillhandahålls genom ESI-fonderna, i första hand genom ERUF och de totalt nio revolverande fonder som idag finns och som förvaltas av Almi Invest AB.

På den vänstra sidan i figuren finner vi de mindre kända instrumenten som ingår i den s.k. EFSI-fonden och som förvaltas av EIB-gruppens två grenar EIB och EFI.

Figur 3. EU:s revolverande finansiella instrument via EFSI och Sammanhållningspolitiken - exemplet Sverige



Finansiella instrument inom ESI-fonderna

De mest kända EU-finansierade instrumenten är de fonder som finansieras via EU:s regionala fond (ERUF). Det finns idag åtta regionala fonder som finansieras via åtta regionala ERUF-program – en för varje s.k. NUTS 2-område i Sverige. Utöver det finns den s.k. gröna fonden som finansieras via det s.k. nionde nationella ERUF-programmet. Alla nio fonderna drivs idag av Almi Invest AB. Totalt förvaltar fonderna mer än 3 mdr kronor och har genomfört investeringar i över 400 små och medelstora företag över hela landet.

Investeringarna har gjorts i samverkan i nätverk med 800 privata investerare. I huvudsak består investeringarna i ägarkapitalinvesteringar. Hittills har fonderna tillsammans gjort exit i över 30 företag, sedan starten i förra programperioden. (<https://www.almi.se/almi-invest/om-almi-invest/>)

På Almi Invests hemsida finner vi en rad exempel på vilka bolag man har investerat i. Enligt Almi Invests branschindelning har man genomfört drygt 120 investeringar i IT-/kommunikationsföretag, knappt 70 i Life Sciencebolag, knappt 60 i industri- och transportföretag, 25 i energi och miljö samt knappt 20 i handel och turism. Branschfördelningen påverkas av kraven på vilken typ av bolag fonderna ska investera i – bl.a. kravet på att företagets affärsidé ska bygga på en skalbar produkt eller tjänst. Noteras kan också att det finns skillnader i vilka typer av bolag som fonderna investerar i mellan de olika regionerna, vilket förstås påverkas av variationer i efterfrågan på den här typen av investeringskapital.

Arbetet med att bygga upp revolverande fonder genom resurser från ESI-fonderna inleddes redan under föregående programperiod och har fortsatt i nuvarande programperiod med utökade resurser.

EFSI-instrumenten

The European Fund for Strategic Investments (EFSI) lanserades 2014 som ett gemensamt initiativ från Kommissionen och Europeiska Investeringsbanken (EIB). Arbetet beskrevs först i den s.k. Junckerplanen. Syftet var att hantera de finansieringsutmaningar som både företag och myndigheter runtom i EU mötte sedan finanskrisen 2009. EFSI är i praktiken ingen fond utan består av en överenskommelse mellan EU-kommissionen och EIB som innebär en EU-garanti kombinerat med EIB-kapital som fungerar som säkerhet för de aktiviteter som finansieras under EFSI.

EFSI har i sin tur två ”fönster”, det första syftar till att stödja investeringar i infrastruktur och innovation (såväl industriella innovationer i samverkan mellan företag och akademi som innovationer som svar på samhällsutmaningar och med engagemang från offentlig sektor som kommuner och regioner) och handhas av EIB, det andra syftar till att stödja små och medelstora företags investeringar och handhas av EIF. Gemensamt för EFSI-verksamheten är att investeringarna ska bedömas utifrån deras överensstämmelse med lagar, regler och stadgar, utifrån deras additionalitet i förhållande till nationellt eller privat kapital samt utifrån deras förmåga att attrahera privat kompletterande kapital. Samtidigt är i princip varje privat och offentlig verksamhet berättigad att söka investeringsstöd från EIB-gruppen.

För innovationer och infrastrukturprojekten är det EIB som direkt tar emot och bereder ansökningarna. För företagsinvesteringarna arbetar man genom intermedjäer och i Sverige är det i huvudsak genom Almi Företagspartner och Norrlandsfonden som den typen av investeringar genomförs. I Sverige har EIF-investeringarna i huvudsak handlat om lån och garantier för lån.

Vi noterar här att målgrupperna för SMF-delen av insatsen i stort sett är densamma som för de fonder som finansieras via ERUF, men den viktigaste skillnaden är att det här handlar om lånefinansiering (krediter och garantier) och inte om ägarkapital.

Enligt EIB:s hemsida har fram till i mars 2018 drygt 30 finansieringsstöd för innovations-, energi- och infrastrukturprojekt i Sverige beslutats under EFSI-regelverket. Detta avser projekt som delvis berör Sverige men som oftast också genomförs i flera medlemsstater. Noteras kan att det alltså är relativt få svenska kommuner och regioner som nyttjat möjligheterna ännu. Vi ska återkomma till en diskussion om varför det är så, men våra intervjuer pekar mot flera förklaringar, dels handlar det om att storleken på projekten ofta utesluter mindre kommuner och dels om att det finns andra konkurrenskraftiga finansieringsalternativ för många svenska kommuner. Men det kan också – vilket är syftet med denna rapport – handla om att kännedomen om möjligheterna är liten.

När det gäller EIF-garantierna har dessa enligt uppgift försett Norrlandsfonden med möjligheten att öka utlåningen med 180 mkr (som också kan växlas upp från nationella aktörer) och Almi Företagspartner med möjligheten att låna ut 600 mkr (under två år) till mikroföretag med högst 9 anställda.

Finansiella instrument i kommuner och regioner

Svenska kommuner och regioner är i första hand bekanta med revolverande finansiella instrument genom de ESI-finansierade fonderna och Almi Invest. Svenska regioner (landsting) svarar här för medfinansieringen av de projekt som förser fonderna med kapital samt är delägare i Almi Invest¹. Medfinansieringen kommer vanligtvis från de statliga s.k. 1.1-anlagen till regionalt tillväxtansvariga myndigheter.

Svenska kommuner och regioner är också involverade i det innovations- och företagsfrämjande systemet på en rad olika sätt på de flesta håll i landet. Ofta handlar det om att kommuner och landsting äger och/eller finansierar verksamheter som inkubatorer, science parks eller olika typer av rådgivande organisationer kring företags start, utveckling och expansionsfinansiering. Detta innebär att den finansieringsmöjlighet som skapas genom de revolverande fonder som Almi Invest förvaltar, stärker möjligheten för dessa aktörer att främja företag och innovationer. Förutom fonderna innebär också EIF:s utökade garantier att t.ex. Almi Företagspartner och Norrlandsfonden får förstärkta möjligheter att med krediter och kreditgarantier stödja små och medelstora företags investeringar.

Ungefär hälften av projektfinansieringen från EIB har enligt EIB:s Sverigechef, Alexander Schenk, hittills investerats i offentliga projekt. Här nämns t.ex. investeringen i förbifart Stockholm, samt kommunala och landstingskommunala investeringar i bl.a. Stockholm, Malmö och Lund. I Stockholms läns landsting har modernisering och ombyggnader av sju sjukhus genomförts bl.a. med finansiering från EIB. I Malmö stad har man under 2015-2017 samlat ihop ett antal mindre och medelstora finansieringsprojekt inom utbildning, barnomsorg, stadsförnyelse och annan kommunal infrastruktur och lånat drygt 3 mdr kronor från EIB. Även Lund och Uppsala har kunnat lägga samman den här typen av investeringar i paket. Uppsala har här lånat 1,8 mdr kronor till projekt inom hälsovård, stadsbyggnad och liknande.

¹ Almi Invests fonder finansieras i huvudsak genom en ”påfyllnad” av investeringskapital. Den finansieringen sker i projektform, genom ERUF-programmen där EU-medlen medfinansieras (i huvudsak) genom regionernas medel.

Figur 4. EIB lånar ut till exempelvis Förbifart Stockholm. Källa: Ny Teknik



Jämfört med många andra medlemsstater har svenska kommuner, landsting och myndigheter varit relativt dåliga på att utnyttja de finansieringsmöjligheter som erbjuds genom EIB/EIF. EIB:s Sverigechef menar att det traditionellt varit endast de största kommunerna som nyttjat EIB:s tjänster. Detta har främst berott på att man inte kunnat hantera alltför små projekt. Men dels genom att paketera samman många mindre insatser, dels genom att EIB idag kan göra fler mindre investeringar så öppnar sig nya möjligheter för fler kommuner att nyttja de finansiella instrument som EIB-gruppen erbjuder.

Enskilda regioner kan också se över sina möjligheter att stärka företagens finansieringsmöjligheter tillsammans med EIB-gruppen, säger Alexander

Schenk. Just nu har EIB en pågående diskussion med Region Västernorrland där målet är att tillsammans med Almi, Norrlandsfonden och regionen skapa ett sammanhängande system för att stödja företags finansiering i tidiga skeden.

Kommunala och regionala möjligheter

Det finns således ett antal outnyttjade möjligheter för svenska kommuner och regioner att ta tillvara när det gäller de revolverande finansiella instrument som vuxit fram i Sverige genom EU-institutionerna under senare tid. Dessa är:

- Nya och stärkta möjligheter att skraddarsy de regionala systemen för kompletterande finansiering för små och medelstora företag
- Möjligheter att skapa finansieringsmöjligheter för kommunernas och regionernas anställda att delta i ett avknopnings- och innovationsarbete
- Nya och kompletterande möjligheter för kommuner och regioner att möta framtida växande investeringsbehov
- Nya och stärkta möjligheter för kommuner och regioner i gränsregioner att finansiera gränsöverskridande infrastrukturprojekt

Skraddarsy de regionala systemen för kompletterande finansiering av SMF

Det arbete som inletts i Västernorrland syftar till att utveckla och anpassa företagets tillgång till kapital till de regionala behoven. Genom en kombination av de möjligheter som erbjuds genom ESI-programmens fonder och möjligheter till ägarkapital samt EIB:s möjligheter att garantera lån via Almi och Norrlandsfonden, skapas förutsättningar för skraddarsydda finansieringslösningar som kan användas i kombination med den rådgivning som erbjuds bl.a. via Almi Företagspartner men också integrerat i det innovationssystem som finns genom t.ex. Åkroken Science Park.

De möjligheter som Västernorrland här förefaller vara på väg att bygga upp kan i princip utnyttjas även av andra svenska regioner, enligt EIB:s Sverigechef.

Skapa finansieringsmöjligheter för den egna personalens innovationsarbete

Den offentliga sektorns betydelse för innovationsprocesserna känner vi till från flera studier. Det handlar dels om att den offentliga sektorn driver innovationer som kund och beställare eller genom att tillgängliggöra data från den egna verksamheten. Men det handlar också om att möjliggöra för den egna personalen att vidareutveckla, knoppa av eller sälja idéer som föds i verksamheten och att ta dessa idéer ett steg vidare mot innovationer, som både kan skapa nya jobb och bidra till att effektivisera kommunal och regional verksamhet.

Komplettera finansieringsmöjligheterna för att möta stora och växande investeringsbehov i kommunal och regional verksamhet

Befolkningsutvecklingen spelar en stor roll för kommunernas (och regionernas ekonomi). I princip är sambandet så att en växande befolkning ökar trycket på de kommunala investeringsbudgetarna medan en krympande befolkning istället ökar trycket på driftbudgeten. Med en befolkningstillväxt under senare år som varit avsevärt snabbare än prognosticerat kommer kommunernas investeringsbudgetar att sättas under hårdare press än förväntat. Samtidigt som statens investeringsbehov vuxit i måttlig takt den senaste tioårsperioden växer kommunsektorns investeringsbehov mycket snabbt.

Detta leder till en snabb ökning av kommunsektorns låneskuld. I genomsnitt har Sveriges kommuner en låneskuld på 57 tkr per invånare. Här finns dock stora variationer kommunerna emellan, med de största skulderna hos storstads-kommuner och stora städer där den genomsnittliga skulden uppgår till hela 71 tkr per invånare. Betydligt lägre skuldnivåer finns i kategorin storstadsnära pendlingskommuner, i synnerhet för kommuner som inte har egna bostadsbolag (Kommuninvest).

Idag erbjuder det gemensamägda bolaget Kommuninvest AB finansieringsmöjligheter för de flesta svenska kommuner. Genom Kommuninvest kan kommunerna sänka kostnaderna för sina finansieringsbehov. Men många kommuner med svag ekonomi har svårigheter att få lån till rimliga villkor trots denna möjlighet.

Fler kommuner än tidigare förväntat kommer sannolikt att behöva investera i t.ex. bostäder, utbildning och infrastruktur. I en del fall kommer dessa behov även att gälla kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar. Att dessa investeringar blir av är samtidigt viktigt för att klara integration, sysselsättning och resursutnyttjandet i ekonomin. Detta innebär dock en ökad press på många kommuner, framför allt utanför storstäderna. Finansministern har tidigare pekat på EIB som ett viktigt komplement för kommunsektorns upplåning för att möta dessa behov (Magdalena Andersson till Dagens Industri, 11 sept. 2015). Kännedomen om EIB-gruppens möjligheter är dock låg hos det stora flertalet kommuner, vilket både omvittnas av EIB:s chef i Sverige och av ett urval intervjuade kommunföreträdare.

Stärk finansieringsmöjligheterna för stora, innovativa och gränsöverskridande projekt

På samma sätt som många samhällsekonomiskt lönsamma privata investeringar har svårt att få finansiering av skäl som handlar om långsiktighet, svårigheterna att bedöma projektens nytta och svårigheterna att skapa en affärsmodell så gäller motsvarande situation också på den offentliga sidan. Samhällsekonomiskt lönsamma projekt hindras ibland av sin storlek, av att graden av nyskapande eller komplexitet gör det svårt för beslutsfattarna att förstå projekten eller att nyttan från projekten fördelar sig på flera regioner eller t.o.m. flera länder. Allt

detta bidrar till att öka svårigheterna att få finansieringslösningarna på plats i den offentliga sektorn.

I den typen av investeringar skulle potentiellt EIB:s finansiella instrument kunna bidra till att stärka möjligheterna att klara finansieringen i sådana fall.

Sammanfattande analys

Med revolverande finansiella instrument (RFI) menar vi instrument för att förse privata eller offentliga aktörer med kapital. RFI kan i praktiken bara tillhandahållas av offentliga sektorn. Begreppet revolverande är format i relation till att offentliga aktörer normalt sett erbjuder skattesubventioner eller bidrag av olika slag som har det gemensamt att de när de har utbetalats till mottagaren också försvinner från statens, regionens eller stadens resurser. Genom revolverande instrument skapas verktyg som gör att dessa bidrag eller subventioner (i hög utsträckning) återförs till den offentliga kassan och i praktiken kan göra nytta flera gånger.

Det finns i huvudsak tre vägar för den som söker investeringsmedel att komma åt dessa revolverande instrument. Sedan tidigare känner vi de investeringsfonder som byggdes upp under förra programperioden och som idag i huvudsak drivs av *Almi Invest*. Idag finns 8 sådana regionala bolag och 1 nationellt. Sedan tidigare driver också EIB en verksamhet där man finansierat stora infrastruktur- och innovationsprojekt. Denna finansiering administreras via *EIB direkt*. Efter 2014 har också EIB-gruppen fått ökade resurser vilket gör att man har kunnat öka utlåningen till små och medelstora företag via *intermediärer som Almi Företagspartner och Norrlandsfonden*.

De revolverande finansiella instrumenten fungerar i grunden på två olika sätt. För det första har vi instrument som fungerar som externt ägarkapital, dvs. man bidrar till investeringar (i första hand i små och medelstora företag) genom att ta andelar (aktier) i företaget i utbyte mot investeringen. Ofta kombineras finansieringen med olika former av rådgivning och även styrning i syfte att maximera bolagets utveckling och också den förväntade avkastningen på investeringen. Tidshorisonten på en sådan investering är vanligen 3-5 år och när aktierna säljs realiserar revolveringen och kapitalet frigörs för nya investeringar. För det andra har vi instrument som verkar som lånekapital. Målgruppen för dessa instrument är också ofta små och medelstora företag, men kan också vara offentlig sektor och då samhällsinvesteringar av olika slag. Instrumenten består av krediter direkt till målgruppen eller kreditgarantier som möjliggör för målgruppen att låna på den privata kapitalmarknaden. Revolveringen uppstår genom att lånen amorteras och ränta betalas och pengarna därmed återförs eller att det borgade kapitalet inte behöver utnyttjas och därmed kan frigöras för nya borgensåtaganden.

De revolverande finansiella instrumenten är per definition offentliga och de verkar tillsammans med en mängd andra aktörer på kapitalmarknaden. De är tänkta att fylla en marknadskompletterande funktion för små och medelstora företag som annars skulle ha svårt att klara sina finansierings- och investeringsbehov. Exakt vilken betydelse marknadskompletterande lösningar som dessa har är svårt att säga och många studier pekar i olika riktning. Rent konkret vet vi att efterfrågan på externt riskvilligt ägarkapital har varit rätt stor sedan

fonderna inom ERUF-programmen först inrättades i förra programperioden. Mer än 400 investeringar har gjorts. Sannolikt hade en del av dessa haft svårt att få finansiering utan fonderna och en stor del av dem hade sannolikt fått finansiering på sämre villkor utan fonderna. Med en stark tonvikt på innovativa bolag bör vi ändå kunna dra slutsatsen att fonderna haft betydelse för utvecklingen och tillväxten i svenska innovativa små och medelstora företag de senaste 5-10 åren.

Vissa uppgifter tyder på att även tillgången till lån och krediter kan vara ett problem för många företag, inte minst i branscher där man saknar säkerheter i form av maskiner och inventarier eller i regioner där investeringar i byggnader är svåra på grund av att låga fastighetsvärden begränsar möjligheterna att låna med fastigheter som säkerhet. Här visar den stora efterfrågan på de produkter som Almi Företagspartner och Norrlandsfonden erbjuder att det funnits ett behov av stärkta kreditmöjligheter också för denna typ av företag och dessa investeringar. Slutsatsen blir även här att de revolverande finansiella instrumenten haft betydelse för tillväxt och utveckling i små och medelstora företag, och i synnerhet i regioner och kommuner utanför storstads- och universitetsregioner.

Vi kan också notera att EU:s finansiella instrument – för ägarkapital och lånekapital – sannolikt kan utnyttjas effektivare för att skräddarsy finansieringslösningar för små och medelstora företag i olika delar av landet. Genom regionalt utvecklingsansvarigas delägarskap i både Almi Företagspartner och Almi Invest bör regionerna kunna ta en aktivare roll för att skräddarsy tydliga regionala finansieringserbjudanden i samverkan med t.ex. inkubatorer, science parks och andra innovativa miljöer och i nära samverkan med EIB-gruppen. Regionala utvecklingsstrategier och smarta specialiseringsstrategier bör kunna läggas till grund för utformningen av sådana skräddarsydda finansieringskomplement.

Slutligen har denna analys visat att det finns ett antal exempel på hur kommuner och regioner (landsting) också har använt de kreditinstrument som EIB tillhandahåller, för framför allt investeringar i kommunal infrastruktur och i byggnader och annan infrastruktur inom utbildning och omsorgsverksamhet. Hittills har det främst varit de större kommunerna som har nyttjat kreditmöjligheter från EIB, men flera pekar på att möjligheterna för mindre kommuner att t.ex. genom samverkan nyttja dessa instrument framöver har stärkts. Dessutom växer sannolikt investeringsbehoven i många kommuner snabbt de närmaste åren – även i många mindre kommuner.

I rapporten pekas sammanfattningsvis ut ett antal möjligheter för att öka nyttjandet av de revolverande finansiella instrumenten ytterligare. Dessa är:

- Nya och stärkta möjligheter att skräddarsy de regionala systemen för kompletterande finansiering för små och medelstora företag
- Möjligheter att skapa finansieringsmöjligheter för den egna personalens avknopnings- och innovationsarbete

- Nya och kompletterande möjligheter för kommuner och regioner att möta framtida växande investeringsbehov
- Nya och stärkta möjligheter för kommuner och regioner i gränsregioner att finansiera gränsöverskridande infrastrukturprojekt

EU:s revolverande finansiella instrument

Våra medlemmar på regional och lokal nivå arbetar med att skapa bästa möjliga förutsättningar för tillväxt och samhällsutveckling, dels genom god samhälls-service, dels genom utvecklings- och näringslivsarbete. Sedan 1995, då Sverige gick med i EU, är även den regionala utvecklingspolitiken och de pengar som EU har till sitt förfogande för att stimulera utvecklingen och tillväxten i EU en viktig del i det arbetet.

Vilka finansiella resurser som finns till förfogande för företag och offentliga aktörer som vill investera i och utveckla sin verksamhet, är en central del i tillväxtarbetet. Sedan en tid tillbaka använder vi i Sverige pengar ur regional-fonden till revolverande fonder, vilket betyder att kapital till företagsinvesteringar gjorts tillgängligt på den svenska kapitalmarknaden.

Landskapet med tillgängligt kapital för företag och offentliga aktörer är komplext och förändras med tiden. Därför har SKL med hjälp av Kontigo tagit fram denna rapport som beskriver vilka EU-medel som går till olika revolverande fonder i Sverige tillgängliga för företag och offentliga aktörer.

Rapporten ger grundläggande kunskap om hur dessa finansiella fonder fungerar under nuvarande programperiod som omfattar EU:s långtidsbudget 2014-2020.

Upplysningar om innehållet
Helena Gidlöf helena.gidlof@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN: 978-91-7585-654-4
Text: Kontigo
Produktion: SKL