

Innst. S. nr. 308

(2000-2001)

Innstilling frå næringskomiteen om organisering av investeringselskap

St.meld. nr. 38 (2000-2001)

Til Stortinget

BAKGRUNN

Regjeringen foreslo i statsbudsjettet for 2001 etablering av et statlig/privat investeringselskap med en kapitalbase på 5 mrd. kroner. Statens innskudd ble foreslått til 2,45 mrd. kroner. Stortinget bevilget 2,45 mrd. kroner til et statlig/privat investeringselskap på inneværende års budsjett. Samtidig vedtok Stortinget en anmodning til Regjeringen om å legge fram en sak for Stortinget om bl.a. organisering av investeringselskap.

Regjeringen har funnet det hensiktsmessig å drøfte spørsmålene knyttet til organisering av investeringselskap i en egen stortingsmelding. I forbindelse med arbeidet med meldingen har departementet hatt møter med private investorer, venturekapitalfond, institusjonelle investorer og tilretteleggere. Departementet har videre hatt møter med representanter for FoU-miljøer, forskningsparker, kommuner og fylkeskommuner samt virkemiddelapparatet. Disse innspillene er lagt til grunn for forslaget som fremmes i meldingen.

Å bygge opp sterke forsknings- og kompetansemiljøer er en sentral forutsetning for å holde på og tiltrekke internasjonale kunnskapsbedrifter og arbeidskraft med høy kompetanse. I en tid med sterke internasjonaliseringsprosesser er det vesentlig for norsk næringsliv å ha innflytelse over lokalisering av virksomheter og å videreutvikle norske kompetansefortrinn. I denne sammenheng blir plassering av hovedkontor meget viktig, fordi beslutninger, ressurser og kompetanse har en tendens til å bli sentralisert. Videre er man avhengige av sterke kapitalmiljøer som tenker strategisk og langsiktig og som i tillegg til kapital tilfører kompetanse, teknologi, markedskanaler og nettverk. Her har Norge en spesiell utfordring knyttet til å være et lite land med en relativt jevn formuesfordeling.

Det statlige engasjementet innenfor egenkapitalmarkedene bør fokuseres på områder der de private aktø-

rene ikke i tilstrekkelig grad tilfører næringslivet risikovillig, langsiktig kapital og/eller nødvendig kompetanse og nettverk. En forutsetning for at norsk økonomi skal kunne utnytte de næringsklyngene som er sterke i dag og som kan bli sterke i framtiden, er at vi har kompetente eiermiljøer som evner å tenke langsiktig, som klarer å nyttiggjøre seg den kunnskap som utvikles i FoU-miljøene og se internasjonale ekspansjonsmuligheter. Det er først og fremst innenfor venturemarkedet det er behov for å styrke forvalter- og eiermiljøene. I tillegg kan det være behov for statlig medvirkning for å etablere fond innenfor private equity (PE). Den teoretiske begrunnelsen for statlig medvirkning i venturemarkedet er knyttet til informasjons-skjevhet mellom investor og gründer. En slik skjevhet vil kunne medføre at det investeres mindre i prosjekter i tidlig fase enn det som er ønskelig samfunnsøkonomisk. Ved å tilføre kapital og styrke forvaltermiljøene vil en slik ubalanse kunne reduseres.

INVESTERINGSSELSKAP

For å ivareta statens interesser bør det opprettes et rent statlig investeringselskap underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Dette investeringselskapet får i oppdrag å skyte inn midler i flere investeringsfond, hvor de private har minimum 51 pst. av aksjekapitalen, og deretter være representert i de respektive styrene. Det statlige investeringselskapet får i oppdrag å forvalte bevilgningen på 2,45 mrd. kroner etter retningslinjer fra departementet. Retningslinjene vil inneholde krav om avkastning på statens kapital, utbytte og nærmere spesifisering av formålet med bevilgningen (investeringsfase, bransje). Investeringselskapets bidrag i styrearbeidet i de enkelte fondene vil hovedsakelig være knyttet til nettverk inn mot FoU-miljøer. Det legges opp til fleksibilitet når det gjelder fondenes

investeringsfaser, bransjefokus, størrelse og selskapsstruktur.

Private investorer ønsker å være aktive eiere som bidrar med kompetanse og nettverk. De ønsker derfor ikke å skyte inn midler i ett stort investeringsselskap. Den mest begrensende faktoren i egenkapitalmarkedene synes ikke å være prosjekt- eller kapitaltilgang, men tilgangen på gode forvaltermiljøer. En bør derfor bygge på eksisterende forvaltermiljøer. Investorene legger til grunn at en investering i et halvprivat fond må ha noe unikt ved seg som de rene private alternativene ikke har. Det å få innpass (nettverk) i offentlige FoU-miljøer nevnes som vesentlig, samt styrke til å gå inn i større og flere prosjekter, og synlighet i markedet. Uten vesentlige innslag av institusjonelle investorer er det lite trolig at en greier å få inn den ønskede private kapitalen.

Av de regionale investormiljøene er det først og fremst de største byene som har klargjort at den private delen av kapitalen vil komme på plass. Det er også her forvaltningsmiljøene innenfor venturesegmentet finnes. Gjennom å spisse investeringsfondene inn mot bransjer eller klynger vil det bygges opp verdifull, felles kompetanse i et miljø av eiere, forvaltere, FoU-miljøer og bedrifter. Det vil være et mål for Regjeringen at det etableres investeringsfond innenfor områder hvor Norge allerede står sterkt, hvor det er et potensial for å bli sterkere og på områder som i framtida kan være med på å fylle verdiskapingsutfordringen.

Aktuelle områder for etablering av investeringsfond er:

- Teknologi/IKT
- Marin
- Bioteknologi
- Energi
- Miljø
- Maritim
- Helse/medisin

Statens avkastningskrav til investeringsselskapet bør være det samme som en privat aktør ville stilt. De private avkastningskrav vil variere med risikoen i de enkelte fondene. Dette betyr at det er vanskelig å fastsette et eksplisitt avkastningskrav før investeringsselskapets midler er investert.

Når det gjelder utbytte til staten bør det samme utgangspunktet legges til grunn. Venturebransjen er kjennetegnet ved at eierne ikke tar ut midler av fondene i form av utbytte eller på annen måte, før ved avvikling av fondene. Behovet for å tilføre selskapet ytterligere kapital vil bli vurdert etter noen års drift. Det legges derfor opp til en organisering som gjør det mulig å utvide kapitalen på et senere tidspunkt.

Det bør åpnes for at investeringsselskapet kan ta lavere eierandeler enn 49 pst., når dette er ønskelig fra de private side. Staten bør imidlertid ikke gå under 1/3 eierandel. Det bør tilstrebes å etablere fond med en

kapitalbase i størrelsesorden 500 mill. kroner eller større.

Investeringsfondene vil i hovedsak operere i ventuemarkedet, hvor også SND Invest AS har deler av sin aktivitet. Etter Regjeringens vurdering er det behov for å utvikle ventuemarkedet med hensyn til kvalitet på forvaltermiljøer, langsiktig tenkning og volum. Dette taler for at staten en tid framover benytter flere instrumenter.

For staten innebærer etableringen og driften av det statlige investeringsselskapet kostnader. Disse vil bli dekket av selskapet.

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Erling Brandsnes, Gunnar Breimo, Mimmi Bæivi, Karin Kjølmoe, Kjell Opseth og Rita Tveiten, frå Kristeleg Folkeparti, Randi Karlstrøm og Jon Lilletun, og frå Senterpartiet, leiareren Morten Lund, viser til Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001) og Stortinget si handsaming av denne 6. desember 2000:

"Komiteen sitt fleirtal, medlemmane frå Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, var same om at det er trong for risikokapital i det nyskapande næringslivet ut over det såkornfonda og andre offentlege verkemiddel ein har i dag, bidreg med.

Eit anna fleirtal, medlemmane frå Arbeidarpartiet, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, ba i budsjettinnstillinga Regjeringa om å leggje fram ei eiga sak om korleis staten kan bidra til å styrke tilgangen på slik risikokapital, der det mellom anna skulle gjerast greie for formålet, organiseringa og lokaliseringa av eit eller fleire investeringselskap, samt høve til å utvide verkeområdet for dei eksisterande ordningane og institusjonane. Følgjande forslag vart vedteke i Stortinget:

"Stortinget ber Regjeringa legge fram ei sak for Stortinget om korleis staten kan medverke til å styrke tilgangen på risikokapital og eigenkapital i det nyskapande, forskingsbaserte næringslivet. Og vidare korleis staten kan sikre nasjonalt eigarskap og at viktige kompetansmiljø knytt til eigarskap, forskning og utvikling ikkje vert flytta ut. Det skal mellom anna gjerast greie for formålet med eit eller fleire investeringselskap, lokalisert regionalt og nasjonalt. Selskapa skal vere langsiktige investorar, og bidra til å styrke norske kompetansmiljø og kontakten mellom desse. Selskapa skal vere kommersielle investorar. Det må og gjerast greie for høve til å utvide verkeområdet for dei eksisterande ordningane og institusjonane."

St.meld. nr. 38 (2000-2001) er ei oppfølging av dette forslaget.

Fleirtalet meiner formålet med eit investeringselskap skal vere å betre tilgangen til risikovillig kapital og eigenkapital for det nyskapande, forskingsbaserte næringslivet. Tilgangen til risikovillig kapital er avgjerande for å kunne realisere mange gode forretningssidear. I dag er ikkje tilgangen på risikovillig kapi-

tal tilstrekkeleg og den varierer mellom ulike regionar. Dette er ein bremsekloss for auka verdiskaping og for utvikling av næringslivet. Fleirtalet legg til grunn at selskapet skal vere ein langsiktig investor som skal bidra til å styrke norske kompetansemiljø og kontakten mellom desse.

Fleirtalet viser vidare til Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001): "Fleirtalet meiner det og er viktig at auka tilgang til risikokapital vert sikra gjennom eksisterande miljø, som SND, SIVA og såkornfonda." Fleirtalet legg vekt på å utnytte den kompetanse som allereie finst, mellom anna i SND og SIVA.

Fleirtalet legg vekt på følgjande målsettingar:

- Styrke norsk næringsliv sin konkurranseevne og framtidige verdiskaping.
- Å utløyse nye moglegheiter innan bransjar og næringsklynger kor Noreg allereie står sterkt.
- Mobilisere privat kapital til investeringar i nyskapande og forskingsbasert næringsliv.

Fleirtalet vil peike på fordelene ved at slike fond vert knytte til dei operative regionale nærings- og utviklingsmiljøa som har særskild kompetanse i høve til kvar bransje. Fleirtalet vil såleis understreka at sjølv om dei ulike fonda skal ha eit nasjonalt verkeområde, må kvart enkelt fond vere forankra i eit regionalt fagmiljø. SIVAs og SNDs eksisterande kompetanse vil kunne vere eit viktig verkemiddel i dei einskilde investeringsfonda.

Fleirtalet sluttar seg til at det nye statlege investeringselskapet skal opptre som ein profesjonell eigar som på kommersielt grunnlag skal spele ei sentral rolle i utviklinga av dei mest aktuelle områda for etablering av investeringsfonda. Fleirtalet viser til Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001) og til St.meld. nr. 38 (2000-2001), og legg til grunn at det i første omgang vert etablert fond knytt til dei ulike områda som er peika på der. Fleirtalet meiner ei nedre grense på 300 mill. kroner kan vere tenleg. Fleirtalet vil likevel ikkje utelukke at ein i særskilde tilfelle, der det er mogleg

- Byggje verdifulle nettverk mellom eigarar, forvaltarar, FoU-miljø og verksemdar.

Fleirtalet legg til grunn at organiseringa av styringsorgana for det nye statlege investeringselskapet vert bygd opp slik at dette vert ivareteke.

Fleirtalet legg og vekt på eit effektivt verkemiddelapparat og ei betre koordinering av staten sine innsatsfaktorar når det gjeld eigarskap og tilrettelegging for innovasjon og nyskaping i næringslivet.

Fleirtalet meiner difor at det nye investeringselskapet må etablerast som eit eige selskap i eit samarbeid mellom SIVA og SND, eigd av desse med like store delar. Styret skal oppnemnast av SND og SIVA og skal vere uavhengig og profesjonelt. I tråd med Regjeringa sitt forslag bør det vere eit statleg investeringselskap som kan etablere fleire fond. Dette gjev ein selskapsstruktur som kan illustrerast slik:

utan for høge forvaltingskostnader, og kan opprette mindre fond. Det kan mellom anna gje opning for at ein kan opprette fleire fond innafor det same fagområdet, men som i hovudsak investerer i kvar sine regionar.

Fleirtalet ber Regjeringa vurdere om det vil vere tenleg at investeringselskapet i særskilde høve skal kunne tilby ansvarleg lån som eit alternativ til eigenkapital.

Fleirtalet meiner det er naturleg at SIVA og SND vert dei formelle eigarane av det statlege investeringselskapet. Dette vil i større grad enn om selskapet er eigd direkte av Nærings- og handelsdepartementet sikre ei samordning med den eksisterande kompetansestrukturen. Dette vil og sikre selskapet ei meir uavhengig rolle. Aksjane i det nye selskapet skal difor eigast av SIVA og SND, som dermed vil utgjere selskapet si generalforsamling. Nærings- og handelsministeren vil vere den konstitusjonelt ansvarlege overfor Stortinget.

Fleirtalet legg til grunn at eigenkapitalen i selskapet vert bygd opp ved at staten, v/Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, tilfører dei 2 450 mill. kronene som vart sette av i budsjettet for 2001, via SIVA og SND i form av auka innskottskapital i foretaka.

Fleirtalet viser til at eit fleirtal i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001) streka under at det er viktig å sikra at strategisk viktige norske selskap ikkje forsvinn ut av landet eller flyttar ut viktige funksjonar, i første rekke eigarskapsmiljø, strategi-, utviklings- og forskingsfunksjonar. Fleirtalet har merka seg at Regjeringa vil opne for å etablere eit eller fleire såkalla PE (private equity)-fond. Eit slikt fond vil i større grad investere i etablerte selskap, og mellom anna medverke til å sikre norsk eigarskap i viktige selskap. Fleirtalet har merka seg at fleire instansar i høyring i komiteen har peika på at omfanget av det statlege investerings-selskapet, slik det er fremma forslag om frå Regjeringa, ikkje er stort nok til å ha ein slik funksjon. Fleirtalet meiner det statlege investerings-selskapet skal prioritere innovasjon og risikokapital til det nyskapande næringslivet, og berre i spesielle høve engasjere seg innafør dei områda kor PE-fonda er aktive. I slike særskilde høve kan fleire av fonda om naudsynt delta. Fleirtalet vil ikkje opprette eit PE-fond no innafør dei rammene som er lagt no. Fleirtalet meiner imidlertid det er naudsynt med ei vurdering av kapital-situasjonen i den norske marknaden, mellom anna med tanke på å sikre tilgang til eigenkapital i den norske marknaden for strategisk viktige norske selskap.

Fleirtalet ber difor departementet koma attende til Stortinget med eit framlegg om retningslinjer og utvida ramme for eit eventuelt PE-fond.

Fleirtalet vil vidare vise til at innovasjonsarbeidet og -systema er i rask endring, og omfattar ei rekkje aktørar. Fleirtalet vil understreke at Norges forskingsråd (NFR) har ei viktig rolle i dette biletet, og viser til at NFR no er under evaluering. Fleirtalet ber difor Regjeringa kome attende med ei heilskapeleg vurdering av norsk innovasjonspolitikkk seinare der også NFR si rolle er teke med.

Fleirtalet har merka seg at Regjeringa i meldinga peikar på at staten sitt bidrag i styrearbeidet i dei ulike fonda i hovudsak vil vere knytt til nettverk mot FoU-miljø. Fleirtalet sluttar seg til denne vurderinga. Fleirtalet meiner òg det kan vere naturleg at forskingssystemet er representert i styret i det statlege investerings-selskapet, og legg til grunn at dette kan gjennomførast utan at det er i konflikt med føresetnaden om at styret vert peika ut av SND og SIVA.

Fleirtalet legg til grunn at Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid utarbeider retningslinjer i samsvar med komiteen si innstilling, og dessutan at SIVA og SND etablerar investerings-selskapet i samsvar med desse retningslinjene og komiteen si innstilling.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og representanten Terje Knudsen frykter at de føringene flertallet legger for det nye statlige investerings-selskapet vil gjøre det vanskelig å hente inn tilstrekkelig med privat kapital. Det gjelder føringen om at hvert enkelt fond bare skal engasjere seg i en enkelt bransje eller næringsklynge, pålegget om forankring i regionale fagmiljøer og det delte ansvaret mellom SND og SIVA. Disse medlemmer er opptatt av at investerings-selskapet og fondene organiseres på en måte som gir størst mulig fleksibilitet og fremstår som mest mulig attraktive for private investorer. I et slikt perspektiv mener disse medlemmer Regjeringens forslag fremstår som bedre enn flertallets opplegg i denne innstillingen. Disse medlemmer vil følgelig gi sin subsidiære tilslutning til Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Ansgar Gabrielsen og Ivar Kristiansen, og komiteens medlem fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, minner om at disse partier gikk imot opprettelsen av et halvstatlig investerings-selskap. Når Stortinget til tross for disse partiers prinsipielle motstand har vedtatt å bevilge 2,45 mrd. kroner til dette formålet, vil disse medlemmer likevel forsøke å bidra til at midlene anvendes på en måte som i størst mulig grad bidrar til nyskaping og ny næringsvirksomhet.

Det er i de første fasene av bedriftenes liv at det kan være vanskelig å hente inn tilstrekkelig privat kapital. Disse medlemmer er derfor fornøyd med at fokus for selskapet er endret fra å være et statlig investerings-selskap med vekt på strategisk eierskap, til deleier i fond som skal investere i nyetableringer og venturevirksomhet. Disse medlemmer viser til at det gjennom START-fondet og de regionale såkornfondene allerede er opprettet fond der staten i samarbeid med private investorer investerer i nyskaping og nyetableringer. I såkornfondene bidrar staten ved SND med risikoavlastning gjennom ansvarlige lån. De private investorene bidrar med egenkapital og har flertall i såkornfondenes styre. Såkornfondene kan investere i lovende prosjekter innenfor alle bransjer. Disse medlemmer mener det er viktig at de statlige nyskapingmidlene ikke spres tynt utover flere ordninger, men brukes til å bygge opp slagkraftige såkornfond. Såkornfondene bør styrkes blant annet for å sette dem i stand til å bygge opp varige nettverk av investorer som engasjerer seg i ventureprosjekter. Disse medlemmer foreslår derfor at midlene som er bevilget til et nytt statlig investerings-selskap brukes til å styrke de eksisterende fondene, alternativt til å opprette nye såkornfond. Det fremsettes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen bruke midlene som er bevilget til å etablere statlig/privat investerings-selskap til å styrke START-fondet og de regionale såkornfondene."

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm, og representanten Terje Knudsen viser til egne merknader i Budsjett-innst. S. nr. 8 (2000-2001) hvor Fremskrittspartiet gikk imot etableringen av et halvstatlig investeringsselskap. Disse medlemmer vil minne om at Regjeringen parallelt med forslaget om et halvstatlig selskap som skal kjøpe seg inn i norske bedrifter, samtidig fremmer forslag om å tappe de samme virksomheter for egenkapital for eksempel gjennom forslagene om økt utbytteskatt og merverdiavgift på nye områder. Dette bidrar til å redusere privat norsk eierskap og næringslivets investeringsevne. Disse medlemmer mener det er lite hensiktsmessig å etablere et halvstatlig investeringsselskap for å føre en mindre del av de betydelige skatter staten trekker inn, tilbake til næringslivet. Etter først å ha svekket norsk næringslivs private eierkapital gjennom skyhøye skatter og avgifter, skal fondsmidler benyttes til å sikre norsk eierskap av enkelte bedrifter. Disse medlemmer mener det er de generelle rammebetingelsene som må bedres, blant annet gjennom betydelige skatte- og avgiftslettelser. Målet for økonomisk politikk må være å ha et lønnsomt næringsliv, som bidrar til gode sysselsettingsmuligheter og gir et solid grunnlag for både privat levestandard og høyt nivå på offentlige tjenester. I den forbindelse vil disse medlemmer påpeke at det er rammebetingelser for næringsvirksomhet som avgjør om fremtidsrettede og lønnsomme bedrifter velger å drive virksomhet i og ut fra Norge. Disse medlemmer mener derfor det er vesentlig at norske bedrifter kan operere under samme betingelser som utenlandske konkurrenter ute og hjemme. Disse medlemmer vil hevde at nye halvstatlige eierkonstruksjoner kan virke i motsatt retning gjennom at enkelte bedrifter låses fast samtidig som dynamikken og vekstevnen i næringslivet reduseres. Disse medlemmer erkjenner imidlertid at det i dag ikke finnes et politisk flertall som vil gå inn for betydelige skatte- og avgiftslettelser som er en nødvendighet for å fremskaffe nødvendig privat risikokapital til norske virksomheter. Samtidig registrerer disse medlemmer at det er et flertall som støtter etableringen av et statlig/privat investeringsselskap. Disse medlemmer vil på denne bakgrunn gi uttrykk for subsidiære holdninger og prioriteringer innenfor rammen av det finansieringsselskapet som vil bli etablert.

Disse medlemmer vil peke på at risikoen og finansieringsproblemene er størst i såfasen, og at det derfor er sterkest grunn til at staten engasjerer seg på

dette stadiet. Bruken av midlene bør organiseres slik at en betydelig del av dem settes inn for å ta risiko og fremme utviklingen i tidligere faser. Disse medlemmer viser til NOU 2001:11 "Fra innsikt til industri" som påpeker at det er et sterkt behov for investering i kommersialiseringsarbeidet før man kommer i den fasen hvor ordinære eksterne investorer oppfatter prosjektet interessant som investeringsobjekt. Disse medlemmer mener derfor at såfasen må prioriteres i utviklingsprosessen gjennom å benytte statlige investeringer i såkorn fremfor for eksempel venture- og private equity fond. Statlige investeringer kan løfte frem gode prosjekter til stadier der ventureselskaper og annen privat, risikovillig kapital i større grad er beredt til å bidra.

Disse medlemmer vil påpeke at et statlig/privat investeringsselskap må sees i sammenheng med SND-meldingen og de signaler som her gis om at fondet skal få en friere stilling. Disse medlemmer viser til at SND representerer staten i alle såkornfondene og at dette tas hensyn til slik at ressursene kan utnyttes mer rasjonelt.

FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Høgre og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen bruke midlene som er bevilget til å etablere statlig/privat investeringsselskap til å styrke START-fondet og de regionale såkornfondene.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til meldinga og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

I

Stortinget ber Regjeringa organisere eit statleg privat investeringsselskap i tråd med Innst. S. nr. 308 (2000-2001).

II

St.meld nr. 38 (2000-2001) - om organisering av investeringsselskap - vert lagt ved protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 6. juni 2001

Morten Lund
leiar

Jon Lilletun
ordførar

Kjell Opseth
sekretær