

PM 2008:008

Användning av mellanhänder för utförandet av näringspolitiken

Det offentligas roll vad gäller kapitalförsörjning till SME i USA

Björn Falkenhall

Användning av mellanhänder för utförande av näringspolitiken

Det offentliga roll vad gäller kapitalförsörjning till SME i USA

Björn Falkenhall

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483 (webb)

För ytterligare information kontakta Björn Falkenhall
Telefon: 070-776 1646
E-post: bjorn.falkenhall@itps.se

Innehåll

1	Bakgrund	5
2	Kapitalförsörjning	6
2.1	Lånekapital	6
2.2	Risckapital	9
2.3	Erfarenheter och utvärderingar av SBA:s program för kapitalförsörjning.....	12
3	Slutsatser	16
3.1	Summering av SBA:s program för företagsfinansiering	16
3.2	Avslutande kommentarer och reflektioner	16
	Referenser	19
	Appendix	20

1 Bakgrund

Denna studie är bland annat föranledd av den pågående översynen av statliga finansieringsinsatser för nya, små och medelstora företag.¹ Regeringen har också uttryckt att utförandet av den regionala utvecklings- och näringspolitiken i större utsträckning bör skötas av privata eller regionala aktörer. Även Nutek har framfört intresse för en studie som fokuserar på användningen av mellanhänder för genomförandet av offentliga program. Av dessa skäl studeras U.S. Small Business Administration (SBA) eftersom myndigheten av tradition har som genomgående princip att ingå partnerskap och utnyttja banker och andra aktörer, som exempelvis icke-vinstdrivande organisationer för genomförandet av programmen.

SBA är en federal myndighet som bildades av kongressen redan 1953 för att hjälpa, stödja och skydda småföretag och deras intressen. SBA är den federala regeringens huvudaktör för såväl genomförande som utformning av politiken för små och medelstora företag (SME). SBA administrerar ett flertal program för småföretag som syftar till att ge såväl finansiellt stöd som rådgivning och information.²

Bland annat ger SBA information om offentlig upphandling samt rådgivning och information genom nätverken *Small Business Development Centers* (SBDC) och *SCORE (Counselors to America's Small Business)*. Det finns 63 SBDC i samtliga delstater som är "lead partners" medan nätverket totalt omfattar mer än 11 000 servicepunkter. SBDC drivs i partnerskap med den privata sektorn, utbildningsväsendet samt delstatliga och lokala myndigheter. Finansieringen från SBA uppgår till högst 50 procent, medan resterande medel måste komma från andra regionala aktörer. SBDC:s erbjuder ett samlat utbud av rådgivning, utbildning och teknisk assistans till individer och ägare av småföretag. SCORE bildades 1964 och är en icke-vinstdrivande organisation med cirka 10 500 affärsrådgivare på cirka 390 kontor spridda över USA. Dessa arbetar frivilligt och kan vara pensionerade eller verksamma personer i ledande ställning i näringslivet eller ägare till småföretag, vilka delar med sig av sin förvärvade erfarenhet och kunskap.³

Föreliggande studie fokuserar dock i huvudsak på SBA:s program för att understödja kapitalförsörjningen till små och medelstora företag (SME). Av särskilt intresse är utformningen av programmen samt användningen av privata aktörer som mellanhänder för utförandet och tillhandahållandet av finansiering.

¹ Direktiv 2007:169.

² <http://www.sba.gov/>

³ <http://www.score.org/index.html>

2 Kapitalförsörjning

2.1 Lånekapital

Programmen för finansiellt stöd är många och omfattande, men de viktigaste och mest intressanta i detta sammanhang är SBA:s företagsprogram *Basic 7(a) Loan Guaranty Program*, *the Certified Development Company (CDC) 504 Loan Program* och *Small Business Investment Companies (SBIC)*. Sistnämnda program avser riskkapital och berörs därför närmare i avsnitt 2.2. SBA tillhandahåller även mikrolån genom *the MicroLoan Program*. Det i särklass mest omfattande programmet är lånegarantiprogrammet 7(a). Det är enbart mikrolånen som finansieras med medel från SBA medan finansieringen i de andra programmen kommer från privata källor och SBA:s roll i sistnämnda program är främst att utfärda garantier samt koordinera och administrera programmen, se vidare tabell 1.

Tabell 1 Översikt av SBA:s program för företagsfinansiering.

Program	Program Type	Use of Proceeds	Maximum SBA Exposure	Does program have a "credit elsewhere" requirement?	Do funds originate from SBA?	Loan Volume, Calendar Years 2003-2005
Section 7(a) Loan Guaranty	Loan guaranty	Working capital, fixed assets, and other general business purposes	\$1.5 million	Yes	No	\$30.9 billion
CDC/504	Debenture guaranty	Fixed assets only	\$4 million	Yes	No	\$7.9 billion
MicroLoan	Loan	General business purposes	\$35,000	Yes	Yes	\$88.5 million
Small Business Investment Company (SBIC)	Debenture guaranty	Investment in small businesses	300 percent of equity raised by small business investment company	No	No	\$2.8 billion

Källa: *The Urban Institute (2008)*

7(a) Loan Guaranty Program

Programmets namn kommer av det definieras i *Section 7(a) of the Small business Act* och kallas också för det allmänna företagsprogrammet (*General Business Program*). Det är SBA:s mest flexibla lånealternativ och medger finansiering till företag för en mängd olika ändamål som arbetande kapital, fasta tillgångar samt maskiner och utrustning. Lånens löptid är upp till tio år för arbetande kapital och maximalt 25 år för fasta tillgångar. Det bör uppmärksammas att det alltid är fråga om garanterade lån av SBA, som hanteras och beviljas av banker och finansinstitut och medlen kommer inte från den federala regeringen. Långgivaren bestämmer om lån kan beviljas internt utan inblandning från SBA eller om ansökan enligt denne har några svagheter som kräver en SBA-garanti för att kunna bifallas. Om inte långgivaren är villig att bevilja lån kan inte SBA tvinga långgivaren att ändra sig, även om låntagaren skulle kunna få en garanti. Av detta följer att SBA inte heller självt kan bevilja några lån. SBA garanterar inte lånen i sin helhet utan långgivaren och SBA delar risken i fall låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden och återbetala lånen. Garantin är en garanti för utebliven betalning och täcker inte oförsiktiga beslut av långgivaren eller oriktig

framställning av låntagaren. Garantin som SBA erbjuder är tillgänglig enbart för den specifika långgivaren och garanterar, i händelse av utebliven betalning, långgivaren ersättning för förlusten upp till den garanterade procentandelen av lånet. Låntagaren förblir emellertid skyldig att återbetala hela skulden till SBA. Det är därför inte fråga om några ”mjuka” lån utan det krävs återbetalningsförmåga och säkerheter.

För att kunna få en positiv behandling av en låneansökan med SBA-garanti krävs därför att sökanden både är kreditvärdig och berättigad. Låntagaren måste således uppfylla såväl långgivarens som SBA:s kriterier och villkor. Återbetalningsförmåga i form av företagets kassaflöde är det som i första hand beaktas av SBA, men god personlighet och betalningshistorik, ledningsförmåga, säkerheter och att ägaren kan tillskjuta riskkapital är också viktiga omständigheter. Alla ägare som innehar 20 procent eller mer måste personligen garantera SBA-lånen. För att vara berättigad krävs vidare att företaget definieras som ett småföretag, se vidare i Appendix, drivs med vinstsyfte och inte redan har de finansiella resurserna internt inom företaget eller i ägarkretsen. Det finns slutligen vissa varianter av 7(a) *loan program* med särskilda syften och specifika kriterier. Dessa berörs dock inte i denna genomgång.

De specifika villkoren förhandlas fram mellan sökanden och deltagande finansiella institutioner enligt SBA:s uppställda kriterier. Det högsta lånebeloppet är två miljoner USD och den maximala lånegarantin är 75 procent av detta belopp, det vill säga 1,5 miljon USD. För lån upp till 150 000 USD kan SBA garantera 85 procent av lånebeloppet. För den särskilda produkten *SBA Express*, vilken kräver mindre dokumentation och som kan beviljas av kvalificerade långgivare (*Qualified Lenders*) är det maximala lånebeloppet 350 000 USD och garantin högst 50 procent. Även räntan är en förhandlingsfråga mellan långgivare och låntagare och kan vara fast eller rörlig, men den kopplas till *Prime Rate* eller motsvarande benchmark-ränta. För fasta lån på 50 000 USD eller mer får inte räntan överstiga *Prime Rate* med mer än 2,25 procentenheter om löptiden understiger sju år och 2,75 procentenheter om löptiden är längre. För lån mindre än 25 000 USD tillåts räntan vara ytterligare två procentenheter högre medan den kan vara en procentenhet högre för lån mellan 25 000 och 50 000 USD.

SBA tar ut en avgift för utnyttjande av garantin om två procent av den garanterade delen för lån upp till 150 000 USD och tre procent för lånedelen mellan 150 000 och 700 000 USD. Avgiften höjs sedan stegvis för högre belopp och avgiften för lån över en miljon USD är 3,75 procent medan avgiften för lånedelen mellan 700 000 och en miljon USD är 3,5 procent. Långgivaren måste också betala en årlig serviceavgift till SBA om cirka 0,5 procent. Långgivaren kan debitera hela avgiften till låntagaren efter det att långgivaren har betalat avgiften till SBA och gjort första utbetalningen av lånet. Långgivaren kan dock inte debitera låntagaren den årliga serviceavgiften. Långgivaren är vidare förbjuden att debitera låntagaren några andra avgifter som exempelvis uppläggnings- eller aviseringsavgifter.

Under *the Certified Lenders Program* (CLP) förväntas långgivaren göra en komplett kreditbedömning. SBA gör sedan en genomgång av denna istället för att utföra en andra oberoende analys, även om SBA fortfarande fattar beslut om huruvida låntagaren är berättigad till garanti och kan betala tillbaka lånet. Genom detta förfarande kan processen snabbas upp och SBA strävar efter att behandla ansökan inom tre arbetsdagar. SBA har även infört *the Preferred Lenders Program* (PLP), som innebär en ytterligare förenklad och rationaliserad process genom att SBA även delegerar godkännandet av ansökan till särskilt utvalda långgivare. I detta fall är SBA:s roll enbart att registrera lånen och tilldela ett lånenummer, varför företagen ibland inte ens är medvetna om att de beviljats ett lån med SBA-garanti.

Processen är vidare centraliserad för att undvika olikartad tolkning och snabba upp hanteringen och expediering av SBA sker normalt inom en arbetsdag. Myndigheten har kontinuerligt utvecklat och effektiviserat hanteringen genom bland annat datorisering och i nuläget förmedlas cirka 65–70 procent av alla SBA-lån genom PLP.⁴ SBA har målsättningen att alla långgivare som de arbetar med ska ha PLP-status, vilket bland annat innebär att dessa har kunnat uppvisa en viss volym av SBA-lån och att de följer myndighetens kriterier. Även översynen har i viss omfattning lagts ut på redovisningsfirmor medan SBA gör stickprovskontroller. Kontroll och genomgång av lånehandlingarna sker egentligen enbart när betalning uteblir. Om inte långgivaren följt SBA:s kriterier och villkor kan myndigheten besluta att inte utlösa garantin. Det finns slutligen en andrahandsmarknad för lån garanterade av SBA. Långgivare kan därigenom sälja den garanterade delen av lånen till investerare och på så sätt förbättra likviditeten.

CDC/504 Program

CDC/504-programmet tillhandahåller långsiktig finansiering för regional ekonomisk utveckling i såväl landsbygd som städer. Under programmet erbjuds växande företag långfristiga lån till fast ränta för investeringar i fasta tillgångar som maskiner och utrustning samt fastigheter. *Certified Development Company* (CDC) är en icke-vinstdrivande organisation som är certifierad av SBA med syfte att bidra till ekonomisk utveckling inom ett visst område.⁵ CDC:s arbetar tillsammans med SBA och privata långgivare under detta program och erbjuder finansiering till småföretag. Typiskt sett finansieras ett 504-projekt med ett lån som ges av en privat långgivare mot en säkerhet i form av en överordnad panträtt, som täcker upp till 50 procent av projektkostnaden, och ett lån med underordnad panträtt från CDC som täcker upp till 40 procent av kostnaden. Sistnämnda lån finansieras genom att CDC säljer en obligation som är garanterad till 100 procent av SBA. SBA erbjuder däremot ingen garanti för det förstnämnda lånet. Vidare måste det berörda företaget självt bidra med minst tio procent i riskkapital.

Den maximala obligationsgarantin (*debenture guaranty*) är 1,5 miljon USD för projekt som syftar till att skapa arbeten eller bidra till utveckling av samhället. Garantin är maximalt två miljoner USD om projektet uppfyller allmänna politiska mål (*Public Policy Goal*). Dessa mål kan exempelvis vara ökad export, förbättrad produktivitet och konkurrenskraft samt landsbygdsutveckling. Om projektet initieras av ett företag som definieras som ett mindre tillverkningsföretag och detta dessutom antingen skapar arbetstillfällen eller bidrar till de allmänna politiska målen, kan SBA medge obligationsgaranti om maximalt fyra miljoner USD. Den maximala projektstorleken kan därmed vara tio miljoner USD, se vidare i Appendix. Räntan på lånen är fast och bestäms av obligationsräntan för ett paket av obligationer. SBA tar dels ut en initial avgift om 0,5 procent på lånesumman av tredje part (privata långgivaren), dels låntagaren för den garanterade delen av lånet (0,5 procent) samt en mindre årlig administrativ avgift av CDC. Projektstillgångarna används som säkerhet och personliga säkerheter från den huvudsakliga ägaren krävs också. Målsättningen är att ansökan ska behandlas inom sex arbetsdagar.

MicroLoan Program

SBA tillhandahåller även kortfristiga mikrolån till småföretag genom the MicroLoan Program. SBA tillhandahåller medel till lokala icke-vinstdrivande långgivare, vilka finan-

⁴ *Alberto G. Alvarado, Director, SBA Los Angeles District Office.*

⁵ <http://www.nadco.org>

sieras av lokala myndigheter och privata företag. Dessa långgivare eller organisationer agerar som mellanhänder och beviljar i sin tur lån till berättigade låntagare. Det maximala lånebeloppet är 35 000 USD och lånen kan användas för att finansiera arbetande kapital, lagerinköp samt maskiner och utrustning. Den genomsnittliga lånestorleken är 13 000 USD och den maximala löptiden är sex år. Ansökan görs till den lokala aktören och alla beslut tas på lokal nivå. Varje mellanhand är dessutom ålagd att tillhandahålla assistans och utbildning i exempelvis redovisning, marknadsföring och management. Det kan även krävas att låntagaren ska genomgå viss utbildning före låneansökan beviljas. Mikrolånen är avsedda för företag eller personer med dålig kreditvärdighet och tanken är att dessa senare ska kunna beviljas mer traditionella lån om de kan visa på att de skött sina åtaganden.

2.2 Riskkapital

Small Business Investment Companies (SBIC)

SBIC-programmet, som startades redan 1958, syftar till att överbrygga gapet mellan utbudet av riskkapital och småföretagens behov av kapital i tidiga skeden. Framväxten av SBIC har tillsammans med institutionella förändringar bidragit till den omfattande och utvecklade riskkapitalmarknaden i USA. SBIC kan beskrivas som privata riskkapitalfonder som fattar självständiga investeringsbeslut och erbjuder såväl riskkapital som långfristiga lån i främst tidiga faser och tillväxtfasen. Ofta är det fråga om överbrygningsfinansiering (*Mezzanine*) innan nästa investeringsrunda, vanligen i form av ett lån som kombineras med riskkapital genom att SBIC köper aktier eller erhåller optioner som säkerhet för lånet.

SBIC ingår partnerskap med SBA, vilka regleras genom avtal och licensiering. Det ställs höga krav för att få en SBIC-licens, bland annat krävs godkännande av affärsplanen, erfarenhet av riskkapitalinvesteringar och att ledningsgruppen har nödvändig kompetens inom detta område. Vidare krävs minst fem miljoner USD i privat kapital som måste komma från kvalificerade investerare. Ytterligare kapital, upp till tre gånger det privata kapitalet, kan sedan lånas upp genom försäljning av värdepapper (obligationer) som är garanterade av SBA (*debenture guaranty*). Den grundläggande principen är dock ett 2:1-förhållande, det vill säga en dollar privat kapital matchas med två dollar garanterade av SBA.⁶ Det privata kapitalet riskeras i sin helhet före det kapital som är garanterat av SBA. Tidigare gjorde även SBA direkta riskkapitalinvesteringar i SBIC gemensamt med privata aktörer (*participating securities*) enligt samma princip, men denna form av samfinansiering erbjuds inte längre och kommer helt att upphöra under 2008.

Motprestationen är att SBIC ska ha investeringsfokus på små och medelstora företag. SBIC övervakas av SBA, men några särskilda branscher är inte utpekade med undantag av att investeringar i fastighetsbranschen och oljeutvinning inte är tillåtna då detta betraktas som spekulation. Under slutet av år 2006 fanns närmare 400 SBIC i 45 delstater. Dessa hade sammantaget 21,3 miljarder USD i kapitalresurser, av vilka 10,9 miljarder USD var privat kapital och 10,4 miljarder USD kapital garanterat eller förenat med åtaganden från SBA.⁷

Antalet investeringar av SBIC är fler, men de uppgår till väsentligt mindre belopp jämfört med traditionella riskkapitalinvesteringar, se tabell 2. År 2005 uppgick medianinvesteringen för SBIC stöttade med obligationsgaranti till cirka 280 000 USD medan motsvarande uppgift för riskkapitalinvesteringar i allmänhet var 6,2 miljoner USD. Detta förhållande

⁶ Jim Munroe-Davidson, *SBA Office of SBIC Examinations*.

⁷ <http://www.nasbic.org/>

följer av syftet med SBIC, det vill säga att tillhandahålla kapital i tidiga faser till mindre företag. Cirka 30 procent av investeringarna under 2006 gick till företag som hade funnits i två år eller kortare tid vid investeringstillfället.⁸

Tabell 2 Investeringar av SBIC stöttade med obligationsgaranti och jämförbara privata riskkapitalinvesteringar, åren 1997–2005.

	SBIC Debenture Investments*	Comparable Private Venture Capital Investments**
Total Dollar Volume of Investments: 1997-2005 (in \$000s)	\$6,505,371	\$75,288,390
Total Number of Investments 1997-2005	9,598	7,775
Median Investment by Year (in \$000s)		
1997	\$155	\$3,585
1998	\$180	\$4,710
1999	\$175	\$6,400
2000	\$241	\$10,060
2001	\$263	\$7,755
2002	\$204	\$5,780
2003	\$210	\$5,250
2004	\$260	\$6,090
2005	\$281	\$6,230

* Source: SBA Debenture SBIC Program Data

** Source: Thomson Financial

Källa: *The Urban Institute (2008)*

Den geografiska fördelningen av riskkapitalinvesteringar i USA är extremt skev och närmare 60 procent av investeringsvolymen avser två delstater, Kalifornien och Massachusetts. I många andra delstater anses det vara brist på riskkapital. Investeringarna av SBIC är däremot mer jämt fördelade mellan USA:s delstater vad avser såväl volym som antalet investeringar. Delstaterna New York och Illinois mottar flest SBIC-investeringar, se tabell 3.

⁸ <http://www.nasbic.org/>

Tabell 3 De tio delstater i USA som tar emot mest riskkapitalinvesteringar och investeringar från SBIC stöttade med obligationsgaranti, volym respektive antalet investeringar under perioden 1997–2005.

Debenture SBIC [*]		Comparable Private Venture Capital Investments [*]	
State	% Share of Total \$ Volume	State	% Share of Total \$ Volume
New York	18.66	California	45.80
California	11.06	Massachusetts	12.91
Texas	8.81	Texas	5.91
Illinois	5.95	New York	4.01
Massachusetts	3.62	Washington	3.14
Georgia	3.60	New Jersey	2.96
New Jersey	3.37	Colorado	2.75
Florida	3.14	Virginia	2.22
Colorado	3.05	Florida	2.01
Pennsylvania	2.77	Georgia	2.01
Total	64.03		83.72
Debenture SBIC [*]		Comparable Private Venture Capital Investments ^{**}	
State	% Share of Total Number of Investments	State	% Share of Total Number of Investments
New York	30.70	California	41.57
Illinois	16.50	Massachusetts	12.82
California	8.77	Texas	5.53
Massachusetts	6.31	New York	4.45
New Jersey	5.45	Washington	3.55
Texas	4.21	New Jersey	2.68
Florida	3.07	Colorado	2.48
Georgia	1.71	Georgia	2.47
Pennsylvania	1.66	Virginia	2.46
Virginia	1.50	Pennsylvania	2.20
Total	83.72		80.21

^{*} Source: SBA Debenture SBIC Program Data

^{**} Source: Thomson Financial

Källa: *The Urban Institute (2008)*

2.3 Erfarenheter och utvärderingar av SBA:s program för kapitalförsörjning

Kostnader och utveckling för programmen

Omfattningen av såväl det allmänna lånegarantiprogrammet som det regionala utvecklingsprogrammet CDC/504 har ökat sedan 2003, se tabell 4. En annan utvecklingstendens som kan noteras är den kraftiga förskjutningen från riskkapitalfinansiering av SBIC till finansiering via obligationsgaranti. Office of the Management of the Budget (OMB) tillstyrker i Presidentens budget för år 2006 nya riskkapitalinvesteringar om tre miljarder USD som finansieras via obligationsgaranti. Däremot stödjer inte OMB några nya investeringar genom samfinansiering. Anledningen till detta är att sistnämnda program uppvisar brister i utformningen av programmet, bland annat liten avkastning för den federala regeringen i förhållande till storleken på investeringarna. Det främsta skälet är dock uppskattade förluster på över två miljarder USD.⁹

Tabell 4 SBA:s företagslån fördelade på program under åren 2003–2007, miljoner USD.

Företagsprogram	FY 2003	FY 2004	FY 2005*	FY 2006*	Fy 2007*
Lånegarantier (7a)	10 641	11 287	16 000	17 000	17 500
SBIC, obligationsgaranti	240	607	3 250	3 000	3 000
SBIC, samfinansiering	379	4 000	0	0	0
CDC/504	2 149	3 966	5 000	7 500	7 500
Mikrolån	21	23	10	20	N/A

* Uppskattningar

Källa: Center on Federal Financial Institutions (2006)

Kreditförlusterna för programmen under perioden 2003–2006 framgår av tabell 5. Det regionala utvecklingsprogrammet (CDC/504) har relativt låga förluster (cirka 2,5 procent). SBIC-programmets förluster uppgår till kring fem procent medan lånegarantiprogrammets kreditförluster har minskat något under perioden och ligger en bit över 6 procent. SBA:s mikrolån har försumbara förluster. De genomsnittliga kreditförlusterna för samtliga företagslån var 5,55 procent 2006.¹⁰ Som en jämförelse uppgick ALMI-koncernens totala konstaterade nettoförluster till cirka 200 miljoner kr och utgående lånefordringar (före reserveringar för befarade kreditförluster) till cirka 3,2 miljarder kronor under senaste räkenskapsåret 2007.¹¹ Detta innebär att kreditförlusterna, beräknade på ett jämförbart sätt, var cirka 6,5 procent för Almi-koncernen som erbjuder såväl lån till nya och etablerade företag som innovations- och mikrolån.

⁹ Center on Federal Financial Institutions (2006)

¹⁰ SBA, the Loss Report, FY 2006

¹¹ Årsredovisning för ALMI Företagspartner AB (2007)

Tabell 5 Kreditförluster för de fyra företagsprogrammen under åren 2003–2006, procent.

Företagsprogram	FY 2003	FY 2004	FY 2005	FY 2006
Lånegarantier (7a)	6,85	6,56	6,15	6,24
CDC/504	2,71	2,60	2,43	2,22
SBIC	4,95	4,46	4,84	5,85
Mikrolån	0	0,05	0,11	0,10

Not: Kreditförluster definieras som konstaterade kumulativa nettoförluster (cumulative loan charged off loans net of cumulative recoveries) i relation till av kumulativt utestående lånebelopp för varje program.

Källa: Center on Federal Financial Institutions (2006) och SBA

Avgifter och ränteintäkter är inte tillräckliga för att finansiera kostnaderna för SBA:s låneprogram, varför Kongressen varje år måste bevilja budgetmedel till myndigheten för att subventionera programmen. Subventionsgraden för perioden 2002–2005 framgår av tabell 6. Det regionala utvecklingsprogrammet gick med överskott under hela perioden, det vill säga en negativ subvention. Lånegarantiprogrammet har haft en subventionsgrad som varierar mellan noll och en procent, varför dessa två program sammantaget inte haft någon subvention under denna period. Subventionsgraden är föga förvånande något högre för mikrolånen men det är frågan om mycket små belopp i sammanhanget.

SBIC-programmet med obligationsgaranti har haft en subventionsgrad om cirka två procent under de senaste åren. De stora förlusterna i samband med SBA:s tidigare riskkapitalinvesteringar i SBIC (samfinansiering) avspeglas i den mycket höga subventionsgraden som uppgår till omkring 20 procent, men detta program är som nämnts under avveckling. De administrativa kostnaderna ingår inte i dessa uppgifter utan beräknas separat. Dessa uppgick till 128 miljoner USD år 2004 för företagsprogrammen. På samma sätt får även ALMI särskild ersättning i form av driftsanslag från staten och minoritetsägarna i de regionala bolagen (totalt 275 miljoner kr år 2007). Cirka 40 procent kan anses vara hänförligt till finansieringsverksamheten. Enligt direktiv från staten skall riskerna balanseras så att ALMI bevarar kapitalet nominellt intakt, vilket kräver att avkastningen (räntan) på utlånade medel måste överstiga kreditförlusterna på lång sikt. Så har också skett under senare år och för 2007 var avkastningen fem procent.¹²

Tabell 6 Subventionsgrad för de fyra företagsprogrammen under åren 2002–2005, procent.

Företagsprogram	FY 2002	FY 2003	FY 2004	FY 2005
Lånegarantier (7a)	- 0,26	0,83	0,83	0,19
SBIC, obligationsgaranti	4,94	2,15	1,66	2,15
SBIC, samfinansiering	25,47	21,72	19,15	N/A
CDC/504	- 1,95	- 2,54	- 2,62	-2,37
Mikrolån	4,47	14,17	4,40	N/A

Not: Subventionsgraden är den nuvärdesberäknade nettokostnaden för programmen och inkluderar inte årliga administrativa kostnader. Ett överskott innebär en negativ subvention.

Källa: Center on Federal Financial Institutions (2006)

¹² Årsredovisning för ALMI (2007).

Utvärderingar och måluppfyllelse

The Urban Institute har på uppdrag av SBA utvärderat företagsprogrammen.¹³ I studien konstateras att SBA:s finansieringsinsatser inte har någon stor påverkan på företagens försäljning eller antal anställda. Istället sker en större ökning under åren innan än efter finansiering. Det kan nämnas att en liknande utveckling noterats även för de företag som mottagit finansiering från ALMI.¹⁴ Författarna förklarar detta med att företagen i skedet före finansiering gör förebereelser inför låneansökan och att framgång i denna fas motiverat företaget att söka finansiering för att ytterligare förbättra de vinster som redan har realiserats. Analysen visar vidare att skillnader i villkor, ränta och belopp inte har någon signifikant påverkan på utvecklingen av försäljning eller antal anställda för företag som får SBA-finansiering. Istället visar analysen att företagets ålder, bransch och region är signifikant korrelerad med procentuella förändringar i försäljning och antal anställda. Detta gäller för såväl 7(a) och CDC/504 som SBIC-programmet.

Långgivarna anser att SBA:s program understödjer låntagare som inte möter långgivarnas standardmässiga villkor för att få lån och att det är lite överlapp mellan SBA:s lån och konventionella lån. De intervjuade långgivarna var också medvetna om kravet på att låntagarna inte ska kunna beviljas konventionella lån någon annanstans (*the credit elsewhere requirement*). De rapporterade också att SBA:s lån eller garantier endast används för låntagare som inte uppfyller kriterierna för konventionella lån. Eftersom SBA:s låneprogram är avsedda för att förmå privata långgivare att bevilja lån till kreditvärdiga företag, som i annat fall inte kan få lån, bör det finnas skillnader mellan garanterade och konventionella företagslån med avseende på typ av låntagare och lånevillkor. Överlag och i överrensstämmelse med SBA:s målsättningar går lån enligt programmen 7(a) och CDC/504 också till företag ägda av minoriteter och kvinnor samt nystartade företag i större utsträckning, vilka är företag som historiskt sett möter sämre tillgång till kapital (*capital gaps*). En analys av marknadspenetrering visar att båda dessa lånetyper möter en efterfrågan bland kreditvärdiga företag ägda av minoriteter och nystartade företag. Ett oproportionellt stort antal av företag ägda av kvinnor får dock inte stöd genom dessa program, varför det rekommenderas att SBA ska öka ansträngningarna att förmå långgivarna att öka utlåningen till dessa företag.

I studien undersöks även i vilken omfattning investeringar av obligationsstöttade SBIC liknar de som görs av jämförbara privata riskkapitalfonder. Författarna finner att investeringarna av SBIC är mycket mindre än privata investeringar och sker i andra typer av branscher samt inte är lika tungt koncentrerade till företag i teknologisektorn. De är vidare mindre geografiskt koncentrerade än jämförbara privata riskkapitalinvesteringar, se även avsnitt 2.2.

Viss duplicering existerar mellan programmen 7(a) och CDC/504 och ett mindre överlapp finns mellan SBA:s program och program som hanteras av andra federala myndigheter, främst USDA:s *Farm Loan Program*. Potentiell duplicering existerar i större omfattning på den delstatliga och lokala nivån, särskilt för lån med många ändamål som lånegaranti-programmet. Det finns färre delstatliga och lokala lån som liknar CDC/504-programmet, vilket enbart erbjuder finansiering för fasta tillgångar. Få delstater och lokala aktörer erbjuder däremot mikrolån. De flesta delstater delfinansierar riskkapitalfonder, fastän dessa program kan skilja sig åt jämfört med SBA:s program genom vilken typ av företag de riktar sig mot och summorna de erbjuder. SBA-programmen erbjuder högre lånebelopp

¹³ *Urban Institute (2008).*

¹⁴ *ITPS (2002).*

och mer långfristiga lån än lokala program, varför det är mindre duplicering för företag som söker större lån. Författarna konstaterar avslutningsvis att viss duplicering är oundviklig och flera accesspunkter kan innebära att en vidare krets av företag nås.

3 Slutsatser

3.1 Summering av SBA:s program för företagsfinansiering

I denna studie har inte behovet av offentliga kompletterande finansieringsinsatser i Sverige analyserats eller bedömts. Däremot kan konstateras att flera av de amerikanska federala företagsprogrammen, särskilt lånegarantiprogrammet (7a) är intressanta och skulle kunna utgöra ett naturligt och understödjande inslag även i det svenska, av tradition bankbaserade finansieringssystemet. Small Business Administration (SBA) ger inte lån direkt till företag utan arbetar uteslutande med låne- eller obligationsgarantier. Undantaget är programmet för mikrolån där medel från SBA kanaliseras via lokala icke-vinstdrivande organisationer.

Under lånegarantiprogrammet avgör certifierade banker och finansinstitut själva vilka låntagare de söker garantier för. Långgivaren förväntas följa SBA:s kriterier och göra en komplett kreditbedömning. Myndigheten gör sedan en genomgång av denna istället för att utföra en andra oberoende analys. SBA har under senare år i allt större utsträckning även delegerat själva godkännandet till särskilt utvalda långgivare (*Preferred Lenders*), som kan fatta beslut om såväl lån som utnyttjande av garanti. SBA tar i gengäld ut en avgift på vanligtvis mellan två till tre procent för utnyttjandet av garantin som i normalfallet uppgår till mellan 75 och 85 procent av lånebeloppet. Det finns även en andrahandsmarknad för den garanterade delen av lånen, vilket bidrar till att öka likviditeten.

CDC/504-programmet erbjuder långsiktig finansiering till småföretag av fasta tillgångar. *Certified Development Company* (CDC) är en icke-vinstdrivande organisation som är certifierad av SBA med syfte att bidra till ekonomisk utveckling inom ett visst område. CDC:s arbetar tillsammans med SBA och privata långgivare under detta program, det vill säga en form av partnerskap mellan SBA och såväl privata som regionala aktörer. Den privata långgivaren finansierar upp till 50 procent av projektkostnaden mot en säkerhet i form av en överordnad panträtt. CDC kan bevilja lån upp till 40 procent av kostnaden och detta lån finansieras genom att CDC säljer en obligation, som är garanterad till 100 procent av SBA för att kompensera CDC för den underordnade panträtten.

SBIC-programmet syftar till att överbrygga gapet mellan utbudet av riskkapital och småföretagens behov av kapital i tidiga skeden. SBIC är privata riskkapitalfonder som ingår partnerskap med SBA, vilka regleras genom avtal och licensiering. Det ställs höga krav för att få en SBIC-licens, bland annat krävs kompetens och erfarenhet av riskkapitalinvesteringar samt minst fem miljoner USD i privat kapital (obligationsgarantiprogrammet). Ytterligare kapital, normalt upp till två gånger det privata kapitalet, kan sedan lånas upp genom försäljning av värdepapper som är garanterade av SBA. Motprestationen är att SBIC-fonden ska ha investeringsfokus på mindre företag och investera i de tidigaste faserna, men investeringsbesluten fattas självständigt.

3.2 Avslutande kommentarer och reflektioner

Ovan nämnda finansieringsprogram har flera uppenbara fördelar. De mest professionella och erfarna aktörerna används, mellanhändernas kontorsnät och lokala närvaro kan utnyttjas istället för att offentliga aktörer bygger upp en parallell organisation. Vidare finns mindre risk för snedvridning av konkurrensen jämfört med de fall när offentliga aktörer agerar jämsides med privata. Slutligen är de administrativa kostnaderna lägre. Det offentliga roll i ett sådant system blir mer tydlig och renodlad och inskränker sig till tre huvudsakliga uppgifter eller funktioner:

- Dela risken med mellanhanden
- Ange villkor och kriterier
- Övervaka programmen och att mellanhänderna följer angivna kriterier

En stor fördel med den amerikanska lösningen jämfört med den svenska modellen är den effektiva och snabba hanteringen i framför allt PLP-programmet, som numera är det dominerande och mest intressanta inslaget i lånegarantiprogrammet. SBA:s roll inskränker sig i detta fall till att registrera lånet och tilldela ett låne nummer, vilket normalt sker inom en arbetsdag. I det svenska systemet måste ett företag som bedöms ha återbetalningsförmåga, men där risknivån anses vara för hög göra en låneansökan till både banken och ALMI. För ALMI:s traditionella lån är det till och med en förutsättning för att ALMI ska bevilja lån att även banken gör detta. Den svenska modellen bygger således på samfinansiering där ALMI tillhandahåller ”topplån” med högre risk och sämre säkerhet. En stor nackdel med denna modell är att den inte bara innebär utan förutsätter duplicering av både låneansökan och kreditbedömning. Detta är tidsödande för det berörda företaget, men innebär också större administrativa kostnader.

Den bör poängteras att effektivitetsskäl och lägre offentliga administrativa kostnader är den stora vinsten med den amerikanska modellen och inte att mer lånekapital görs tillgängligt för små och medelstora företag. ALMI-koncernens driftsanslag som är hänförligt till finansieringsverksamheten utgjorde cirka 3,4 procent av den utestående lånevolymer år 2007. De administrativa kostnaderna för SBA:s företagsprogram, som myndigheten får anslag för i särskild ordning, utslagna enbart på lånegarantiprogrammet uppgick till cirka 1,1 procent år 2004, vilket är en försiktig uppskattning eftersom dessa kostnader även avser de andra nämnda programmen.¹⁵ ALMI-koncernens driftsanslag är således tre gånger större när hänsyn tas till skillnader i lånevolymer.

Uppföljningar och utvärderingar av SBA:s finansieringsprogram visar också på relativt hög måluppfyllelse. De federala programmen är marknadskompletterande och når ut till och understödjer SBA:s målgrupper. Inte heller verkar överutnyttjande eller dödviktsförluster, det vill säga att banken utnyttjar garanti trots att företaget skulle kunna få ett konventionellt banklån, vara ett problem. Det faktum att SBA kan göra en kontroll av låneansökan och underlag i efterhand, särskilt i samband med betalningsinställelse har antagligen en avhållande effekt. Den yttersta konsekvensen kan nämligen bli att SBA inte utlöser garantin eller att långivaren förlorar sin status som *preferred lender* om det visar sig att denne inte följt SBA:s kriterier.

SBA:s program har inte högre sammantagna kreditförluster än ALMI. Det finns därför inget fog för påståendet att användningen av privata aktörer eller andra organisationer skulle utsätta skattebetalarnas medel för en högre risk. Däremot är utformningen av programmen betydelsefull för risknivån och eventuella förluster. Nivån på den garanterade delen av lånen har betydelse liksom lånets storlek. SBA verkar ha hittat en nivå som inte inbjuder bankerna till ovarsamhet i kreditgivningen, men som ändå ger nödvändig risk-

¹⁵ Egena beräkningar baserade på uppgifterna i avsnitt 3.2. Uppgiften för ALMI-koncernen baseras således på en lånevolymer om 3,2 miljarder kronor och 110 miljoner kronor i driftsanslag (0,4 x 275 miljoner kr). Uppgiften för SBA är beräknad genom att dividera de totala administrativa kostnaderna för företagsprogrammen år 2004 (128 miljoner USD) med volymen av utestående lånegarantier samma år (11,287 miljarder USD).

avlastning. Erfarenheter från tillämpningen av lånegarantier i Kanada visar att betalningsproblem och kreditförluster ökar med lånestorleken.¹⁶ Även om det kanadensiska lånegarantiprogrammet anses vara ett mycket effektivt sätt att stimulera sysselsättnings-tillväxt och stödja småföretags överlevnad och tillväxt rekommenderar Riding & Haines att sänka lånetaket från 250 000 till 100 000 CAD. Detta skulle öka effektiviteten utan att göra avkall på målen med programmet och fortfarande betjäna de småföretag som är i mest behov av finansiering i tidiga faser. Vidare anser författarna att en sänkning av nivån på den garanterade delen av lånet från 85 procent skulle innebära en lägre andel lån med återbetalningsproblem, minska förlusterna och utrymmet för bedrägeri samt uppmuntra bankerna till en mer noggrann kreditbedömning.

Det ovan sagda om programutformning gäller även för SBA:s program för riskkapitalfinansiering. Man kan uttrycka det som att SBA tagit ”ett steg tillbaka från marknaden” och dragit ned riskexponeringen genom förskjutningen från samfinansiering till obligationsgaranti i SBIC-programmet. Detta är antagligen den rätta rollen för SBA. Direkta riskkapitalinvesteringar är knappast att rekommendera för offentliga aktörer, vilket också illustreras av de stora förluster som drabbat denna variant av SBIC-finansiering. Den amerikanska modellen med obligationsgaranti är en modell som mycket väl kan övervägas i Sverige som ett alternativ till Industrifondens arbetssätt, som innebär direkta investeringar i riskkapitalfonder (samfinansiering) eller till och med i enskilda målföretag. Den svenska modellen innebär ett stort risktagande med offentliga medel som inte står i proportion till nyttan, vilket även kan få som konsekvens att Industrifonden blir mer försiktig i sina investeringsbeslut, det vill säga investerar i senare faser vilket inte är en uppgift för offentliga aktörer.

Lånegarantier innebär dock inte att riktigt små lån till företag eller personer med sämre kredithistorik skulle bli intressanta för banker. SBA tillhandahåller medel för mikrolån, men beviljandet sker av icke-vinstdrivande aktörer på lokal nivå med krav på att dessa även ska tillhandahålla assistans och utbildning. ALMI erbjuder såväl mikrolån som rådgivning och här kan det finnas en fortsatt roll för offentliga aktörer som ALMI och Nutek att spela, men därmed inte sagt att mellanhänder inte kan användas för utförandet enligt amerikansk modell även på dessa områden.

¹⁶ Riding & Haines (2001).

Referenser

Litteratur och dokument

ALMI Företagspartner AB (2007), årsredovisning 2007.

Center on Federal Financial Institutions (2006), *Small Business Administration: A Primer*.

ITPS (2002), *Utvärdering av ALMI Företagspartner AB:s finansieringsverksamhet*, A2002:002.

ITPS (2002), *Hur andra länder stödjer kapitalförsörjningen för små och medelstora företag*, A2002:003.

ITPS (2008), *Nationella strategier för ökad konkurrenskraft – Erfarenheter från Danmark, Irland, Kanada, Nederländerna och USA*, A2008:005.

Riding, A. & Haines, G. (2001), Loan Guarantees: Costs of Default and Benefits to Small Firms, *Journal of Business Venturing* 16, 595–612.

SBA (2006), The Loss Report, FY 2006

Urban Institute (2008), Key Findings from the Evaluation of the Small Business Administrations Loan and Investment Program.

Hemsidor

National Association of Development Companies, <http://www.nadco.org>

National Association of Small Business Investment Companies, <http://www.nasbic.org/>

SCORE, <http://www.score.org/index.html>

Small Business Administration, <http://www.sba.gov/>

Muntliga källor

Alberto G. Alvarado, Director, SBA Los Angeles District Office

Jim Munroe-Davidson, Manager, Office of SBIC Examinations, San Francisco

Lola Robinson, Assistant Director, SBA San Francisco District Office

Appendix

Jämförelse av kännetecknen och villkor för 7(a) och 504 Loan Program

	Standard 7(a) Loan	Standard 504 Loan
Geographic area	Nationwide	Certified Development Companies (CDCs) are SBA-regulated entities that process, close, and service 504 loans. Each CDC has a specific geographic area – the minimum area is the state in which the CDC is located. The program is available nationwide. CDCs may expand into contiguous states as a Multi-State Expansion (for the entire state) or as a Local Economic Area (LEA) expansion (limited to contiguous counties in the contiguous state).
Program description	Loan guaranty of private loan for working capital, heavy equipment, and fixed assets.	Long-term, fixed-asset financing. The typical 504 project includes a loan secured with a senior lien from a private-sector lender, covering up to 50 percent of the project cost; a loan secured with a junior lien from a CDC, covering 40 percent of the project cost (backed by a 100 percent SBA-guaranteed debenture); and a contribution of at least 10 percent equity from the small business.
Size Standard*	<ul style="list-style-type: none"> • Manufacturing - 500 employees • Wholesale trade – 100 employees • Agriculture - \$750,000 in average annual receipts • Retail trade - \$6.5M in average annual receipts • General & heavy construction (except dredging - \$31M in average annual receipts • Dredging - \$18.5M in average annual receipts • Special trade contractors - \$13M in average annual receipts • Travel agencies - \$3.5M in commissions & other income • Business & personal services - \$6.5M in average annual receipts • Architectural, engineering, surveying & mapping services - \$4.5M in average annual receipts • Dry cleaning & carpet cleaning services - 4.5M in average annual receipts 	For-profit businesses that do not exceed \$7M in tangible net worth and do not have an average net income over \$2.5M for the past 2 years. May also use the 7(a) size standard as an alternative.

Percent of guaranty	85 percent for loans of \$150,000 or less. 75 percent for loans of more than \$150,000.	100 percent of CDC lien. Zero percent of private lender lien.
Statutes and regulations	Originally authorized by Section 7(a) of the Small Business Act, 15 U.S.C. Chapter 14A, Section 636(a). This section was repealed Aug. 13, 1981, and amended by Title XIX of Public Law 97-35.	Small Business Investment Act and 13 CFR, part 120 governs the program.
Target processing time	13 business days	6 days
Maximum loan amount	General rule is gross loan limited to \$2.0 M per loan. SBA guaranty amount limited to \$1.5 M to one borrower and its affiliates.	If job creation, maximum debenture is \$1.5 M. If project meets a public policy goal, maximum debenture is \$2.0 M. If project is for a small manufacturer, maximum debenture is \$4.0M. Therefore, the maximum project size for small manufacturer is \$10.0M (Borrower = \$1.0M; Lender = \$5.0M; & CDC = \$4.0M).
Maturity	Depends on use of proceeds. Maximum 25 years reserved for fixed assets including real estate.	10 or 20 years. Depends on use of proceeds. Machinery and equipment is generally 10 years. Real estate is 20 years.
Interest rates	Prime plus 2.25 percent for maturities under 7 years. Prime plus 2.75 percent for maturities of 7 years or more. Rates can be higher by 2 percent for loans of \$25,000 or less, and 1 percent for loans between \$25,000 and \$50,000.	The 504 debenture that funds the 504 loan is sold to the private sector as part of a pool. There are monthly sales. The debenture's interest rate is determined at the time of the sale and is fixed. The 504 loan's interest rate is the debenture rate plus monthly fees.
Collateral policy	Available collateral (liquidation value) up to loan amount.	Project assets.
Fees paid to SBA	Upfront fees (percentage of guaranteed, not gross, amount). For maturities of 12 months or less = 0.25 percent. For maturities over 12 months: gross loan \$150,000 or less = 2 percent, gross loan \$150,001 to \$700,000 = 3 percent, over \$700,000 = 3.5 percent. For guaranteed amounts over \$1 M = 3.75 percent. Annual fee is 0.545 percent.	Upfront fees: First mortgage/third party lender pays 0.5 percent on first mortgage amount. Borrower pays 0.5 percent on 504 net debenture amount. Annual fees: CDC pays 0.125 percent of the principal amount and borrower pays 0.018 percent.
Prepayment penalty	If term of loan is for 15 years or more and loan is prepaid in first three.	For 20 year debentures: Declining amount over 10 years. 100 percent of the interest rate x the principal balance the first year down to 10 percent of the interest rate x the principal balance in the 10 th year. For 10 year debentures: Declining amount over 5 years. 100 percent of the interest rate x the principal balance the first year down to 20 percent of the interest rate x the principal balance in the 5 th year. This penalty is paid to the investor, not to SBA.

Källa: *The Urban Institute (2008)*

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdrag att bidra med kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken.

ITPS har definierat fyra tillväxtpolitiska utmaningar för Sverige:

- Globalisering och internationalisering
- Regional tillväxt
- Näringslivets dynamik
- Teknisk utveckling

Verksamhet och arbetsuppgifter är fördelade inom tre avdelningar och tre kunskapsområden:

- Avdelningen för tillväxtanalys och statistik beskriver och analyserar tillväxten och dess drivkrafter i Sverige.
- Avdelningen för utvärdering redovisar resultatet av den politik som genomförs.
- Avdelningen för omvärldsanalys bevakar och analyserar händelser i omvärlden som kan komma att få betydelse i Sverige.

Uppdragsgivare är regeringen. I uppdraget ingår att sprida kunskapen till nationella, regionala och lokala tillväxtpolitiska aktörer.

ITPS har sitt huvudkontor i Östersund och verksamhet i Stockholm, Peking, Tokyo, New Delhi, Los Angeles/San Francisco, Washington och Bryssel.