



PM 2018:16

Kartläggning av offentliga åtgärder för stödjande av företagsutlåning

En internationell jämförelse av Danmark, Israel, Kanada och Tyskland

LÅNEMARKNADEN FÖR SMÅ och medelstora företag har länge ansetts ha brister. Här har staten en roll att fylla och i princip alla OECD-länder erbjuder i dag någon form av statligt stöd till dessa företag. I den här studien undersöker vi hur den statliga låneverksamheten fungerar i Danmark, Israel, Kanada och Tyskland. Syftet är att undersöka i vilken mån dessa länders stödsystem skiljer sig från det svenska och vad vi kan lära oss av deras erfarenheter.

Dnr: 2018/118

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Anders Gustafsson, Torbjörn Danell
Telefon: 010 447 44 46, 010 447 44 51
E-post: anders.gustafsson@tillvaxtanalys.se, torbjorn.danell@tillvaxtanalys.se

Förord

Detta PM är en delstudie inom Tillväxtanalys ramprojekt *Hur kan statliga lån komplettera de privata kreditmarknaderna?* som pågår 2018–19.

Tillgång till krediter för framför allt små och medelstora företag har länge ansetts vara en marknad som inte fungerar perfekt och där staten har en roll att spela. Därför ägnar sig i princip alla OECD-länder åt flera olika åtgärder för att underlätta tillgången till krediter för SMF genom bland annat så kallade mjuka lån, riktade bidrag, kreditgarantier och offentligt riskkapital.

Denna studie analyserar hur det statliga stödsystemet med subventionerade företagslån och lånegarantier fungerar i Danmark, Kanada, Tyskland och Israel. Syftet är att undersöka i vilken mån dessa länders stödsystem skiljer sig från det svenska och vad vi kan lära oss av deras erfarenheter.

Detta PM har författats av Torbjörn Danell med bidrag från Andreas Kroksgård och Anders Gustafsson, alla analytiker på Tillväxtanalys. Analysen bygger på studier från OECD och en underlagsrapport som Tillväxtanalys har beställt av Kontigo som Anders Isaksson (projektledare, Chalmers tekniska högskola) och Peter Bjerkesjö ansvarat för. Rapporten från Danmark har skrivits av Jesper Lindgaard Christensen (Aalborg Universitet), rapporten från Israel av Tzameret H. Rubin (Loughborough University) och Evyatar Kirshberg (Israel Central Bureau of Statistics), rapporten från Kanada av Allan L. Riding (University of Ottawa) och slutligen rapporten från Tyskland av Jonas Löher (Institut für Mittelstandsforschung). Landrapporterna återfinns i sin helhet i bilagorna.

Östersund, oktober 2018

Carly Smith-Jönsson
Avdelningschef, Infrastruktur och investeringar
Tillväxtanalys

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Summary	9
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund till studien	12
1.2 Studiens syfte	12
1.3 Urval av jämförelseländer	13
1.4 Hur studien genomförts	13
1.4.1 Metod	13
1.4.2 Internationellt expertteam	13
1.5 Disposition	14
2 Jämförelse mellan olika länders statliga lånesystem	15
2.1 De statliga lånesystemens inriktning och storlek	15
2.1.1 Finansieringsförutsättningarna för små och medelstora företag	15
2.1.2 Statliga lånesystem och policyinriktning	17
2.2 Lånesystemen i Kanada, Danmark, Tyskland och Israel	18
2.3 Hur statliga lånestöd motiveras i olika länder	20
2.4 Jämförande analys	22
3 Hur väl fungerar ländernas statliga lånesystem?	24
3.1 Utvärderingar av statliga insatser	24
3.2 Utvärderingarnas inriktning och additionalitet	26
3.3 Finanskrisen	27
4 Slutsatser	28
5 Referenser	30
Bilaga 1 Kanada	32
Bilaga 2 Tyskland	38
Bilaga 3 Danmark	46
Bilaga 4 Israel	53

Sammanfattning

Det övergripande syftet med denna studie har varit att kartlägga och analysera den statliga låneverksamheten i olika länder. Framför allt har fokus legat på att studera på vilket sätt Sveriges statliga låneverksamhet skiljer sig från andra länder, samt om denna skillnad har betydelse för hur verksamheten bedrivs och hur väl den fungerar. Vi har särskilt studerat stödverksamheten i Danmark, Kanada, Tyskland och Israel. Urvalet av länder har gjorts utifrån att de är exempel på länder som har erfarenhet av olika sätt att organisera statlig låneverksamhet till små och medelstora företag.

Tillväxtanalys slutsats är att Sveriges statliga låneverksamhet utmärker sig på två sätt:

1. dels genom att lånegarantier, som i andra länder är vanliga, används i mycket begränsad utsträckning
2. dels genom att stödadministrationen uteslutande bedrivs genom helstatliga organisationer och inte med hjälp av privata aktörer

Materialet håller dock inte för att vi ska kunna uttala oss om vilken betydelse det kan förväntas ha.

Lånegarantier dominerar globalt

Studien visar att det huvudsakliga instrumentet för statligt stöd till företagsutlåning i de fyra undersökta länderna är olika former av garantisystem. I Tyskland och Israel används mestadels lånegarantier. I Danmark uppgår lånegarantivolymen till knappt 30 procent av den direkta utlåningen och i Kanada är motsvarande siffra knappt 20 procent. En ny studie från OECD har också visat att garantier i dag är det mest utbredda verktyget för att stärka små och medelstora företags tillgång till traditionell bankfinansiering.¹ Statliga direkta lån är ett mer dominerande inslag i Sverige än i andra jämförbara länder.

Administration genom privata aktörer vanligare utomlands

Till skillnad från Sverige använder de studerade länderna sig av privata aktörer i högre utsträckning i organiserande av statligt stöd till företagsutlåning. I Tyskland och Israel är det privata banker som sköter den huvudsakliga delen av administrationen kring de offentliga stödinsatserna. I Tyskland administreras i princip allt statligt stöd av de privata bankerna, vilket innebär att företagens relation till sin lokala bank blir central. Lånegarantier administreras på ett liknande sätt även i Kanada. Danmarks – och delar av Kanadas – stödssystem är likt det svenska, med en större statlig aktör som har direkta kontakter med företagen. De helstatliga organisationerna – kanadensiska Business Development Bank of Canada och danska Vaekstfonden – erbjuder företag både direkta lån och rådgivning. I framför allt Kanada och Tyskland hanteras många av åtgärderna för att underlätta små och medelstora företags lånefinansiering på provins- eller delstatsnivå.

Vad är mest effektivt – statliga direkta lån eller lånegarantier? Administration genom privata banker eller genom helstatliga aktörer?

¹ ”Guarantees appear to be the most widespread tool to strengthen SME access to traditional bank financing.” Koren et al. 2018, s. 4.

Huvudfrågan är om Sverige skulle vinna på att vikta om mer mot lånegarantier. En annan viktig fråga är om Sverige skulle vinna på att i högre utsträckning använda sig av privata aktörer i organiserande av sina statliga låneinsatser. Tyvärr ger inte denna internationella jämförande studie några tydliga svar på dessa två frågor. Tillväxtanalys gör bedömningen att det inte går att dra några säkra slutsatser om effekterna av de olika ländernas stödsystem utifrån de utvärderingar som genomförts i respektive land. Få kvalificerade utvärderingar har genomförts. Det är ovanligt att utvärderingarna behandlar frågor kring additionalitet och risken för undanträngning av privat kapital, även om undantag finns. Generellt sett verkar de flesta programutvärderingar som genomförts i huvudsak fokusera på effekterna på sysselsättning i de stödmottagande företagen. Det som saknas är specifika systemanalyser och utvärderingar kring vad som fungerar bäst med avseende på lånegarantier eller direkta lån och på vilket sätt som dessa två typer av statliga insatser ska kombineras eller inte kombineras för att uppnå bästa resultat.

Av de fyra länderna har de mest kvalificerade utvärderingarna genomförts i Kanada. Här har forskare återkommande utvärderat det statliga lånegarantiprogrammet. Några av dessa utvärderingar har använt sig av ekonomiska metoder på omfattande mikrodataunderlag² och i vissa fall även försökt uppskatta kostnadseffektiviteten.³ Utvärderingarna av programmen är i huvudsak fokuserade på de stödmottagande företagens sysselsättningstillväxt och relativt sällan på stödets effekter med avseende på undanträngning och additionalitet. Det finns dock intressanta undantag i Kanada. Additionaliteten av det kanadensiska CSBF-programmet utvärderades av Riding et al (2007). Resultaten visar på en additionalitet på 75 procent, vilket med andra ord innebär att man uppskattade att 25 procent av företagen skulle ha kunnat erhålla ett lån på annat sätt. Det huvudsakliga syftet med Ridings studie var dock inte att utvärdera CSBF-programmets lånegarantier utan att utveckla en metod för att mäta programmets additionalitet. Riding drar dock slutsatsen att en additionalitet på 75 procent är tillräckligt bra med tanke på de antal jobbtillfällen (22 000 nya arbetstillfällen, 2,92 nya arbetstillfällen per lån) som programmet skapat.

I Tyskland och Danmark har man använt sig av konsultföretag för uppföljningar av regionala utvecklingsprogram (tyska ERP-programmet) samt lån och lånegarantier från danska Vaekstfonden. De huvudsakliga slutsatserna från dessa utvärderingar är att insatserna haft en positiv effekt på jobbskapande och tillväxt. En kritik som framfördes i uppföljningen av det tyska programmet var att flera företag skulle ha kunnat finansiera sig på något annat sätt, det vill säga additionaliteten var begränsad. Den enda utvärdering som identifierats där både garantisystem och direkta lån analyseras är konsultföretaget Damvads analys av den danska Vaekstfonden. Tyvärr görs ingen jämförande analys av de två produkterna.

Inga kvalificerade utvärderingar har genomförts av de israeliska programmen. Small and Medium Business Agency i Israel har återkommande utvärderat sig själva och inte använt sig av externa utvärderare. Självutvärderingarna har huvudsakligen bestått av nyckeltals-sammanställningar, enkäter och intervjuer, på basis av vilka de har dragit slutsatsen att verksamheten fungerar bra.

Varför statliga lånestöd till små och medelstora företag?

Det är viktigt för tillväxten att företag har goda finansieringsmöjligheter. Det finns ett flertal anledningar till statliga låneinsatser riktade till företag. Ett skäl är bristande

² Riding et al, 2007; Chandler, 2012; Seens, 2015; Song, 2014

³ Seens, 2015

realsäkerheter hos nya och små företag, ett annat är regionala skillnader med avseende på strukturella förutsättningar, tillgång till och behov av kapital. Ett tredje skäl kan vara främjande av nyföretagande och tillväxt i nya innovativa områden. I det stora hela kan statliga åtgärder vara motiverade om privata investerare inte vill investera samtidigt som det finns ett samhälleligt intresse av att investeringen genomförs. Det centrala är att de statliga låneinsatserna är marknadskompletterande och inte snedvrider konkurrensförhållanden, samt minimerar undanträngningseffekterna. I praktiken är detta lättare sagt än gjort. Var gränsen mellan icke-kommersiellt och kommersiellt gångbara investeringar går är inte alltid enkelt att bedöma. EU:s statsstödsregler ställer dock krav på att marknadskompletterande insatser ska gå att skilja från sådana som sker på strikt kommersiella villkor på en konkurrensutsatt marknad. Frågan är om privata eller offentliga aktörer är mest lämpliga för att göra sådana marknadskompletterande bedömningar.

I denna internationella studie har det inte gått att bedöma effekterna av privata aktörers medverkan i statliga lånesystem. Vi har dock jämfört hur länderna motiverar statliga låneinsatser och skälen är likartade. Små och medelstora företag bedöms i många avseenden vara missgynnade på sätt som begränsar deras tillgång till de privata kapitalmarknaderna. Det kan handla om bland annat bristande historik (track record) och begränsad tillgång till säkerheter.

Studien visar på flera exempel där finansieringsinstrumenten används för att bidra till mål inom miljö-, regional- och arbetsmarknadspolitiken. I både Danmark och Tyskland finns inslag av regionalpolitiska målsättningar. Vidare finns målsättningar att främja bland annat innovation och grön omställning genom finansieringsinsatser i dessa länder. Det israeliska systemet inkluderar även företagslån riktade till specifikt utsatta grupper som till exempel SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund, som är ett mikrofinansieringsprogram som stöttar arabiska kvinnors företagande.

Summary

The overall purpose of this study has been to review and analyze government lending activities in different countries. Above all, the focus has been on studying the ways in which Sweden's government lending activities differ from other countries and whether these differences have any significance for how the measures function and their effects. We have specifically studied support measures in Denmark, Canada, Germany and Israel. These countries have been selected because they are examples of countries that have a great deal of experience in different ways of organizing government lending to small and medium sized companies.

Growth Analysis' conclusion is that Sweden's government lending activities differs in two ways:

1. loan guarantees, which are common in other countries, are used to a very limited extent
2. support administration is run almost exclusively through state-owned organizations and not with the aid of private stakeholders

However, there is insufficient material to allow us assess what significance these differences may be expected to have.

Globally, loan guarantees are the dominant form of support

The study shows that the main instrument for government support to company loans in the four countries investigated are various forms of guarantee systems. In Germany and Israel, loan guarantees are mainly used. In Denmark the loan guarantee volume amounts to just under 30 per cent of direct lending and in Canada the corresponding figure is just under 20 per cent. A new study from the OECD also shows that guarantees are currently the most widespread instrument for improving small and medium sized companies' access to traditional bank financing.⁴ Direct government loans are a more dominant element in Sweden than in other comparable countries.

Administration through private stakeholders more common abroad

Unlike in Sweden, the countries studied use private sector organizations to a greater extent in the organization of government support for loans to companies. In Germany and Israel, private banks handle most of the administration of public support initiatives. In Germany, in principle all government support is administered by the private banks, which means that the companies' relationships with their local banks are key. Loan guarantees are also administered in a similar way in Canada. Denmark's, and part of Canada's, support system is similar to the Swedish, with a larger government organization in direct contact with the companies. The fully state-owned organizations – Business Development Bank of Canada and Vækstfonden in Denmark – offer companies both direct loans and advice. In Canada and Germany especially, many of the measures to make small and medium sized companies' loan financing easier are handled at provincial or (regional) state level.

⁴ "Guarantees appear to be the most widespread tool to strengthen SME access to traditional bank financing." Koren et al. 2018, p. 4.

What is most effective – direct government loans or loan guarantees? Administration through private banks or through state-owned organization?

The main question is whether Sweden would gain by moving more towards loan guarantees. Another important issue is whether Sweden would gain by making more use of private organizations in administering its government loan initiatives. Unfortunately, this international comparison does not give any clear answer to these two questions. The assessment from Growth Analysis is that no clear conclusions can be drawn about the effects of the different countries' support systems based on the evaluations in each country. Few qualified evaluations have been done. It is unusual for the conducted evaluations to consider issues of additionality and the risk of displacing private capital, although there are exceptions. In general terms, most of the program evaluations that have been conducted seem to mainly focus on the effects on employment in the companies receiving support. What is missing are specific system analyses and evaluations on what works best in terms of loan guarantees and direct loans and in what way these two types of government initiatives should be combined or not combined so as to achieve the best results.

Out of the four countries, most qualified evaluations have been performed in Canada. Here, researchers have repeatedly evaluated the government loan guarantee program, while the loan program has received less attention. Some of these evaluations have used econometric methods using microdata⁵ and in some cases they have also attempted to estimate cost-effectiveness.⁶ The evaluations of programs are mainly focused on the employment growth in the companies receiving support and relatively seldom on the effects of the support in terms of displacement and additionality. There are however interesting exceptions in Canada. Here, the additionality of the Canadian CSBF program was evaluated by Riding et al. (2007). The results show an additionality of 75 per cent, which means in other words that it was estimated that 25 per cent of the companies would have been able to obtain a loan in another way. However, the main purpose of the Riding study was not to evaluate the CSBF program's loan guarantees but to develop a method for measuring the program's additionality. However, Riding drew the conclusion that an additionality of 75 per cent is sufficiently good, considering the number of jobs (22 000 new jobs, 2.92 new jobs per loan) that the program created.

In Germany and Denmark, consultancy companies have been used to follow up regional development programs (the German ERP program) and loans and guarantees from Vaekstfonden in Denmark. The main conclusions from these evaluations are that the initiatives have a positive effect on job creation and growth. One criticism that was raised in the study of the German program was that many companies would have been able to obtain financing in another way, i.e. the additionality was limited. The only evaluation that has been identified where both the guarantee system and direct loans were analyzed is the analysis of Vaekstfonden in Denmark by the consultancy company Damvad. Unfortunately, no comparative analysis was done of the two products.

No qualified evaluations have been done of the Israeli programs. The Small and Medium Business Agency in Israel has repeatedly evaluated itself and has not used external evaluators. The self-evaluations have mainly consisted of compilations of key performance indicators, questionnaires and interviews, on the basis of which they have concluded that the activities are working well.

⁵ Riding et al., 2007; Chandler, 2012; Seens, 2015; Song, 2014

⁶ Seens, 2015

Why government loan support to small and medium sized companies?

It is important for growth that companies have good financing opportunities. There are a number of reasons for government loan initiatives aimed at companies. One reason is the lack of real security in many small and medium sized companies. Another is regional differences in structural conditions, access to and need for capital. A third reason could be promoting new businesses and growth in new and innovative areas. Taken all in all, government measures can be appropriate if private investors are unwilling and there is a social interest in the investment being made. The key aspect is that the government loan initiatives are a complement to the market and do not distort competition, while minimizing displacement effects. In practice, that is easier said than done. It is not always easy to discern where the boundary lies between non-commercial and commercial marketable investments. However, the EU rules on government support require that it is possible to distinguish initiatives to complement the market from those that are made on strictly commercial terms in a competitive market. The question is whether private or public organizations are most appropriate for making such market-complementing judgements.

This international study has not considered the effects of private organizations' participation in government loan systems. We have however compared the countries' reasons for government loan initiatives and these are relatively similar. Small and medium sized companies are judged to be disadvantaged in many ways that limit their access to the private capital markets. These may include for example a short track record and limited access to security.

The study shows a number of examples of how loan support is used to contribute to achieving targets in environmental, regional and labor market policy. Regional policy objectives can be noted in both Denmark and Germany. Other objectives noted include promoting innovation and green transformation by means of financing initiatives in these countries. The Israeli system also includes company loans aimed at specific vulnerable groups, such as the SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund, which is a micro financing program to support Arabic women's companies.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till studien

Tillgång till krediter, för framför allt små och medelstora företag (SMF), är en marknad som under lång tid inte ansetts fungera perfekt och där staten har en roll att spela. Därför ägnar sig i princip alla OECD-länder åt flera olika åtgärder för att underlätta tillgången till krediter för SMF genom bland annat så kallade mjuka lån, riktade bidrag, kreditgarantier och offentligt riskkapital.

Det finns flera anledningar till varför kapitalmarknaderna kan antas inte fungera perfekt för SMF. Höga transaktionskostnader gör det mindre lönsamt för banker att ge små lån, vilket gör att de inte prioriterar sådan verksamhet. Små företag är förknippade med högre risk för konkurs, vilket ökar riskpremien de får betala. Vidare har mindre, och framför allt unga, företag ofta mer begränsad tillgång till utrustning eller lokaler som kan användas som säkerhet. Det är dock komplicerat att bedöma hur stora dessa problem är i praktiken.

I Sverige är tanken att Almi ger lån till företag som inte kan få kommersiella lån i den utsträckning de behöver. Lånen ges ofta i kombination med lån från en kommersiell bank, där Almi tar högre risk och kompenseras för detta genom att ta ut en högre ränta. Syftet är att komplettera den kommersiella marknaden för företagslån till SMF. Almi ska ta ut en högre ränta än de privata bankerna för att säkerställa att de blir just kompletterande och inte konkurrerande; Almi ska inte vara förstahandsvalet. Almi tar även ett regionalt ansvar och har kontor över hela landet, även i områden där banker läggs ned som en del av rationalisering, digitalisering eller på grund av olönsamhet, något som vi avser studera i kommande projekt. Almis lån är ofta relativt små i jämförelse med kommersiella banker.

Samtidigt är offentlig låneverksamhet inte utan svårigheter. Det är svårt att se att offentliga pengar inte riskerar att tränga undan privat kapital. Då marknadsmisslyckanden ofta beror på asymmetrisk information är det inte heller självklart hur det offentliga kan förbättra den tillgängliga informationen på marknaden. Det är med andra ord svårt att se hur offentliga aktörer skulle kunna ha mer information om företags affärsidéer och sannolikhet att bli framgångsrika än privata banker.

Inom detta ramprojekt har Tillväxtanalys utvärderat effekten på företagsnivå av att ha tagit lån från Almi.⁷ För att sätta Almis verksamhet i perspektiv behövs dock information om hur andra länder bedriver sin statliga låne- och garantiverksamhet. Den internationella jämförelsen innefattar dels beskrivningar av hur verksamheten bedrivs, inklusive den institutionella strukturen och vilka produkter som erbjuds, samt en genomgång av tidigare försök att uppskatta verksamhetens effektivitet.

1.2 Studiens syfte

Det övergripande syfte med denna delstudie är att beskriva hur den statliga låneverksamheten med subventionerade eller ”mjuka” lån eller garantier bedrivs i Danmark, Kanada, Tyskland och Israel. Vi beskriver hur dessa länders verksamhet ser ut, hur de arbetar för

⁷ Gustafsson, A., (2018), *Take it to the (public) bank: The efficiency of public bank loans to private firms*, Tillväxtanalys, WORKING PAPER 2018:02. Tillgänglig: <http://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/wp/wp/2018-06-29-take-it-to-the-public-bank--the-efficiency-of-public-bank-loans-to-private-firms.html>

att minska eventuella marknadsmisslyckanden och ifall det finns utvärderingar av hur väl verksamheten fungerar.

Studien har två övergripande frågeställningar:

1. Hur ser respektive lands stöd till företagslån för SMF ut i förhållande till den svenska verksamheten?
2. Finns det officiella utvärderingar om hur verksamheten fungerar, och vad säger i så fall dessa?

1.3 Urval av jämförelseländer

Urvalet av länder har gjorts utifrån att de är exempel på länder som har erfarenhet av olika att organisera statlig låneverksamhet till små och medelstora företag. Ländernas system är också tillräckligt jämförbara med Sveriges system och de skillnader som finns mellan ländernas stödsystem är relevanta och värda att analysera närmare.

1.4 Hur studien genomförts

För att få tillgång till relevant dataunderlag i respektive land har studien genomförts med stöd av internationella experter i respektive land som studerats. Det internationella teamet beskrivs nedan. Samtliga experter har dokumenterat erfarenhet av kvalificerad inhämtning av information på respektive språk (danska, tyska, engelska och hebreiska), som även i samtliga fall är deras modersmål.

1.4.1 Metod

Materialinsamlingen har utgått ifrån en generell frågemall baserat på frågeställningarna ovan. Studien omfattar informationsinhämtning från officiella hemsidor och dokument samt i förekommande fall kompletterande intervjuer/korrespondens med ansvariga myndigheter i respektive länder. Landrapporterna från respektive expert skrevs på engelska och vi har valt att behålla originalspråket i dem för att inte riskera att förlora nyanser. Landrapporterna återfinns i bilagorna. En kortare beskrivning av tillvägagångssätt och källor beskrivs i inledningen av respektive landrapport. Framställningen och dataunderlaget varierar mellan de olika landrapporterna beroende på de olika system som länderna tillämpar.

1.4.2 Internationellt expertteam

Följande experter har genomfört fallstudierna för respektive land och författat landrapporterna som återfinns i bilagorna.

Danmark: Dr. Jesper Lindgaard Christensen: Associate professor vid Department of Business and Management, Aalborg Universitet.

Israel: Tzameret H. Rubin: Senior Research and Enterprise Associate vid Business and Economics Schools, Loughborough University (England); *Evyatar Kirshberg:* director for Science and Technology Sector vid Department of Businesses and Economic Statistics, Israel Central Bureau of Statistics

Kanada: Allan L. Riding: Deloitte professor (chair) in the management of growth enterprises vid Telfer School of Management, University of Ottawa, Kanada.

Tyskland: Jonas Löher: Institut für Mittelstandsforschung (IfM), Bonn, Tyskland.

1.5 Disposition

I *kapitel ett* redogör vi för studiens syfte, dess metodval och det internationella expertteam som gjort landrapporterna. I *kapitel två* jämförs ländernas statliga lånesystem i stort.

I *kapitel tre* analyseras ländernas statliga lånesystem utifrån genomförda utvärderingar och utvärderingsresultat. I *kapitel fyra* drar vi slutsatser om hur Sveriges offentliga åtgärder för stödjande av företagsutlåning skiljer sig mot de undersökta länderna. I *bilagorna* presenteras fallstudierna för respektive land (landrapporterna).

2 Jämförelse mellan olika länders statliga lånesystem

Vi inleder detta kapitel med en generell överblick av förutsättningar för finansiering av små och medelstora företag (SMF) i OECD-länder och statliga insatser på området. Därefter studerar vi närmare de fyra länder som denna internationella jämförelse omfattar: Kanada, Danmark, Israel och Sverige.

2.1 De statliga lånesystemens inriktning och storlek

2.1.1 Finansieringsförutsättningarna för små och medelstora företag

Det vi vet från OECD:s internationella jämförelser kring olika finansieringsformer riktade till SMF är att det finns många olika insatser för att förbättra tillgängligheten till finansiering. I OECD:s undersökningar jämförs 43 länder och det kan konstateras att det finns många exempel på policyinstrument som är avsedda att stödja SMF:s bankfinansiering. Framför allt arbetar länderna med olika former av lånegarantier för att underlätta tillgången till krediter för specifikt små och medelstora företag. Globalt har efterfrågan på krediter hos SMF varit relativt svag under de senaste åren. Denna svagare efterfrågan på krediter är till viss del relaterad till den svagare globala tillväxten i investeringar och internationell handel. Den svaga lånetillväxten har skett under specifikt gynnsamma kreditvillkor i det stora flertalet av de undersökta länderna. Medeltillväxten i nya SMF:s lån sjönk från 2,6 procent år 2015 till minus 5,6 procent år 2016. I länder som Kanada och Danmark har efterfrågan minskat på nya SMF-lån under samma period.⁸

Hur ser då finansieringsförutsättningarna ut för små och medelstora företag i olika länder? Jämför vi ländernas utveckling i SMF:s låneandel (det vill säga i relation till den totala företagsutlåningen) visar det sig att vi haft en generell positiv trend i de flesta länderna där SMF:s låneandel ökat kontinuerligt under perioden 2011–16. I snitt utgjorde ländernas SMF:s låneandel 42,2 procent år 2016. Hur stor låneandelen är har till viss del koppling till ländernas storlek; större länder har ofta en lägre låneandel av SMF:s lån och vice versa i mindre länder. Kina är i det här avseendet ett undantag där SMF:s låneandel är hög.⁹

Jämför vi detta med de länder vi har fördjupat oss i (det vill säga Israel, Tyskland, Kanada och Danmark) visar det sig att Israel ingår i en grupp av länder som har haft kontinuerlig ökning i SMF:s låneandel sedan 2009. I Israel ligger denna låneandel långt över 60 procent och kan jämföras med exempelvis Sveriges låneandel som ligger på 40 procent. Kanada tillhör en grupp av länder som har haft motsatt trend, där SMF:s låneandel minskat och är vid den senaste mätningen mindre än 20 procent. Det kan finnas ett flertal skäl till varför denna låneandel minskar eller ökar. Bland annat kan det bero på att SMF:s lån ökar mer än företagslånen i allmänhet eller att SMF:s andel är stabil medan företagslånen i allmänhet sjunker. Det kan också bero på att SMF:s lån minskar mindre än företagslånen i allmänhet. Tar vi detta som utgångspunkt visar det sig att i Norden tillhör Sverige och Finland en grupp av länder där SMF:s låneandel stärkts under perioden 2015–16 genom att den ökat

⁸ Financing SMEs and Entrepreneurs 2018, An OECD Scoreboard, <http://www.oecd.org/cfe/smes/financing-smes-and-entrepreneurs-23065265.htm>

⁹ Ibid

mer än företagslånen i allmänhet. I Danmark har SMF:s låneandel under motsvarande period minskat och minskat snabbare än företagslån i allmänhet.¹⁰

Finansieringsförutsättningarna för små och medelstora företag i de olika länderna kan även speglas genom att granska utvecklingen av ländernas genomsnittliga räntenivå för SMF. I stort sett kan det konstateras att den genomsnittliga räntenivån minskat i de flesta länderna sedan 2011 med några få undantag. Studerar vi specifikt våra fall visar det sig att Sverige har haft riktigt gynnsamma kreditvillkor för små och medelstora företag. I Kanada har ränteläget legat relativt högt under perioden 2010–16. Se vidare tabell 1.

Tabell 1 Ett antal länders genomsnittliga räntenivå för små och medelstora företag 2010–16 (procent)

Årtal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kanada	5,80	5,30	5,40	5,60	5,10	5,10	5,30
Danmark	4,39	4,38	3,91	3,78	3,44	3,00	2,74
Israel	5,00	5,62	5,52	4,89	4,22	3,16	3,23
Sverige	2,59	4,17	4,07	3,29	2,71	1,75	1,57
Medianvärde	5,06	5,30	5,25	4,90	4,56	4,40	3,58

Anm: Eftersom uppgifter från Tyskland saknas i mätningarna från OECD redovisas Tyskland ej i tabellen. (Medianvärdet är beräknat utifrån 43 länder.)

Källa: *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018, An OECD Scoreboard.*

Ett annat näraliggande sätt att mäta förutsättningarna för små och medelstora företags finansiering i de olika länderna är att jämföra deras genomsnittliga räntenivåer med storföretagens. Vi vet generellt sett att storföretagen har lägre ränta, men det kan vara av värde att undersöka om denna skillnad har ökat eller minskat mellan länder. Utifrån tabell 2 kan det konstateras att i Kanada är ränteskillnaderna mellan SMF och storföretagen relativt stora och har förblivit så under den undersökta perioden. Danmark och Israel ligger högre än medianvärdet men skillnaderna har minskat över tid. Även i detta fall sticker Sverige ut med relativt låga ränteskillnader mellan SMF och storföretagen, där skillnaderna har krympt markant över tid.

Tabell 2 Ett antal länders genomsnittliga ränteskillnader mellan SMF och storföretag 2010–16 (procent)

Årtal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kanada	3,20	2,30	2,40	2,60	2,10	2,30	2,60
Danmark	1,90	1,98	1,77	2,05	1,79	1,46	1,40
Israel	2,00	2,47	1,90	1,44	1,35	1,15	1,27
Sverige	0,95	1,16	1,04	0,65	0,56	0,40	0,35
Medianvärde	1,21	1,30	1,18	1,27	1,33	1,33	0,88

Källa: *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018, An OECD Scoreboard.*

Med hjälp av denna översikt över små och medelstora företags finansieringsförutsättningar förefaller det som att Sverige i många lägen sticker ut med relativt gynnsamma kreditvillkor för SMF i jämförelser med andra länder. Tillväxtanalys har i en relativt nyutkommen antologi analyserat kapitalförsörjningsproblematiken för bland annat små och medelstora företag. I den antologin konstateras att de statliga insatserna såväl internationellt som i Sverige har koncentrerats på att öka *utbudet* av kapital till nya och små företag.

¹⁰ Ibid

Problemet med nya och små företags kapitalförsörjning har således definierats som att det finns för lite kapital på marknaden för vissa typer av företag. Behovet av externt kapital från företagets sida tycks dock vara relativt måttligt. I Sverige är det relativt få företagare som upplever finansieringen som något stort problem, och det kapitalbehov som efterfrågas i olika faser av företagets utveckling är relativt begränsat. I det stora hela handlar det om resursfrågor och det är svårt att isolera en typ av resursfråga som finansiering från andra resursproblem.¹¹

2.1.2 Statliga lånesystem och policyinriktning

Utifrån ett statligt policyperspektiv är insatser avseende SMF:s finansiering högt prioriterade i de flesta av de undersökta länderna. Statliga lånegarantier är ett centralt inslag och jämför vi de nordiska länderna med varandra visar det sig att det är framför allt Finland som har ett stort inslag av statliga lånegarantier för SMF. De statliga lånegarantierna utgör över 0,25 procent av GDP i Finland, vilket kan jämföras med medianvärdet på 0,1 procent för samtliga undersökta länder. I Kanada utgör statliga lånegarantier till SMF strax över 0,05 procent av GDP medan i Danmark och Israel ligger det strax under 0,05 procent av GDP.¹²

De statliga aktörernas marknadskompletterande lösningar är i de flesta länderna inriktade på att förbättra tillgängligheten till finansieringsmedel för små och medelstora företag i olika stadier och segment, där den privata marknaden inte riktigt räcker till. Den regionala dimensionen är central, men även stöd till vissa grupper (exempelvis kvinnors företagande) med attraktiva finansieringslösningar. Det är inte många länder som har statliga direkta lån till SMF, men i exempelvis Sverige, Kanada och Finland finns sådana finansieringslösningar. I Sverige har vi förutom Almi också exportkreditnämnden som utfärdar garantier för att främja små och medelstora företags export.

Det är inte alltid lätt att få tag i statistik som beskriver ländernas olika statliga lånesystem för SMF. Vad det gäller Tyskland saknas lämpliga data för att beskriva skillnaderna mellan deras statliga lånesystem och andra länders i mera kvantitativa termer. Vi kan även se i OECD:s undersökningar att de inte har fått in alla uppgifter som efterfrågas.¹³ Därför haltar den internationella jämförelsen till viss del. Sedan finns det som alltid en osäkerhet kring de data som levereras som kan vara värd att beakta. I tabell 3 beskrivs utvecklingen i de olika länderna utifrån de förändringar som skett i statliga lånegarantier och statligt garanterade lån riktade till SMF. Det kan även konstateras att i Finland och Israel har den här typen av insatser ökat.

¹¹ Tillväxtfakta 2016, Perspektiv på kapitalförsörjningen. En antologi om företagets finansiering och statens roll.

¹² Financing SMEs and Entrepreneurs 2018, An OECD Scoreboard, <http://www.oecd.org/cfe/smes/financing-smes-and-entrepreneurs-23065265.htm>

¹³ Ibid

Tabell 3 Statliga lånegarantier och statligt garanterade lån i ett antal länder under perioden 2010–16 riktade till små och medelstora företag (miljoner EUR).

Årtal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kanada	800	800	700	700	1000	800	800
Danmark	104	82	109	87	117	111	128
Finland	447	497	408	379	476	522	570
Sverige	-	-	-	-	-	-	-
Israel	286	241	281	282	562	632	441
Tyskland	-	-	-	-	-	-	-

Anm: Siffrorna för Danmark och Finland uttrycks i miljoner EUR. För Kanada står siffrorna för miljoner kanadensiska dollar, (1 C\$ = 6,75 SEK eller 0,64 euro) och för Israel uttrycks siffrorna i miljoner ILS (1 ILS, israelisk ny shekel, motsvarar ca 2,45 SEK eller 0,24 euro).

Källa: *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018, An OECD Scoreboard*,

Det finns inga siffror på några statliga garantilån till SMF i Sverige utan det som redovisas i OECD statistiken är direkta statliga lån till SMF och 2010 utgjorde dessa statliga direkta lån 211 miljoner EUR. Denna siffra har sedan stigit till 332 miljoner EUR år 2016. Det land som förutom Sverige har haft omfattande direkta statliga lån till SMF är Finland. År 2010 utgjorde de 397 miljoner EUR och har sedan dess sjunkit till 275 miljoner EUR. Det vi dock har sett i Finland är att de statliga lånegarantierna ökat under motsvarande period.¹⁴

2.2 Lånesystemen i Kanada, Danmark, Tyskland och Israel

När vi ser närmare på organiseringen av statligt lånestöd i dessa länder ser vi viss variation i vilka typer av institutioner som administrerar stödet. Framförallt gäller det graden av samarbete med privata aktörer.

Kanada

I Kanada utgörs den statliga interventionen på de finansiella marknaderna för SMF av i huvudsak två insatser:

- Canada Small Business Financing Program (CSBFP) som är ett lånegarantisystem
- Business Development Bank of Canada (BDC) som är en direkt statlig långivare till små företag

CSBFP lånegarantisystem är ett system som innebär att den kanadensiska staten via The Federal Ministry of Industry, Science and Economic Development (ISED, tidigare Industry Canada), garanterar långivare (banker) 85 procent återbetalning på lån i händelse av obestånd. För att kvalificera för en lånegaranti får företaget inte ha en omsättning på över 10 miljoner.

The Business Development Bank of Canada (BDC) utgör den andra delen av systemet och är en statligt ägd bankinstitution (en så kallad "Crown Corporation"). 2010 hade BDC 102 kontor och 1 860 anställda som betjänade 29 000 klienter över hela Kanada. BDC agerar som en kompletterande långivare till privata aktörer och deras lån förutsätter vanligen samfinansiering med privata långivare. BDC har även ett lönsamhetskrav från den kanadensiska staten som innebär ett avkastningskrav på minst samma nivå som statens långsiktiga kapitalkostnad.

¹⁴ Ibid

Tyskland

I Tyskland hanteras de flesta program av KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). KfW är en bank som samägs av den tyska staten (80 procent) och av delstaterna (20 procent). KfWs finansiering är ett garantisystem där utvärdering och kontakt med företag uteslutande sker genom banksystemet.

Generellt är företagsfinansieringen (liksom hela banksystemet) i Tyskland uppbyggt kring tre så kallade pelare: privatbankerna, de regionala sparkassorna och de kooperativa folkbankerna. En idé med detta system är att det bygger på lokal förankring. De regionala sparkassorna är till exempel utspridda på över 400 sparkassor med omkring 16 000 filialer. Tanken är att de skall vara lokalt förankrade och att kundernas sparande skall användas till krediter på orten. I detta sammanhang är de tyska små och medelstora företagen starkt beroende av relationen med sin regionala sparbank. De spelar en central roll när det gäller att distribuera offentliga stödprogram baserat på den så kallade "husbankprincipen". Ett exempel på detta är att lån från KfW hanteras av företagets husbank. Det sker ingen interaktion mellan KfW och låntagaren. Den långivande partnern till KfW (husbanken) sköter utvärdering av låntagaren, bedömer affärsplaner med mera och om de beslutar att stötta projektet tar de hand om ansökan om ett lån till KfW. Låneprocessen bygger på att bank och långivare känner till varandra sedan tidigare och att banken därför är mer kvalificerad att bedöma projektets kvaliteter.

I Tyskland finns totalt 281 olika offentliga finansiella stödprogram för SMF. De finns antingen på nationell nivå (44 st.) eller federal nivå (237 st.). Var och en av de 16 federala staterna har egna program.

Danmark

I Danmark är den huvudsakliga aktören Vækstfonden (Danish Growth Fund, DGF), en statlig investeringsfond som bidrar till skapandet av nya företag genom att ge kapital och expertis. DGF placerar eget kapital och ger lån och garantier till små och medelstora företag i samarbete med privata partners och danska finansinstitut.

Det främsta instrumentet är direkta lån, Vækstlån, till SMF som behöver finansiering för utveckling eller ägarskifte. Minimibeloppet är 1 miljon DKK och lånen beviljas normalt som ett paket tillsammans med privata aktörer, till exempel banker.

Vækstfonden erbjuder även olika former av garantier, främst Vækstkautioner och Vækstgarantier. Skillnaden mellan dessa två är att den senare (Vækstgarantier) främst är inriktad på något mer etablerade SMF jämfört med Vækstkautioner. Vækstkautioner har ett tak på max 2 miljoner DKK och Vækstgarantier har en nedre gräns på minst 1 miljon DKK. Upplägget för garantierna är att de täcker upp till 75 procent av bankens förlust i händelse av att företaget hamnar i obestånd. För dessa garantier tar Vækstfonden ut en avgift på 1,5 procent av lånebeloppet i uppläggningsavgift samt även en årlig avgift på 2 procent. Vækstfonden tar den största risken vid eventuellt misslyckande genom att deras lån ligger efter bankerna och andra säkrade borgenärer.

Israel

I Israel är Small and Medium Business Agency (SMBA) den myndighet som har huvudansvaret för att utforma och genomföra israeliska regeringens politik för SMF. SMBA administrerar flera olika låneprogram för SMF och har även investerat i privata riskkapitalfonder för att stimulera privata investeringar.

Small and Medium Business Fund (SMBF) är det största låneprogrammet och det är ett lånegarantisystem vars syfte är att stötta uppstart och utveckling av SMF. SMBF kan garantera banklån på upp till 12 miljoner ILS för upp till fem år.¹⁵ De huvudsakliga låneprogrammen från SMBF är nyföretagslån (till företag som inte har startat verksamheten än), investeringslån (det vill säga investeringar i anläggningar och byggnader, renovering, utrustning, informationsteknik och produktionsmedel), rörelsekapitallån och exportlån.

Beroende på typ av företag garanteras mellan 60 och 85 procent av lånet. För befintliga företag garanteras till exempel upp till max 70 procent av lånet medan för nystartade företag kan upp till max 85 procent av lånet garanteras. Dock har bankerna även en möjlighet att begära att SMBF lämnar en deposition på ytterligare 15 till 25 procent av lånebeloppet, vilket i praktiken innebär att bankens riskexponering i vissa fall kan bli så låg som 5 procent av det totala lånebeloppet. För en lånegaranti utgår en provision på 1–2 procent av garantibeloppet. Syftet med avgifterna är att ge SMBA en viss förlustgaranti samt att skapa en additionalitet till programmet (det vill säga att lånen inte utnyttjas istället för vanliga banklån).

Förutom traditionella låneprogram för SMF finns det även i Israel flera program som i samarbete med SMBA samverkar med privata organisationer med mer filantropiska målsättningar som till exempel att minska fattigdom eller klyftor i samhället. Ett exempel är SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund som är ett mikrofinansinstitut som baseras på den modell som utvecklades av Grameen Bank (grundad av Muhammad Yunus som erhöll Nobels fredspris 2006 för sitt arbete med mikrolån). Syftet med ett mikrofinansinstitut är att hjälpa individer som har en mycket låg inkomst eller är arbetslösa att bygga upp en oberoende inkomstgenererande verksamhet. De flesta lånen bygger på en gruppgaranti-princip, där en grupp låntagare gemensamt garanterar lånets återbetalning. SAWA riktar sig i första hand till kvinnor från den arabiska delen av befolkningen. Lånen från SAWA är relativt små lån, upp till maximalt ILS 40000 (ca 75000 SEK), men ofta betydligt mindre. Finansieringen av verksamheten bygger i stor utsträckning på investerare med filantropiska snarare än ekonomiska bevekelsegrunder för sitt engagemang.

Varianter på mikrolån finns visserligen i de flesta andra länder också, till exempel erbjuder Almi i Sverige mikrolån till nystartade och unga företag med syfte att nå underrepresenterade grupper. Det speciella med Israel är att Small and Medium Business Agency har startat ett mer organiserat samarbete med olika privata fonder med filantropiska målsättningar. Förutom ovan nämnda SAWA finns ytterligare ett 15-tal andra filantropiska fonder, till exempel The Agency for Women Empowering Fund, New York Israel Federation, Galilee Fund, och Israel Affiliation for Interest Free Loans.

2.3 Hur statliga lånestöd motiveras i olika länder

En genomgång av motiveringen för statligt stöd till företagsutlåning i de studerade länderna visar på stora likheter. Vanligast är att olika typer av marknadsmisslyckanden som kan antas särskilt drabba SMF åberopas, men vi ser även att andra samhällseliga mål förekommer, som klimatutmaningen och arbetstillfällena för utsatta grupper.

¹⁵ 1 ILS, israelisk ny shekel, motsvarar ca 2,45 SEK

Kanada

De argument som framförs för varför man i Kanada behöver intervensera med offentliga insatser är att man ser att vissa typer av företag, speciellt företag i tidiga skeden, har särskilt svårt att få tillgång till nödvändig finansiering för att kunna utvecklas. Fram för allt nämner man kvinnors företag, företag inom restaurangnäringen, kunskapsorienterade företag och företag inom teknisk service. Anledningar som nämns till varför dessa företag har särskilda problem är bland annat volatil försäljning och lönsamhet, högre risk för obestånd, bristande säkerheter, kortare historik och informationsasymmetri. Då dessa företag allmänt anses vara av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i landet finns det anledning för den kanadensiska staten att komplettera den privata kapitalmarknaden med statliga insatser. (Small Business Financing Directorate, 2015)

Tyskland

Argumenten för att den tyska staten ska intervensera på de finansiella marknaderna är snarlika de argument som man kan se från andra länder. SMF är viktiga för samhället samtidigt som de i många avseenden kan vara missgynnade på olika sätt som begränsar deras tillgång till de privata kapitalmarknaderna. Förutom att hantera de strukturella bristerna har man även politiska och sociala mål med programmen, till exempel genom att stötta svagare regioner.

Danmark

I Danmark är huvudargumentet för intervention framförallt att kapitalmarknaden för SMF begränsas av att många små och/eller unga företag upplevs som allt för riskfyllda av privata aktörer och att marknaden därför behöver kompletteras med en statlig aktör som vågar ta en högre risk, 'Tør hvor andre tøver' som man själv uttrycker det. Förutom generella åtgärder för SMF ser man ytterligare problem i vissa perifera områden och har därför även speciella insatser riktade till t vissa regioner. Vidare har Vaekstfonden även speciella insatser inriktade på jordbrukssektorn, vars stora kapitalbehov skapar speciella problem.

I Danmark upplever man inte att det finns några direkta problem med eventuella undanträngningseffekter i och med att man agerar i segment där privat kapital saknas. Som ett skydd mot undanträngningseffekter har lån även från DGF ränta som är ca 30 procent högre än motsvarande marknadsränta.

Israel

I Israel är huvudargumenten för statlig inblandning att det på grund av informationsasymmetri mellan SMF och banker är svårare för SMF att tillgodose sina finansiella behov för att kunna utvecklas. SMF är vitala för den israeliska ekonomin och det finns därför ett behov av speciella insatser.

För att skapa additionalitet och undvika undanträngningseffekter har man framförallt två mekanismer som skall säkerställa att stöden går till rätt mottagare och utan att tränga undan privata aktörer. Den första mekanismen är låneprocessen som utförs av en extern konsultfirma med expertis inom området och som ger en rekommendation till en kreditkommitté. Kreditkommittén beslutar sedan om en statlig garanti skall beviljas eller inte. Den andra mekanismen är de avgifter som både företaget och banken måste betala för att utnyttja garantin vilken anses göra att företag och banker undviker lånegarantierna om det inte är nödvändigt.

Sammanfattande kommentarer

Denna studie visar på flera exempel där finansieringsinstrument används för att främja kompletterande mål vid sidan av generell finansiering av små och medelstora företag. I både Danmark och Tyskland finns inslag av regionalpolitiska målsättningar; att utjämna förutsättningar mellan företag i stad och landsbygd. Vidare finns målsättningar i dessa länder att främja bland annat innovation och grön omställning genom finansieringsinsatser. Det israeliska systemet har vidare tydliga inslag av mer socialt inriktade målsättningar. Ett exempel är SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund som är ett mikrofinansinstitut som baseras på den modell som utvecklades av Grameen Bank (grundat av nobelpristagaren Muhammad Yunus). SAWA riktar sig i första hand till kvinnor från den arabiska delen av befolkningen. Lånen från SAWA är relativt små, upp till maximalt ILS 40000 (ca 75000 SEK) men ofta betydligt mindre.

Argumenten i de studerade länderna för att intervensera på de finansiella marknaderna är i stort relativt likartade. SMF bedöms som viktiga för ekonomin och sysselsättningen samtidigt som de i många avseenden kan vara missgynnade på sätt som begränsar deras tillgång till de privata kapitalmarknaderna. Förutom att hantera de strukturella bristerna i finansiering av SMF finns även kompletterande politiska och sociala mål med programmen, till exempel genom att stötta svagare regioner. Det finns också flera exempel på att staten genom finansieringsinsatser vill främja en utveckling inom områden som kan anses ha positiva ekonomiska och samhällsliga effekter, såsom innovation och grön omställning. Exempel på program med bredare politiska mål kan vara det danska Etableringslån til landbrug (som riktar sig till jordbrukssektorn), det Israeliska SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund som är ett mikrofinansieringsprogram som stöttar arabiska kvinnors företagande, eller det tyska ERP-Regionalförderprogramm som är inriktat på företag i regioner som är strukturellt svaga. I framförallt Kanada och Tyskland hanteras också många av dessa program på delstatsnivå.

2.4 Jämförande analys

De statliga stödsystemen i de olika länderna har många likheter men också skillnader i utformning och inriktning av insatserna och val av stödinstrument.

Huvudsakliga aktörer och lånegarantier respektive direkta lån

I Danmark arbetar den dominerande aktören Vækstfonden likt Almi med direkta lån och rådgivning, men har även lånegarantier. I Danmark utgör lånegarantier ungefär hälften av låneportföljen sett till antal företag men bara 27 procent av beloppen (2017).

I Kanada finns två stora statliga aktörer; dels Business Development Bank of Canada (BDC), som har en snarlik roll som Almi med direkta lån och företagsrådgivning, och dels Canada Small Business Financing Program (CSBFP) som erbjuder lånegarantier. I Kanada är motsvarande siffra för lånegarantier knappt 20 procent. I Israel är den huvudsakliga aktören Small and Medium Business Agency (SMBA) som administrerar ett system som i huvudsak bygger på lånegarantier.

I Tyskland är KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) den dominerande aktören på federal nivå och dess huvudsakliga låneinstrument är lånegarantier.

Stödadministration

I Tyskland och Israel är det privata banker som sköter den överväldigande delen av administrationen kring de offentliga stödinsatserna. I Kanada gäller detsamma för

lånegarantierna. Danmark och Sverige använder sig istället av statligt kontrollerade organisationer för huvuddelen av stödadministrationen (Vækstfonden respektive Almi).

En stor skillnad mellan Tyskland och övriga länder i denna jämförelse är att även de *direkta lånen* hanteras och administreras helt av lokala banker. KfW har ingen direkt kontakt med de företag som de lånar ut pengar till. De direkta lånen från KfW förutsätter också i varierande grad samfinansiering från banken, till exempel för ERP Gründerkredit (uppstartskredit) står KfW:s lån för upp till 80 procent av lånebehovet medan för KfW Unternehmerkredit krävs 50 procent samfinansiering.

Garantinivåer och avgifter

När det gäller lånegarantier finns en hel del skillnader mellan länderna beträffande uppläggen för lånegarantier. Både med avseende på hur stor del av lånet som garanteras och de eventuella avgifter som tas ut för lånen.

Danska Vækstfonden erbjuder två olika lånegarantier, Vækstgarantier och Vækstkautioner. Vækstkautioner är främst till för mindre belopp och är begränsade till maximalt 2 miljoner DKK medan vækstgarantier är för lån på minst en miljon DKK. För en Vækstkautioner garanteras 75 procent av lånen men de har en uppläggningsavgift på 1,5 procent och en årlig avgift på 2 procent. Garantinivån skrivs också ned linjärt över lånets löptid. För Vækstgarantier täcker Vækstfonden 100 procent av risken men företaget måste tillhandahålla säkerheter för det garanterade lånet. Säkerheterna är dock efterställda bankens och andra kreditörers säkerheter om företaget hamnar på obestånd. De två garantisystemen stod 2017 för 49 procent av Vækstfondens låneportfölj sett till antal företag men 27 procent av utlånat belopp.

I det kanadensiska CSBFP lånegarantiprogram garanteras upp till 85 procent av lånet (med en maxgräns på en miljon C\$). Avgifter för garantin är 2 procent i registreringsavgift följt av en årlig administrationsavgift på 1,25 procent. Räntan på lånegarantier från CSBFP får vara maximalt tre procentenheter över långgivarens normala rörliga bostadslåneränta.

Det israeliska lånegarantisystemet har ett betydligt mer komplicerat system av garantinivåer. Dels har man en grundnivå på garantin som varierar beroende på om det är ett nystartat företag (upp till 85 procent) eller om det är ett befintligt företag (upp till 70 procent). Dels har man också andra garantinivåer för uppföljningslån, till exempel en garanti på 60 procent på andra lånet. Avslutningsvis har man också en möjlighet för banken att ansöka om höjd garantinivå vilken i vissa fall kan innebära att SMBA garanterar upp till 95 procent av det totala lånebeloppet. SMBA tar ut en uppläggningsavgift för sina garantier på 1–2 procent men ingen årlig avgift. Räntan på lånen som beviljas bestäms också av banken och inte av SMBA.

Tyskland har också ett lånegarantiprogram som tillhandahålls av 17 statligt subventionerade Bürgschaftsbanken. Det totala garantibeloppet som dessa beviljar utgör dock bara någon procent av de lån som hanteras av KfW. Garantierna är begränsade till lån på maximalt 1,5 miljoner euro och garanterar upp till 70 procent av lånebehovet (Karafolas & Woźniak, 2014).

3 Hur väl fungerar ländernas statliga lånesystem?

I detta kapitel presenterar vi en genomgång av de utvärderingar som gjorts av de studerade ländernas statliga stöd till företagsutlåning. Vi belyser särskilt hur frågan om det statliga stödets additionalitet har bedömts. Tyvärr finner vi relativt få rigorösa utvärderingar. Det finns trots det lärdomar att dra.

3.1 Utvärderingar av statliga insatser

Kanada

I Kanada har företagsutlåningen utvärderats i ett antal vetenskapliga studier publicerade i ansedda tidskrifter (Riding et al, 2007, och Chandler, 2012). Dessa studier har också haft ett inflytande på de utvärderingar som gjorts på uppdrag av Industry Canada (Seens, 2015, och Seens & Song, 2015).

De utvärderingar av de kanadensiska systemen som gjorts visar på relativt positiva erfarenheter. En utvärdering av CSBFP garantisystem visade att ungefär 75 procent av de lån som CSBFP garanterade inte skulle ha kunnat förmedlas utan garantin från CSBFP. I en annan utvärdering gjordes även en cost-benefit-analys som visade att nuvärdet av programmets kostnader var 1,1 miljarder C\$ samtidigt som värdet som genererades var 4,5 miljarder C\$. Det innebär ett cost-benefit-förhållande på 5 (för varje nedlagd dollar i kostnad skapades 5 dollar nytta). Andelen lån som fallerar har också sjunkit kraftigt de senaste åren. Utvärderingar av BDC har också visat att de fyller en viktig funktion som komplement till det privata banksystemet. I den senaste utvärderingen av Business Development Bank of Canada (BDC, 2013) jämfördes klienter till BDC (det vill säga företag som BDC stöttat med finansiering och/eller rådgivning) med ett motsvarande urval av icke-klienter. Den viktigaste slutsatsen som kom fram i den utvärderingen var att klienter till BDC visade en signifikant högre tillväxt (i försäljning, antal anställda och produktivitet) än icke-klienter. BDC-klienter hade även en marginellt högre överlevnadsgrad (0,8 procent till 5,9 procent högre). I utvärderingen som genomfördes internt (av BDC's Economic Research and Analysis Team) gjordes ingen analys av programmets effektivitet med avseende på kostnad, undanträngning och additionalitet. Någon jämförelse mellan de två programmen, det vill säga BDC:s direkta lån kontra garantisystemet CSBFP har inte heller hittats, de analyseras fristående från varandra och utan att diskutera det faktum att de delvis arbetar på samma marknader och mot liknande företag. Det finns även en hel del skillnader, till exempel att CSBFP enbart finansierar investeringar i anläggnings-tillgångar medan BDC även kan bevilja lån för rörelsekapital samt att BDC även investerar på marknaden för riskkapital.

Tyskland

Den senaste större utvärderingen av de statliga programmen gjordes 2011 av Ramboll Management Consulting som på uppdrag av BMWi (German Ministry for Economic Affairs) genomförde en utvärdering av de olika ERP-programmen. ERP (European Recovery Program) är ett program som ursprungligen startade 1948 som en del av Marshallplanen för att stötta återuppbyggnaden av den tyska ekonomin. Samtidigt grundades även Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) för att hantera ERP-medlen. Huvuddelen av de låneprogram som KfW hanterar är olika former av ERP-låneprogram.

De program som utvärderades var ERP capital for foundation, ERP Regional Development Programme, ERP Environmental and Energy Efficiency Program och ERP Innovation Program. Förutom denna utvärdering genomförde FI Compass (European Investment Bank) 2016 även ett antal fallstudier för att utvärdera Mikromezzazinefunds och KfW-Unternehmerkredit och HTGF utvärderades av Panteia/IfM.

De huvudsakliga slutsatserna var att ERP-programmen har fungerat väl överlag. Man såg positiva effekter på jobbskapande och tillväxt. Men en del kritik av programmen framfördes också. En kritik som framfördes var att flera av ERP-programmen inte var additiva utan att många företag skulle ha kunnat finansiera sig på något annat sätt. Till exempel uppskattade man att 38 procent av de företag som finansierats med ERP Regional Development program skulle kunnat klara sig utan support from KfW. En annan kritik som framfördes var att en del program även stöttade större företag då 29 procent av alla mottagare av finansiering från ERP-program i själva verket inte var SMF.

Danmark

DGF:s olika program utvärderas löpande och oftast av oberoende konsulter (till exempel DAMVAD Analytics). Den två senaste större utvärderingarna av danska Vaekstfonden har gjorts av fristående konsulter på uppdrag av den danska regeringen. Utvärdering 2014 av konsultfirman DAMVAD genomfördes i samarbete med professorerna Gordon Murray och Marc Cowling (DAMVAD, 2014). Utvärdering 2017 för perioden 2013–16 genomfördes av EY på uppdrag av Erhvervsministeriet (EY, 2017).

De huvudsakliga slutsatserna av dessa utvärderingar är att insatserna har haft en positiv effekt på jobbskapande och tillväxt. Till exempel uppskattar man att DGF:s samlade aktiviteter de senaste fem åren har lett till 10 500 nya arbetstillfällen. Av de totalt 6 600 företag som fått stöd av DGF sedan starten är 60 procent fortfarande aktiva. 1,8 jobb skapas per 1 miljon DKK investerat av DFG.

Israel

Effekten av Small and Medium Business Fund (SMBF) har utvärderats av Small and Medium Business Agency (SMBA). Det vill säga det är en utvärdering av den egna verksamheten. Dels sker en återkommande, longitudinell, utvärdering i ”SME:s Financial Review 2017”, dels har utvärderingen ”The Additive Contribution of Small and Medium Business Fund (SMBF)” gjorts. ”SME:s Financial Review 2017” är i huvudsak en sammanställning av relevanta nyckeltal över det israeliska finansiella landskapet för SMF (Scoreboard for Israel) och är kanske inte i egentlig mening en utvärdering av programmen. Här visas till exempel utvecklingen av mängden utestående lån och statliga garantier (sedan 2007), graden av obestånd, ränteläget etc.

I ”The Additive Contribution of Small and Medium Business Fund (SMBF) to SMEs” görs en mer djupgående analys av SMBF:s effekter. Utvärderingen genomfördes bland annat med hjälp av enkäter och intervjuer av företag som använt sig av någon av SMBF:s låneprogram.

Utvärderingen visade att cirka 50 procent av alla lån (och ca 30 procent av lånevolymen) var kompletterande ”topplån”. Många företag använder alltså lånen som ett komplement till vanliga banklån. I en relativt stor andel av fallen (ca 36 procent) upplevdes de statligt stödda lånen som förmånligare än vanliga banklån, vilket kan ses som att de till viss del inte är helt additiva (det vill säga att företagen möjligen skulle kunnat ha lånat utan programmet).

Dock visade också utvärderingen att SMBF bidragit till jobb och tillväxt. År 2014–15 bidrog de statligt stödda lånen till 9 900 nya arbetstillfällen och till en ökad omsättning på 6,3 miljarder ILS.

3.2 Utvärderingarnas inriktning och additionalitet

De flesta utvärderingar som gjorts av programmen verkar i huvudsak fokusera på de stödmottagande företagens sysselsättningstillväxt och relativt sällan på stödets effekter med avseende på undanträngning och additionalitet, även om det finns undantag (till exempel Riding et al, 2007, och Chandler, 2012).

Med ett programs additionalitet (eller incrementality) menas i vilken utsträckning det politiska ingripandet kompletterar befintliga system. En låg grad av additionalitet innebär en högre sannolikhet att insatsen (i detta fall företagsutlåningen) skulle skett även utan det politiska ingripandet. Tanken med insatsen är att den skall komplettera (addera till) och inte ersätta befintliga (privata) långgivare.

Utvärderingen av israeliska Small and Medium Business Fund (SMBF) visade till exempel att många företagare upplevde lånen som billigare än vanliga banklån och att de i relativt stor utsträckning användes som kompletterande topplån. De uppskattningar som gjorts visar också på att det kan finnas ett problem med bristande additionalitet i det israeliska systemet och att en relativt stor andel av företagslånen skulle ha kunnat tas även utan stödet från SMBF. Man uppskattade att additionaliteten låg på omkring 40 procent.

Även det tyska systemet visar tecken på problem med additionalitet. Till exempel uppskattade man att omkring 38 procent av de som erhöll lån via ERP Regional Development program skulle ha kunnat genomföra sina projekt utan statligt stödda lån. Vidare missade även programmet sin målgrupp då en stor andel av företagen inte var SMF.

Additionaliteten av det kanadensiska CSBF-programmet utvärderades av Riding et al (2007) och man kom då fram till en additionalitet på 75 procent, vilket med andra ord innebär att man uppskattade att 25 procent av företagen skulle ha kunnat erhålla ett lån på annat sätt. Det huvudsakliga syftet med studien av Riding et al (2007) var inte att utvärdera CSBF-programmets lånegarantier utan att utveckla en metod för att mäta ett programms additionalitet (eller incrementality). Riding et al (2007) drar ändå slutsatsen att en additionalitet på 75 procent är acceptabelt med tanke på de antal jobbtillfällen (22 000 nya arbetstillfällen, 2,92 nya arbetstillfällen per lån) som programmet skapat.

När det gäller risken för undanträngning av privata aktörer överlappar detta till viss del effekten av bristande additionalitet. Om statliga lån ges till företag som skulle ha kunnat få privata lån så skulle det även indikera en undanträngning av privata aktörer. Ett exempel på detta skulle kunna vara det israeliska garantisystemet där en del företagare upplevde att de statliga lånen var billigare än de privata. Det huvudsakliga argumentet för varför programmen inte antas ge någon undanträngning är dock att de statliga insatserna sägs rikta sig till en marknad där privata alternativ anses saknas.

Någon diskussion eller jämförande analys av lånegarantier jämfört med direkta statliga lån har inte framkommit i några utvärderingar som vi har tagit del av. Dels är direkta statliga lån av den modell som finns i Sverige relativt ovanliga i Tyskland och Israel. I Kanada, där båda systemen finns, verkar alla analyser och utvärderingar av respektive program helt bortse från existensen av den andra. Utvärderingar av de kanadensiska stöden för företagsutlåning verkar också domineras av utvärderingar av CSBFP lånegarantier medan BDC:s verksamhet inte alls har fått samma uppmärksamhet. Den enda utvärdering som

identifierats där både garantisystem och direkta lån analyseras är DAMVAD:s (2013) analys av den danska tillväxtfonden. Dock görs ingen jämförande analys av systemens effektivitet. Först analyseras lånegarantierna (som visar på positiva effekter) och sedan analyseras effekterna av de direkta lånen (growth loans) – som även de är positiva. Den enda jämförande slutsats man drar är att man uppskattar att de socioekonomiska effekterna av de direkta lånen är åtminstone lika stora som för lånegarantierna.

3.3 Finanskrisen

Ytterligare en fråga som berörts i denna kartläggning är vilka effekter finanskrisen 2009 har haft på företagsutlåningen. I de flesta länderna verkar inte finanskrisen ha påverkat hur man arbetar med offentliga åtgärder för att stödja företagsutlåning. I Israel kunde man inte se några effekter på ökad efterfrågan på lån som kunde härledas till finanskrisen. I Danmark ökade däremot lånevolymen kraftigt efter 2009. Kanada verkade också gå relativt oberörda ur krisen och några dramatiska förändringar kunde man inte se. I Tyskland, vars finansiella institutioner drabbades hårdare av krisen, införde man under en kortare period KfW-Special Program för att hantera effekterna för SMF.

4 Slutsatser

Av de fyra undersökta länderna är det bara Danmark och Kanada som har system som delvis liknar det svenska (med en större statlig aktör som administrerar direkta lån). I Kanada är det Business Development Bank of Canada (BDC) som har en roll som liknar Almis, med direkta lån och företagsrådgivning, och i Danmark arbetar Vaekstfonden med direkta lån och rådgivning.

Argumenten för statliga insatser liknar varandra länder emellan...

Argumenten i de studerade länderna för att intervensera på de finansiella marknaderna liknar de som brukar framföras i Sverige. SMF bedöms som viktiga för ekonomin och sysselsättningen samtidigt som de i många avseenden kan vara missgynnade på sätt som begränsar deras tillgång till de privata kapitalmarknaderna. Förutom att hantera de strukturella bristerna i finansiering av SMF finns även kompletterande politiska och sociala mål med programmen, till exempel att stötta svagare regioner.

... men vilka sorters insatser som används skiljer sig åt

Resultaten indikerar att det huvudsakliga instrumentet för statligt stöd av företagsutlåning internationellt är olika former av garantisystem. OECD har också nyligen observerat att lånegarantier är vanliga internationellt:

”Guarantees appear to be the most widespread tool to strengthen SME access to traditional bank financing.” (OECD 2018b)

Direkta lån från statliga organisationer (motsvarande Almi:s lån) förekommer i samtliga studerade länder¹⁶ men är i de flesta fall inte lika omfattande som lånegarantier. Kartläggningen visar också att även om lånegarantierna har ett likartat upplägg, skiljer de sig åt i de flesta parametrar (hur stor del som garanteras, uppläggningsavgifter, räntor och eventuella krav på säkerheter).

De fyra undersökta länderna i denna studie har alla mer omfattande program med statliga lånegarantier riktade till SMF än Sverige. De svenska offentliga åtgärderna för stödjande av företagsutlåning tycks alltså utmärka sig litegrand internationellt genom att *huvudsakligen* bestå av direkta lån¹⁷ även om lånegarantier förekommer.¹⁸

Utvärderingarnas inriktning ger oss inga möjligheter till systemjämförelser

Generellt sett verkar de flesta utvärderingar som gjorts av programmen i huvudsak fokusera på exempelvis de stödmottagande företagens omsättning, produktivitet och sysselsättningsstillväxt och relativt sällan på stödets effekter med avseende på undanträngning och additionalitet, även om det finns undantag.

Stödadministration

I Tyskland och Israel är det privata banker som sköter den överväldigande delen av administrationen kring de offentliga stödinsatserna. I Kanada gäller detsamma för

¹⁶ Fast med kommersiella banker som mellanhand i Tyskland

¹⁷ I vilken utsträckning som exportkreditgarantier ges till SMF internationellt har inte undersökts i denna studie och lämnas utanför denna jämförelse. (I Sverige ger Exportkreditnämnden lånegarantier till SMF.)

¹⁸ Till exempel jobbar en del regionala Almi kontor med garantier parallellt med sin låneverksamhet

instrumentet lånegarantier. Danmark och Sverige använder sig istället av statligt kontrollerade organisationer för huvuddelen av stödadministrationen (Vækstfonden respektive Almi).

Lånegarantier eller direkta lån?

Någon diskussion eller analys som jämför effekterna av lånegarantier jämfört med direkta statliga lån har vi inte kommit över i de utvärderingar och analyser som gåtts igenom för denna studie. När fungerar det bäst med lånegarantier och när fungerar det bäst med direkta lån? Skulle Sverige ha någonting att vinna på att jobba mer lånegarantier istället för direkta lån? Det är frågor som vidare studier skulle kunna belysa.

5 Referenser

- BDC. (2013). *Measuring BDC's impact on its clients: From BDC's Economic Research and Analysis Team*. Business Development Bank of Canada. Tillgänglig: https://www.bdc.ca/en/Documents/other/BDC_ECONOMIC_IMPACT.pdf
- Chandler, V. (2012). *The economic impact of the Canada small business financing program*. *Small Business Economics*, 39(1), 253–264.
- DAMVAD. (2013). *The Danish Growth Funds (DGF) activities: Mapping the effects of DGF*. Copenhagen: DAMVAD Tillgänglig: <https://www.vf.dk/~media/files/analyser/evalueringer%20og%20effektanalyser/mapping%20the%20effects.pdf> [2017-05-27]
- DAMVAD. (2014). *Evaluation of the Danish Growth Fund*. Tillgänglig: <https://www.vf.dk/~media/files/analyser/evalueringer%20og%20effektanalyser/evaluering%202014.pdf>
- EIF. (2016). *EIF in Denmark*. Luxembourg: European Investment Fund. Tillgänglig: http://www.eif.org/news_centre/publications/country-fact-sheets/eif_factsheet_denmark_en.pdf [2017-05-27]
- Erhvervsministeriet. (2017). *Udlånsredegørelse september 2017*. Copenhagen: Erhvervsministeriet. Tillgänglig: <https://em.dk/publikationer/2017/udlaansredegorelse-september-2017> [2017-05-27].
- Ramböll. (2011). *Evaluierung der ERP-Programme: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. Hamburg: Ramboll. Tillgänglig: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/evaluierung-erp-programme.html>
- EY (2017). *Evaluering af Vækstfonden*. Tillgänglig: <http://em.dk/nyheder/2018/01-12-evaluering-af-vaekstfonden-2013-2016>
- Gustafsson, A., (2018), *Take it to the (public) bank: The efficiency of public bank loans to private firms*, Tillväxtanalys, WORKING PAPER 2018:02. Tillgänglig: <http://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/wp/wp/2018-06-29-take-it-to-the-public-bank--the-efficiency-of-public-bank-loans-to-private-firms.html>
- Industry Canada. (2013). *Business Development Bank of Canada, 10-Year Legislative Review: 2001-2010*. Ottawa: Industry Canada. [https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/BDC_2013_eng.pdf/\\$file/BDC_2013_eng.pdf](https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/vwapj/BDC_2013_eng.pdf/$file/BDC_2013_eng.pdf)
- Karafolas, S., & Woźniak, M. (2014). *Loan Guarantee schemes: private and public examples*. *International Journal of Humanities and social Sciences*, 8(5), 1291-1297.
- KfW. (2018). *Business start-ups and succession*. <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/Gr%C3%BCnden-Erweitern/index-2.html> [2017-05-27]
- Market Development Fund. (2017) *Årsberetning 2016*. Tillgänglig: <https://markedsmodningsfonden.dk/english> [2017-05-27]

- OECD, (2016). *SME and Entrepreneurship Policy in Israel*. 2016 OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Tillgänglig: <http://www.oecd.org/israel/sme-and-entrepreneurship-policy-in-israel-2016-9789264262324-en.htm>
- OECD. (2018a). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*. Paris: OECD Publishing. Tillgänglig: http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2018-en [2017-05-27]
- OECD. (2018b). *G20/OECD Effective Approaches for Implementing the G20/OECD High-Level Principles on SME Financing (Draft Final Report)*. Ännu inte publicerad.
- Ramböll. (2011). *Evaluierung der ERP-Programme*. Hamburg: Ramböll
- Riding, A., Madill, J., & Haines, G. (2007). *Incrementality of SME loan guarantees*. *Small Business Economics*, 29(1-2), 47-61.
- Rubin and Hirshberg. (2018). *Governments support system for small and medium sized companies in Israel*. Tel Aviv: Ministry of Industry.
- Rudolph, H. (2007). *State Financial Institutions: Mandates, Governance, and Beyond*. Washington, World Bank Policy Research Series, WPS5141.
- Seens, D. (2015). *Cost-Benefit Analysis of the Canada Small Business Financing Program*. *Small Business Research and Policy*. Ottawa: Industry Canada. Tillgänglig: https://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/eng/h_02912.html
- Seens, D. and M. Song. (2015). *Requantifying the Rate of Incrementality for the Canada Small Business Financing Program*. Ottawa: Industry Canada. Tillgänglig: http://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/eng/h_02933.html
- Small Business Financing Directorate (2015) *Canada Small Business Financing Act Comprehensive Review Report (2009–14)*. Tillgänglig: https://www.ic.gc.ca/eic/site/csbf-pfpec.nsf/eng/h_la03256.html
- SMBA (2018) *SMEs Financial Review 2017*, SMBA.
- Song, M. (2014) *Canada Small Business Financing Program: Updated and Extended Economic Impact Analysis*. Tillgänglig: http://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/eng/h_02899.html
- Vækstfonden, 2018. *Hoved- og nøgletal*. Tillgänglig: <http://www.rapport2017.vf.dk/#7003> [2017-05-27].
- Vækstfonden. (2015). *Evaluering af Syndikeringslånsordningen*. Copenhagen: Vækstfonden. Tillgänglig: <https://www.vf.dk/nyheder-og-analyser/analyser/2015/evaluering-syndikeringslaen.aspx> [2017-05-27].

Bilaga 1 Kanada

Contribution by: Allan L. Riding

Allan L. Riding är Deloitte professor (chair) in the management of growth enterprises vid Telfer School of Management, University of Ottawa, Kanada. Professor Riding har en mycket omfattande erfarenhet av finansieringsfrågor rörande SMF och är en ofta anlita expert av kanadensiska myndigheter. Han sitter i editorial board för flera ledande internationella forskningsjournals och är författare till ett stort antal böcker och vetenskapliga artiklar på området, bland annat har han på uppdrag av Industry Canada skrivit rapporter om CSBF låneprogram, bankers villkor mot SMF, förekomsten av skuldgap bland SMF, lånegarantisystem mot SMF.

Government-supported loan schemes for small and medium-sized enterprises

The demand side of the Canadian landscape for SME financing is populated by approximately 1.75 million self-employed individuals with no employees, 1.15 million small businesses (fewer than 99 employees), and 21,000 medium-sized firms (100 to 499 employees). On the supply side, the debt market for SME financing is dominated by six large multi-branch national banks. In addition, SMEs can, and do, borrow from smaller regional banks and co-op lending institutions (which include credit unions and, in the Province of Quebec, caisses populaires). According to the pan-Canadian 2014 Survey of Financing and Growth of SMEs (SFGSME), 51 per cent of “employer SMEs” (firms with at least one but fewer than 500 employees) sought external financing during 2014 with an overall approval rate of 82 per cent and a 12 per cent rate of loan rejections.¹⁹

Approximately 88 per cent of the firms that did not seek external financing did not need it, and non-applicants included discouraged borrowers and owners for whom the application process was seen as onerous in various ways. As shown in table 1, loan rejection rates are much higher for the smallest segments of the SME population than for larger firms.

Table 1 SME loan rejection rates by firm size

Firm size (number of employees)	Rejection rate of loan applications (%)
1 to 499	12.8
1 to 4	13.9
5 to 19	13.9
20 to 99	9.1
100 to 499	1.9

In Canada, interest rates on most commercial loans to SMEs range between prime rate and prime rate plus about 3 per cent. Rather than charge higher interest rates on loans to riskier SMEs, lenders are more apt to reject loans above a particular level of risk such that the riskiest SMEs simply do not get financed, or get relegated to the Canada Small Business Financing Program (CSBFP), the national loan guarantee scheme. Approximately 66 per cent of SME borrowers provide collateral, primarily business collateral, but approximately 40 per cent of borrowers provide personal collateral.

Because small and new firms—enterprises whose growth accounts for the majority of job creation—face a relatively higher rate of rejection, the federal government relies on two

¹⁹ The remaining applications were either still under review or withdrawn at the time of the survey.

primary interventions, the CSBFP (a loan guarantee program) and the Business Development Bank of Canada (BDC, an alternative direct lender specialising in loans and advisory services to small firms).

The Canada Small Business Financing Program (CSBFP) loan guarantee program

The primary loan guarantee program in Canada is the CSBFP. This program, administered by the federal Ministry of Industry, Science and Economic Development (ISED, formerly Industry Canada), is a public/private-sector partnership delivered through private-sector banking institutions. Subject to eligibility requirements, bank loans to SMEs are advanced directly to SME borrowers by bank lenders. Eligible borrowers are for-profit enterprises with gross annual revenues of no more than CDN 10 million. Under this scheme, the federal government reimburses lenders 85 per cent of net eligible losses incurred by the lender in the event of SME borrower default. The maximum loan size under the CSBFP is currently CDN 1 million, but this is adjusted from time to time. Eligible firms exclude farms, co-ops, not-for-profit businesses, and charitable and religious organizations. The proceeds of CSBFP loans may not be used to finance working capital and are restricted to term loans for the purchase or improvement of land or buildings, the purchase or improvement of new or used equipment, or the financing of new or existing leasehold improvements.

While fees are payable by the lender to the federal government, they are normally passed on to the borrower. Fees comprise a 2 per cent registration fee as well as an annual 1.25 per cent administration fee. The registration fee is eligible to be financed by the loan itself, and the annual administration fee is normally included as part of the annual interest rate on the loan as charged by the lender. The maximum rate of interest on CSBFP loans, inclusive of the 1.25 per cent administration fee, is capped at the lender's prime rate plus 3 per cent (floating-rate loans), or the lender's single-family residential mortgage rate plus 3 per cent (fixed-rate loans). This limit on interest rates that lenders may charge is one means by which the CSBFP regulations ensure that lenders' decisions are incremental and that adequate due diligence is performed. Another means of accomplishing this goal is through limiting the amount of default losses for which institutions can claim reimbursement. This was set as 10 per cent of the value of the lender's CSBFP portfolio but was raised to 12 per cent as of April 1, 2009.

Table 2 shows loan volumes and performance data for the programmes between 2001 and 2011 (because of right censoring, more recent data on loan defaults are not available).

Table 2 Loans, lending volumes, and claims by year of loan disbursement

Year of disbursement	Loan Volume	Number of loans	Expected Fee Payments	Claims Paid	Number of claims	Losses (% of Volume)	Claims (% of Loans)
Fiscal Year	(CDN million)	N	(CDN million)	(CDN million)	N	%	%
00–01	1,159	14,439	47	100	1,975	8.7%	13.7%
01–02	898	11,008	36	65	1,268	7.3%	11.5%
02–03	948	11,229	38	64	1,192	6.7%	10.6%
03–04	996	11,040	40	76	1,369	7.7%	12.4%
04–05	1,035	11,078	42	81	1,410	7.9%	12.7%
05–06	1,081	10,719	44	103	1,520	9.5%	14.2%
06–07	1,024	9,592	41	97	1,368	9.5%	14.3%
07–08	987	8,929	40	95	1,223	9.7%	13.7%
08–09	896	7,751	36	57	717	6.4%	9.3%
09–10	950	7,510	38	39	467	4.1%	6.2%
10–11	1,009	7,405	41	17	193	1.6%	2.6%
Total	12,326	128,314	498	909	15,069	7.4%	11.7%

Uptake of the CSBFP has declined over the last two decades, from 30,000 loans annually during the mid-1990s, to 10,000 loans from 2000 to 2011, and to approximately 6,000 loans more recently. Businesses operating in the accommodation and food services and retail trade sectors accounted for the largest share of loans by industry (37 per cent and 14 per cent of total loan value, respectively, during 2014–15). Because the programme is a public/private-sector partnership, the potential for crowding out of the private sector is not an issue. Moreover, reimbursement of total claims from lenders can be limited on a lender-by-lender basis.

The CSBFP is reviewed, by statute, every five years. The programme seeks to operate on a cost-recovery basis while providing loans to SMEs that are incremental (“additional”) to those that would have been advanced in the absence of the programme. Assessments of these two seemingly divergent goals have consistently been positive.

The Business Development Bank of Canada (BDC): direct lending to SMEs.

The BDC is a financial institution wholly owned by the Government of Canada, a “Crown corporation”. Its focus is on financing of Canadian SMEs by providing secured and unsecured loans, subordinate financing, direct and indirect venture capital, and business consulting services. According to the 2001–10 Legislative Review of the Business Development Bank of Canada (Industry Canada, 2013): “In 2010, the Bank had 102 offices and 1,860 employees serving 29,000 clients across Canada. It held nearly \$17.7 billion in total assets, including a loan portfolio of \$15 billion.” The mandate of the BDC is reviewed, according to statute, every 10 years with the next review scheduled for 2020. Its current mandate is as follows (Ibid):

The BDC has a public policy mandate and a requirement to operate in a financially sustainable manner and works to achieve the proper balance between these obligations. The Bank supports entrepreneurship and small and medium-sized enterprises (SMEs) by operating as a complementary lender in the market, offering loans and investments that supplement or complete services available from private sector financial institutions

(FIs). The BDC must earn a rate of return at or above the government's long-term cost of capital.

For most SMEs, term lending and working capital financing are the BDC's primary offering, typically priced at or above market rates. As noted, the BDC is required to be a complementary lender, providing financial and advisory services to those SMEs that are unable to secure financing from private-sector institutions. While it is not clear to what extent the BDC achieves this goal, the BDC employs sophisticated risk assessment methodologies in order to price loans according to risk. The Legislative Review of the Business Development Bank of Canada: 2001–10 concludes (p. 8):

BDC prices to risk, assigning higher interest rates as transaction risks increase. In theory, if lenders occupy all segments of the risk curve, most businesses should be able to access funds. However, most commercial FIs will increase rates to some degree to address increased risk but usually do not approve loans above a certain risk level. This means categories of borrowers at the upper end of the risk curve are unable to access financing. The BDC plays an active role in serving these higher-risk borrowers.

Note: In addition to the BDC, Canadian SMEs may avail themselves of financing (among other forms of assistance) associated with exporting from Export Development Canada (EDC), another Crown corporation. While EDC's services are not specific to SMEs, EDC provides an array of financing vehicles and other forms of assistance.

Comparing CSBFP and BDC

The Canadian approach has been supported by the two highly regarded institutions – the CSBFP and the BDC – which (I would argue) are complimentary. The CSBFP, unlike most loan guarantee schemes (LGS), only provides term loans for the acquisition of fixed assets and does not provide short-term financing for working capital. To the extent that some LGS finance working capital, they are essentially making long-term loans to finance short-term assets, which is not a recommended practice. The UK LGS's high default rate is associated with such loans.

The BDC is regarded as one of very few state-based financial institutions, in large part because of the nature of its governance (see Rudolph, 2009). The BDC does lend for working capital purposes, but it has developed very effective credit-assessment mechanisms. Subsequent to the financial crisis, its default rate increased to approximately 2 per cent while private sector banks were only at 0.6 per cent.

- The BDC offers secured and unsecured loans, subordinate financing, and direct and indirect VC investments with a focus on early-stage high-technology ventures.
- The BDC does much more than provide direct lending to SMEs. The BDC is the cornerstone of Canada's mezzanine financing/subordinated debt market that mostly serves large firms at the pre-IPO stage.
- The BDC is one of Canada's largest VC investors with a portfolio of direct and indirect VC investments well in excess of CDN 5 billion.
- Overall, the BDC serves approximately 29,000 clients (fewer than 3 per cent of entrepreneurs seeking financing; 2010 data).
- Based on 2010 data (the most recent year for which we have data), the BDC reports about 5,200 loan transactions with SMEs with a median loan size of CDN 114,000

and a total of approximately CDN 600 million, which is just a little less than the annual volume of the CSBFP.

- Unlike the CSBFP, the BDC will lend funds in support of working capital financing. The CSBFP only finances term loans (and leases) for plants, equipment, assets, etc.

Evaluations of schemes

The additionality of public schemes and actions to prevent crowding-out private capital

The approach for the assessment of the incrementality of the CSBFP was established by Riding et al. (2007) who estimated that approximately 75 per cent of CSBFP loans would not have been advanced to SMEs in the absence of the programme. More recent estimates (Seens and Song, 2015) are that the programme operates with a 66 per cent rate of incrementality.

Chandler (2012) was among the first to publish an assessment of the costs and benefits associated with the CSBFP. More recently, Seens (2015) and Song (2014) updated Chandler's analysis. According to Seens:

[Between] 2003/2004 to 2011/2012, using a 5 per cent discount rate to calculate the present values of both costs and benefits. The total net present value of costs of the program were \$1.1 billion whereas the total net present value of benefits of the program were \$5.6 billion, resulting in total net benefits of \$4.5 billion. This translates into a benefit-cost ratio of 5.0, indicating that for every dollar in cost born by the program, \$5.0 in benefits are generated for society.

Song (2014) concludes as follows:

CSBFP participation continues to have a positive impact on the growth of SMEs, increasing revenues by 12 per cent, salaries by 6 per cent, profit by 14 per cent, and value-added by 15 per cent. Despite the 2008–09 economic downturn, CSBFP participants are shown to be consistently better off than those financed by other sources or not financed at all.

Impact of the global financial crisis in 2008–09

Canadian financial institutions were, in general, not affected as badly by the financial crisis as were those in other countries. There were no bank failures, and institutional lenders remained profitable. While the rate of loan approvals to SMEs decreased marginally during the crisis (from 82 per cent to 79 per cent), the Government of Canada nonetheless attempted to mitigate the impacts of the crisis on SMEs through the Business Capital Availability Program (BCAP), which came into effect March 31, 2009 (by which time the recovery from the crisis was well underway). The BCAP sought to improve access to financing for Canadian businesses during the crisis period through enhanced cooperation between private sector financial institutions and the financial Crown corporations, including the BDC. In particular, the government made additional provisions for capital availability through both the CSBFP and the BDC.

The BDC, along with EDC, collectively received more than CDN 5 billion for additional loans. These funds were to be used for loans and other forms of credit support, at market rates, for businesses with viable business models but whose access to financing would otherwise have been restricted. By working in close cooperation with private-sector

financial institutions, the BCAP sought to fill gaps in market access and to leverage additional lending by private-sector institutions. The institutions committed to ensuring that augmentation of credit by financial Crown corporations was incremental and did not displace or substitute for private-sector credit.

More specifically, and in terms of changes to the CSBFP, the Government increased the maximum eligible loan amount a small business could borrow from the then-limit of CDN 250,000 to CDN 350,000 (and to CDN 500,000 for loans made for acquiring real property). Moreover, the upper limit for which institutions with a portfolio of eligible loans above CDN 500,000 can claim reimbursement for losses was raised from 10 per cent to 12 per cent of the value of their portfolio. This measure sought to encourage increased lending to small businesses. In addition, regulatory amendments reduced the programme's associated paperwork burden.

Financing available to SMEs through the BDC and EDC was also augmented under the BCAP. Among other measures, the BDC received a capital injection of CDN 250 million from the sale of common stock of the BDC to the Government of Canada, specifically in order to increase BDC's capacity for term lending. Subsequently, loan volumes advanced by the BDC reached a record amount of credit in fiscal year 2010, with loan volumes increasing from CDN 2.8 billion to CDN 4.3 billion, ensuring that SME financing continued to flow steadily and addressing a perceived gap left by a "flight to loan quality" by private-sector banks. This suggests that the BDC financing was "additional" and that it helped mitigate the downturn compared with what would otherwise have occurred.

Bilaga 2 Tyskland

Contribution by: Jonas Löher

Löher har en Master of Science från Maastricht University och arbetar för närvarande som forskare vid Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn där han är institutets expert på finansieringsfrågor för SMF. IfM är en organisation var uppgift är att analysera utveckling och problem för små och medelstora företag i Tyskland. Löher har arbetat med en mängd olika uppdrag relaterat till finansieringsfrågor för SMF, till exempel crowdfunding och lånefinansiering.

Government-supported loan schemes for small and medium-sized enterprises

SMEs are the backbone of the German economy. In 2015, there were approximately 3.45 million German enterprises classified as SMEs, accounting for 99.6 per cent of the total number of enterprises. The national government supports these businesses because they are believed to be disadvantaged in many respects – they lack direct access to capital markets, are in a weak bargaining position, and are unable to diversify risk. Besides overcoming these structural deficiencies, the government tries to pursue political and socially beneficial targets.

In total, Germany has 281 different government-supported loan schemes for businesses. They either exist on the national level (44) or the federal state level (237). Hence, each of the 16 federal states has its own programmes. Disentangling all of the German government-supported loan schemes is therefore its own extensive research project that goes far beyond the extent of this report. Consequently, we focus in our description on the national level. The main public actor on this level is the development bank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).

In general, business financing in Germany is based on the “three-pillar bank system” of public savings banks, cooperative banks, and commercial banks. In this context, the German SMEs rely heavily on relationship banking with their regional savings banks, which play a central role in distributing public-support programmes based on the so-called “house bank principle”.

Thus, there is no direct interaction between the potential borrower and the KfW. The KfW uses the existing banks’ networks of subsidiaries as their main distribution partners for their favourable refinancing and risk-taking programmes. The financing partners (house banks) take over the auditing of the borrower, assess plans, and decide whether they should accompany the project and submit an application to the KfW. After the loan has been approved by the KfW, the financing partners forward the funds to the customer. This process is based on the fact that banks and borrowers usually already know each other. It is therefore easier for the house bank to estimate the plans correctly, which facilitates the credit decision.

Public schemes: targeted firms, goals, and scope

Germany has an extensive landscape of government-supported loans that provide support for nearly all types of businesses. This includes programmes with considerable guarantees for businesses that cannot get private loans (e.g. young high-growth ventures) as well as

established businesses that receive access to subsidized private loans (e.g. large businesses). The programmes therefore seek to overcome structural deficiencies of businesses and to set incentives in order to realize societal/political targets. In this respect, many loan schemes that have been initiated in recent years have aimed to support investments into ecological solutions and/or renewable energies and related industries.

There are numerous different foci of these programs, and each of the 16 federal states has its own political agenda and its own specific focus. A deeper analysis of the similarities and differences is beyond the scope of this report. However, on the national level the majority of the programmes relate to innovation, digitization, and ecology.

The public SME support programmes of the KfW fall into three broad categories:

- Founding and general corporate financing (2017: 36,912 new commitments / EUR 9.74 billion in total)
- Innovation (2017: 792 new commitments / EUR 1.96 billion in total)
- Environment (2017: 14,197 new commitments / EUR 10.2 billion in total).

All government programmes on a nationwide level are designed for a particular purpose and for a particular target group. Depending on the programme's design, several requirements for companies are specified to identify the "right" beneficiaries and to define those companies that are entitled to apply. For example, The KfW-Entrepreneur loan should ensure positive and inexpensive financing conditions for SME. Hence, only companies fulfilling the SME-definition of the EU or companies, being majorly privately owned and with a group turnover of less than 500 million. Euro are allowed to apply for the KfW-Entrepreneur loan. Furthermore, applying companies need to be active on the market for at least five years. The second condition was introduced since new companies and mature companies have different needs. To meet the particular needs for young companies, they can apply for the KfW-Startup loan.

In table 3 below, a brief overview of the eight main programmes and their conditions is provided.

Table 3 Main government-supported loan schemes of the KfW

Name	Target Group	Guarantee level	Max. loan amount available	Min./Max. loan term available	Interest rates/provision
KfW Unternehmerkredit	For businesses that are at least 5 years old	50%	Up to EUR 25 million	Up to 5, 10, 15, or 20 years	Starting from 1% / 0.25%
ERP Gründerkredit – Startgeld	Founders / freelancers / small companies active in the market less than 5 years	80%	Up to EUR 100,000	Up to 5 or 10 years	Starting from 2.07% / 0.25%
ERP Gründerkredit – Universell	Start-ups, corporate successions, and corporate consolidations – within the first 5 years	50%	Up to EUR 25 million	Up to 5, 10, 15, or 20 years	Starting from 1% / 0.25%
ERP – Digitalisierungs – und Innovationskredit	For established companies and freelancers who have been on the market for at least 2 years	70%	Up to EUR 25 million	Up to 5, 7, or 10 years	Starting from 2.78% / 0.25%
ERP – Regionalförderprogramm	For established SMEs and freelancers that are on the market for at least 5 years in regions that are structurally weak		Up to EUR 3 million	Up to 5, 10, or 20 years	Starting from 1% / 0.25%
KfW – Energieeffizienzprogramm	Companies of all sizes and freelancers for new construction and renovation of commercial buildings		Up to EUR 25 million	Up to 5, 10, or 20 years	Starting from 1% / 0.25% / subsidies for repayment of debt (up to 17.5%)
KfW – Programm Erneuerbare Energien Standard	For private persons and businesses of all sizes – finance activities for the use of renewable energies		Up to EUR 50 million	Up to 5, 10, 15, or 20 years	Starting from 1.26% / 0.25%

Hence, the KfW “outsources” all eight direct loan programmes to the so-called “house bank”. This means that one applies at one’s house bank for one of the eight different programmes. In the next step, the house bank requests the loan from the KfW if the applicant passes the risk assessment. Hence the house bank is responsible for the administration and has the responsibility towards the KfW in case of a credit default. However, if the applicant does not pass the risk assessment of the house bank, the responsibility in case of a credit default can be split between the house bank and the KfW under particular circumstances (lower loan amount, etc.). Regarding the compensation between the KfW and the house bank, table 3 provides information under the column “Interest rates / provision”, where the provision is the compensation.

The reason for splitting the responsibility in case of a credit default is that the risk might be too high for house banks resulting in too few firms receiving support from a federal loan programme. Programmes without a “guarantee level” in table 3 are also applied for at the house bank. The loan guarantees provided by one of the 17 “Bürgschaftsbanken” are independent of the federal loan programme. Such guarantees might also be provided for a loan that is not supplied by the KfW. However, these loan guarantees from the Bürgschaftsbank are mainly for small companies or small loan programmes because the maximum guarantee can be provided for a loan amount of EUR 1.56 million. The Bürgschaftsbanken are non-profit organisations, and the fees are usually a 1 per cent registration fee and an annual 1 per cent administration fee.

Evaluations of schemes

In recent years, only one major evaluation of German government-supported loan schemes for SMEs has been conducted. This was implemented in 2011 by a private company, Ramboll Management Consulting, but assigned by the BMWi, the German Ministry for Economic Affairs and Energy, and it evaluated the ERP-promoting schemes.²⁰ One smaller evaluation and one "case-study" were carried out as well and were also assigned by public authorities.

²⁰ ERP är kort för European Recovery Program, det officiella namnet för den ekonomiska hjälp som USA lämnade till Europas länder efter andra världskriget (den så kallade Marshallhjälpen.) Pengar som Tyskarna alltså lyckats revolvera och fortfarande använder sig av. <https://www.kfw.de/KfW-Group/About-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/Themenfelder/Marshallplan-und-ERP/>

Table 4 Overview of evaluations

Scheme Name	Evaluator	Year of Evaluation
ERP capital for foundation	Ramboll Management Consulting, assigned by the German Ministry for Economic Affairs and Energy	2011
ERP Regional Development Programme		
ERP Environmental and Energy Efficiency Programme		
ERP Innovation Programme		
Mikro-mezzazine funds	fi-compass (European Investment Bank)	Case-Study: 2016
KFW-Unternehmerkredit	Panteia / IfM, assigned by the European Commission	2012
HTGF		

Overall, the evaluation of Ramboll Management Consulting assigned the ERP programmes under observation a positive assessment. In particular, the target achievement was evaluated very positively by the participating companies leading to a high level of satisfaction. Further, a sustainable employment effect was indicated by the evaluators with an increased head count of 4 per cent during the observation period. However, two major criticisms were pointed out. First, a negative aspect of the ERP Regional Development Programme is the estimated high deadweight effect of 38 per cent. Hence, more than one third of the subsidized companies could have carried out their projects without the support from the ERP Regional Development Programme, thus limiting the efficiency of the programme. Second, the ERP Innovation Programme was criticized for supporting to a considerable degree not only SMEs, but also bigger companies (29 per cent of beneficiaries are not SMEs). However, it is worth mentioning that the Innovation Programme was not limited to only SMEs, but was open to companies of all sizes. In a statement in 2016, the federal government emphasised that its goal is to promote not only SMEs, but also bigger companies, thus mitigating the criticism. A summary of the evaluation is given in table 5.

Table 5 Summary of the evaluation of the ERP Innovation Programme

Impact aspect		ERP capital for start-ups	ERP Regional Development Programme	ERP Environmental and Energy Efficiency Programme	ERP Innovation Programme
Reaching the target group		Target groups are generally well reached. The programme promotes a large number of successors. This would have to be shown accordingly in the programme.	Target groups are easily reached	88% of the beneficiaries are micro-enterprises	29% of the beneficiaries have more than 249 employees and are therefore not SMEs
Target achievement	Statement at company level "Goal has been fully achieved."	Very high target achievement with 80% success	Very high target achievement with 89% success	Very high target achievement with 90% success	Value of 68%, which is comparatively low, but positive, because this is a high-risk innovation undertaking
Importance of ERP funding in overall financing		21% (possible funding rates: up to 30% West, up to 40% East)	36% (possible funding rates: 50% West, 85% East)	47% (possible funding rates: 100%)	40% (possible funding rates: 50% West, 80% East)
Deadweight effects		16% based on the bank survey (37% based on the business survey)	38%	28% (after the 2009 programme modification: exemption of renewable energy subsidies, previously 44%)	23%
Employment effects	Absolute	On average, 3 jobs created and 14 secured	On average, 4 jobs created and 12 secured	Not a priority goal	On average, 18 jobs created and 75 secured
	Relative (ERP credit amount per workplace)	Approx. EUR 67,000 per created job and approx. EUR 15,000 per secured job	Approx. EUR 85,000 per created job and approx. EUR 26,000 per secured job	Not a priority goal	Approx. EUR 136,000 per created job and approx. EUR 33,000 per secured job

Source: Rambøll (2011) translated by IFM

The KfW Entrepreneur Loan was evaluated in 2012 by Panteia in cooperation with the IfM Bonn. Although the response rate was very low (only 33 companies participated in the evaluation survey), the results can still provide initial insights. All activities, i.e. application procedures, obtaining help, and reporting, were described by 40–50 per cent as "easy" to handle resulting in 40 per cent of the participants assessing the overall loan procedure as "easy". Only 3–6 per cent tended to describe the process as "not easy at all". Further, enterprises having obtained the KfW entrepreneur loan showed a significantly better performance with regards to turnover and employment growth after 3–4 years than those who did not according to an evaluation done by the KfW itself. They also have a higher propensity to invest. Regarding effectiveness, most survey respondents indicated that they would have gone ahead even without the loan. A quarter indicated that the loan made a significant contribution, and 40 per cent reported that it improved their overall financial position.

For the Micro-mezzanine funds, a case study was conducted in 2015 by fi-compass. This study indicated that these funds had helped to secure 7,775 jobs by December 2015, and due to a high demand the scheme was extended until 2020. Further information on its efficiency and effectiveness will be collected for the 2014–20 programming period.

Dealing with the risk of public money crowding-out private money

Government-owned development banks see all actors in the banking landscape as their partners, including commercial banks. Their aim is to eliminate market failures without crowding-out private funding. KfW loans should therefore enable projects that would not have been possible otherwise. In order to distribute their programmes, they do not approach customers directly. The house bank of the borrower forwards these loans. Evaluations of these policies are scarce, but the limited number of theoretical papers that are available report no crowding-out in the German market.

Planned changes in the future

In Germany, no extensive plans to change the current system are publicly known. Rather, loan schemes have been constantly changed and adapted to the current circumstances and economic situation. In particular, changes have been made to improve their intended use and their efficiency in reaching their target group.

However, in recent years venture capital funding for start-ups has become a major topic of interest. Hence, several actions have been implemented like Coparion, a fund that provides public venture capital to start-ups. Further, the KfW founded its own venture capital subsidy, which is starting operations in mid-2018.

Impact of the global financial crisis (2008–09)

Germany was less severely hit by the financial crisis compared to other European countries. In particular, the access to sufficient funding and approval rates were less adversely affected by the financial crisis. However, to ensure a well-functioning economy based on SMEs and to promote investments by SMEs during the crisis, one new scheme, the "KfW-Special Program" was introduced, but with a limited duration until the end of 2010. Besides this one-off program, no particular measures with regards to government loan schemes were taken as a reaction to the events of 2008–09.

However, the KfW itself was negatively affected by the crisis. As a reaction, a new draft legislation to amend the "Law concerning KfW" was approved by the German Federal

Cabinet in 2013. The intention was to ensure KfW's continued good functioning as a promotion bank by creating a legal basis to apply key banking supervision standards under the German Banking Act to the KfW and to assign the supervision of compliance to these standards to the German Federal Financial Supervisory Authority (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin).

Bilaga 3 Danmark

Contribution by: Jesper Lindgaard Christensen

Dr. Jesper Lindgaard Christensen (JLC) är associate professor vid Department of Business and Management, Aalborg Universitet. JLC är research group manager för en grupp av 27 forskare specialiserade på innovation och entreprenörskap; gruppen anses vara en av världens tio främsta inom innovationsstudier. JLC har omfattande (25 år) erfarenhet av policyanalyser och rådgivning, bland annat för EU-kommissionen, där JLC för närvarande är nationell expert på RIO-analysen (referens: Peder Christensen, GFC, Bryssel). JLC har också gjort arbeten för svenska och danska myndigheter och regioner. JLC har forskat på utveckling av små och medelstora företag och entreprenörsfinansiering (till exempel affärsängelnätverk, lånegarantier, riskkapitalpolitik), ekonomisk geografi, innovationssystem, entreprenörskap och innovationspolitik. Han har under många år levererat analyser och rekommendationer till den danska regeringen angående politiska åtgärder för att stödja tillväxten i små och medelstora företag, till exempel avseende det danska systemet med lånegarantier till SMF.

Government-supported loan schemes for small and medium-sized enterprises

Despite improvements in the access to financing, such access remains a policy concern in Denmark, which is why a number of policy initiatives for new schemes and strengthening of existing schemes have been implemented (OECD, 2018). Although Denmark is faring well in terms of the GEDI measurement of access to capital and other capital market indicators, this is still a frequently mentioned barrier for entrepreneurs and SMEs. According to SAFE data, the share of firms that list access to financing as the most important current problem is on par with the EU average (9 per cent). The Danish Government believes that access to financing has a significant impact on possibilities for growth. Therefore, in September 2016, the Minister for Business and Growth announced in the draft government budget a range of policy initiatives addressing financial constraints for entrepreneurs and SMEs. Subsequently, in November 2017, a political agreement on business growth and entrepreneurship was reached aiming at alleviating administrative burdens, promoting digitalization and tourism, lowering taxes on specific products and services, and improving access to capital. According to this agreement access to capital will be facilitated by way of increased tax incentives to invest in unquoted companies either directly or via institutional investors. It is also part of the agreement to ease access to shareholding by employees and the employers' use of pay in the form of shares as a part of wages. Notably, these initiatives are primarily policy initiatives targeting the equity side of access to financing, and they are relatively general schemes. This does not mean that there is no reason for intervening in the loan market, but as will be evident from the descriptions of individual schemes, the recent interventions in the loan market are more narrowly targeted at specific segments.

Specific policy schemes, targeted firms, goals, and scope

A major player in the market for entrepreneurial financing and an important vehicle in the policy implementation is The Growth Fund (Vækstfonden) – a state innovation-financing fund established in 1992. Their products include equity, loans, and guarantees, and they invest in collaboration with private partners and Danish financial institutions. Around

DKK 1.7 billion out of a total of 2.4 billion of yearly financing are loan products (70 per cent). More than 6,600 firms have been financed or co-financed since the start of the Fund. The Growth Fund established two regional branch offices (a third was announced in mid-February of this year), and it regularly participates in information meetings around Denmark. Several of their products are co-financed with European Funds (EIF, COSME, EFIE). The EIF (European Investment Fund) funding of Danish firms and funds goes back to 1999 (EIF, 2016).

Guarantees and securitization are important activities of EIF. In the period 2011–16, EUR 181 million was provided, which is expected to render a total of EUR 486 million in loans. The guarantees from EIF and other EU funding (e.g. COSME, see below) are primarily channelled through The Growth Fund.

Products provided by The Growth Fund with special attention to loan schemes are explained in further detail in table 6 along with their financing instruments.

The parameters for the loan funding schemes are described in table 6 together with a short description of how the scheme is implemented, i.e. who the operating entities are. Table 6 also describes which specific firms they target and what the terms are. As is evident, both direct loans and guarantees are used in Denmark.

Table 6 Instruments to support access to loan financing in Denmark

Instrument type	Mode of public support		
	Public funding	Facilitation and volume	Regulation and terms
Direct loans	Growth loans (Vækstlån) Introduced in 2013. Loans issued directly by Vækstfonden to SMEs seeking capital for business development or change of ownership.	The loans are granted as part of a funding package including other financial partners such as banks or mortgage institutions. In 2016, EUR 102 million was issued.	Only loans above DKK 1 million are issued. The interest rate is set at least 30 per cent (often 2 percentage points) above the comparable market rate. This is done to avoid crowding out and distortion of markets. The establishment fee is DKK 20–40,000 DKK + 0.5 per cent of the loan amount. Collateral accrues to banks and other secured creditors before accruing to Vækstfonden in case of default.
	<i>Growth loans for entrepreneurs (Vækstlån for iværksættere) (sub-group of Vækstlån)</i> Introduced In 2014, the programme provides debt financing to entrepreneurs to finance their plans for start-up, expansion, and growth. (In the period 2013–15, a similar scheme for green growth loans was in operation).	Government funding through Vækstfonden over a three-year period (2015–17) for loss coverage in addition to an explicit state guarantee for the Danish Growth Fund. The expected loan volume is DKK 350 million annually (EUR 50 million), which is the amount reached in 2016. By end of 2017, an accumulated total of DKK 1 billion in loans to 301 firms was reached	The loan amount is a minimum of DKK 1 million (up to April 2016 it was DKK 2 million), and it requires that 50 per cent private co-financing be obtained. The Danish Growth Fund charges a fixed fee of EUR 5000, plus 0.5 per cent of the principal.

Instrument type	Mode of public support		
	Public funding	Facilitation and volume	Regulation and terms
		since the start of the programme.	
Loan guarantees	<p><i>Growth loan guarantee ("Vækstkautioner")</i></p> <p>Vækstkautioner is granted to finance business development, including, for example, change of ownership, capital investments, or the development of new and improved products.</p>	<p>Loans are provided through banks or other financial institutions but guaranteed by The Growth Fund. Over the 2007–15 period, the amount of growth loan guarantees issued increased from a total loan amount of DKK 174 million in 2007 to DKK 470 million in 2015, but went down to DKK 395 million in 2016. (376 firms received loans.)</p>	<p>Guarantees provided through The Growth Fund to SMEs cover up to 75 per cent of the bank's loss if a company cannot pay back its loan. The guarantees are capped at DKK 2 million. The fees are a one-time establishment fee of 1.5 per cent of the financial amount plus a premium of 2 per cent annually. Guarantees run up to 10 years.</p>
	<p><i>Growth guarantees (Vækstgarantier)</i></p> <p>Compared to growth loan guarantees, the Growth Fund guarantees are targeted more at established companies (still SMEs according to EU definition) that need to implement larger investments or expand their business.</p>	<p>The Growth Fund covers firms directly, but it collaborates with banks regarding the administration of the loans.</p>	<p>Only guarantees above DKK 1 million are issued, either alone or in combination with a growth loan. A growth guarantee covers 100 per cent of the risk, and the company must provide collateral.</p>
	<p><i>The export loan facility</i></p> <p>EKF is Denmark's Export Credit Agency. It is owned and guaranteed by the Danish state and helps firms raise financing by insuring companies and banks against the potential financial and political risks of trading with other countries.</p>	<p>In addition to guarantees, export loans were provided, but the scheme has merged into the EKF (Export Credit Fund), with the EKF assuming all rights and obligations. The EKF guarantees the loans.</p>	<p>The export loan credit limit is DKK 35 billion. Either the applicant firm or the customer abroad pays a premium for credits and guarantees. The price depends on the risk involved in the transaction. The EKF calculates the risk based on the term of the guarantee, the buyer's credit rating, and the political conditions in the respective country. The scheme has been used extensively by large firms, but increasingly by SMEs. Over the past decade, the number of SMEs using the scheme has increased five-fold.</p>
Subordinated loans	<p>Through Vækstfonden, a scheme is offered providing subordinated loans. Subordinated loans are equivalent to owners' equity on the company's balance sheet and do not require</p>	<p>The minimum amount of the loan is DKK 2 million and must be part of a complete financing solution that includes financing from banks or other lenders.</p>	<p>The interest rate of a subordinated loan consists of CIBOR 3 plus a fixed interest margin, which is applicable throughout the term of the loan. The accumulated interest rate is established individually, but is</p>

Instrument type	Mode of public support		
	Public funding	Facilitation and volume	Regulation and terms
	collateral. The target group is firms with a turnover above DKK 20 million and solidity above 10 per cent.	There are no requirements for collateral. The loans run 5–10 years.	typically approximately 9–15 per cent. In addition to that, a part of the added value in the loan period will be included if the company is sold. The fee is DKK 40.000 + 1 per cent of the loan amount.
	<p><i>Subordinate loans for establishment within agriculture</i></p> <p>In September 2014, a loan scheme for establishment in agriculture was initiated in collaboration between the Growth Fund and the Agriculture Industry Association. It is aimed at young (up to 40 years old) farmers taking over and developing an existing agriculture operation.</p>	The loan from the Growth Fund is meant to cover 15 per cent of the total financing. It is provided as a subordinated loan.	Interest rates are 2–3 percentage points higher than bank financing in the specific case. Collateral accrues to banks and other secured creditors ahead of Vækstfonden in case of default. The establishment fee is DKK 40,000 + 0.5 per cent of the loan amount. The Growth Fund cannot terminate the loan engagement.
Syndicated loans	Syndikeringslåen was initiated in January 2011 and ended at the end of 2015. It was aimed at strengthening the capital base of growth-oriented firms, getting venture funds to invest at earlier stages, and alleviating some of the risks of venture funds.	Loans (minimum EUR 300,000 up to EUR 1 million) were provided through Vækstfonden on the condition that a (minimum) similar amount was invested (equity) from venture funds.	At the time the scheme was terminated in 2015, 36 loans were provided for a total of EUR 20 million. The 12 per cent interest rate was too low to cover the costs, and thus the program was subsidised by the Government.
Direct grants	The Market Development Fund helps enterprises bring their new products to the market faster. The aim of the Market Development Fund is to promote growth, employment, and export.	The Market Development Fund focuses on co-funding for private enterprises' innovative solutions, innovative public procurement, and industry partnerships. In 2016 the fund allocated DKK 56.4 million.	

Table 7 Key ratios of Growth Fund loans and guarantees

Instrument	2017	2016	2015	2014	2013
Growth loans # Firms	387	342	268	189	62
Growth loans MDKK	1,377	1,213	1,040	699	251
Vækstgarantier # Firms	28	41	39	21	3
Vækstgarantier MDKK	126	225	198	162	15
Vækstkautationer # Firms	345	376	456	434	419
Vækstkautationer MDKK	388	395	470	490	670

Source: Vækstfonden, 2018

Evaluations of schemes

Below are three loan measures for which an evaluation is summarized.

Evaluation of the Danish Growth Fund

The evaluation of the Danish Growth Fund (DAMVAD, 2013) includes various products such as loans, loan guarantees, and venture capital. The DGF undergoes regular evaluations regarding its overall activities. In addition, some of the individual products have been evaluated in a more systematic manner.

Target: Young firms/SMEs that lack sufficient collateral to obtain a loan on normal terms from private financial institutions.

Main findings and conclusions: The Growth Fund is a state innovation-financing fund established in 1992, and it is a major player in the market for entrepreneurial financing and is an important vehicle in policy implementation. They also run an entity for analysing and monitoring the innovation-financing market as well as the development and impact of their financial products in collaboration with external evaluators. Their products include equity, loans, and guarantees, and they invest in collaboration with private partners and Danish financial institutions. In 2016, they financed 810 firms that together were supplied EUR 300 million. DAMVAD consultants concluded that investments from DGF and DGF-backed funds have led to the creation of 1.8 jobs in the short-term per million DKK of DGF investment. Further evaluations show that since the inception of DGF they have financed 6,600 firms of which 60 per cent are still in operation. These firms had a 2016 turnover of EUR 12 billion and employed 53,500 persons. Regarding other effects (including indirect effects), based on DGF data and evaluations from CEBR and DAMVAD consultants, it is estimated that DGF activities over the past 5 years have led to the creation of at least 10,500 new jobs and increased the GDP by EUR 1 billion and that the public budget was improved by EUR 450 million.

Evaluation of Danish Growth Fund Syndication Loans

Evaluation of Danish Growth Fund Syndication Loans is reported in Vækstfonden (2015).

Target: Syndikeringslån was initiated in January 2011, and it was aimed at strengthening the capital base of growth-oriented firms, getting venture funds to invest at earlier stages, and alleviating some of the risks of venture funds.

Main findings and conclusions: Loans are given on the condition that the company beneficiary manages to simultaneously obtain risk capital from one or more venture capital investors. It is the intention to undertake an evaluation of the scheme when all portfolio

firms have been in the scheme at least 5 years, i.e. 2020. A short report was published in April 2015 by Vækstfonden. Although it had the title ‘Evaluation af Syndikeringslånsordningen’, it was more of a status report and gave preliminary indications, extrapolations, and criteria for a coming real evaluation rather than performing an actual evaluation.

Evaluation of the Market Development Fund

Target: The Market Development Fund helps enterprises bring their new products to the market faster. The aim of the Market Development Fund is to promote growth, employment, and export. (Market Development Fund, 2017)

Main findings and conclusions: A midterm evaluation of effects shows that DKK 1 million in funding from the Market Development Fund generates 8.5 jobs in Danish companies. The evaluation estimates that enterprises that have received co-financing from the Fund will collectively increase turnover by DKK 3.5 billion, increase exports by DKK 2.7 billion, and create 2,000–2,300 jobs by 2018. (Market Development Fund, 2017)

The additionality of public schemes and actions to prevent crowding-out of private capital

In Denmark, direct loans were well established in the marketplace from the early 1990s, especially when The Growth Fund began operations in 1992. At that time their products were only loans, whereas there is now a wide range of financial products available from The Growth Fund. Considerations on loan guarantees began in the mid- to late 1990s when Denmark was one of the only countries in Europe without an LGS (loan guarantee scheme) and when their take-up rates were still increasing around Europe. A feasibility study was commissioned leading to a background report with country experiences and a recommendation pamphlet. Several actors, including some major banks, indicated at that time that a government LGS would not be attractive. Nevertheless, an LGS was installed and quickly proved viable. The scheme was operated through The Growth Fund, and therefore the risk of crowding-out of direct loans was not considered to be a major obstacle. Moreover, direct loans had interest rates well above market rates because they addressed the risky part of loans (the default rate was 60 per cent one year, I remember), and guarantees relied on due diligence by banks and a lift-off of additional risk, potentially making private actors grant loans that would have been rejected without the guarantee (cf. Vækstfonden, 2018, p. 15). In conclusion, the LGS was always seen as a complement rather than substitute to direct loans. Moreover, The Growth Fund believes that individual financing needs are best covered by a range of products, and a “Financial package” became an important concept in how The Growth Fund approaches the financing needs of SMEs (Vækstfonden, 2018, p. 15).

Overall, the government approach to intervention is that generally the loan market works well, but certain types of investments and certain types of SMEs are facing financial constraints due to excessive risk (because of asymmetric information problems, lack of collateral, agency problems, etc.) that private institutions are not adequately coping with. This is reflected in the motto of The Growth Fund, ‘Tør hvor andre tøver’ (Dares when others don’t), which means that the Government steps in when private actors in the financial market find it too risky to participate. The guarantee schemes are also based on the rationale of moving the accepted risk profiles of loans, thus allowing private banks to enter into loans that would not have been supported without a guarantee. Some of the recent policy initiatives have also had a regional angle, as illustrated by the above-

mentioned establishment of three regional branches of The Growth Fund. The background to such initiatives is a belief in a market failure such that that access to financing is more difficult in peripheral areas. According to the Ministry for Business, there is an over-representation of financing (in terms of both loans and equity) from The Growth Fund in peripheral areas, which indicates that businesses in these areas have difficulties obtaining loans at ordinary market terms and are less able to provide collateral (Erhvervsministeriet, 2017). Another area where private financing is scarce is in agriculture. Capital requirements are very large, often in the DKK 10 million range, when acquiring or expanding agricultural firms, leading to severe problems with succession in this sector. Therefore, through The Growth Fund a scheme has been established for financing this segment.

By targeting the above-mentioned narrow and risky segments, it is believed that the risk of crowding-out private capital is limited. Moreover, the terms of the schemes are set with costs above ordinary market rates in order to avoid crowding-out.

Bilaga 4 Israel

Contribution by: Tzameret H. Rubin & Evyatar Kirshberg

Dr. Tzameret H. Rubin har sin grundexamen (MA in Economics) från Israel Institute of Technology, Haifa, Israel. Hon avlade sin doktorsexamen 2012 vid Macquarie University, Sydney, Australien. För närvarande är hon anställd som Senior Research and Enterprise Associate vid Business and Economics Schools, Loughborough University (England). Hennes forskning har kretsat kring tillväxtföretagandets villkor, finansiering, innovationer, kunskapsöverföring. Hon har även aktiva samarbeten med myndigheter i Israel som rör stödprogram för SMF.

Evyatar Kirshberg är director för Science and Technology Sector vid Department of Businesses and Economic Statistics, Israel Central Bureau of Statistics och även konsult på EdgeOT Statistic Consultation. Kirshberg har genom sin roll på Israel Central Bureau of Statistics har mycket god tillgång till information som rör studiens område och även närhet till ett nätverk av nödvändig expertis.

Government-supported loan schemes for small and medium-sized enterprises

In Israel, bank credit is the main instrument used to fund SMEs, and over 80 per cent of SME credit comes from this source. The remaining 20 per cent tends to come from sources such as suppliers, institutes, funds, private credit companies, angel investors, and others (SMBA, 2017). The banking sector provides half of the total business credit (Israeli new shekel (ILS) 411 billion out of ILS 800 billion in 2015). Unlike large businesses that receive half of their credit from non-banking sources, SMEs generally depend solely on bank credit.

Therefore, credit terms provided by the banking system have great impact on the performance of SMEs. Knowledge asymmetry between SMEs and the banking system causes difficulties with risk assessment and in providing adequate loan financing (interview with Dr. Nir Ben-Aharon, Head of Policy and Research Department, SMBA).

There are other sources that provide funds for SMEs, such as VC funds, credit card companies, and the emerging crowd-funding platforms. In general, the leading source is credit card companies that until recently were owned by the commercial banks. VC funds target a small number of high-tech companies. Crowd-funding is not yet sufficiently developed to count as a significant source, but in 2017 the parliamentary 'Economic Committee' approved regulations aimed to ease crowd-funding platforms' ability to operate by not requiring them to be listed as credit rating companies ('The Knesset' The Israeli Parliament website, June 2017).

The Israeli Government has enacted multiple policies with different goals and scopes in order to provide SMEs with diverse and accessible sources of funds and other types of support such as workforce training, management capabilities and skills development, strategic and business planning, government procurements, and innovation.

SME and entrepreneurship policies in Israel are primarily designed by the Ministry of Economy and Industry (MOEI) and implemented by the Israel Innovation Authority (IIA) and the Small and Medium Business Agency (SMBA).

While the IIA (former known as the Chief Science Office) has a longstanding presence in the Israeli policy framework and focuses on technology-based start-ups and SMEs, the SMBA was established more recently to cater to SMEs in traditional sectors through business management training and coaching, subsidised access to financing (for example, through the management of the national loan guarantee programme), and a new network of business support centres (MAOF centres) (SMBA 2017).

Small and Medium Business Agency (SMBA)

The SMBA is the main institution responsible for devising and executing government policy toward SMEs, mainly in traditional sectors. The SMBA was established in 2010 as the government agency for SME and entrepreneurship promotion and was housed within the Ministry of Economy and Industry. It replaced the former Israel Small and Medium Enterprises Authority, which had delivered government-funded business advice and assistance through a loose group of Non-Governmental Organisations (NGOs). The SMBA has four main functions – delivering business development services to SMEs and entrepreneurs, running the national loan guarantee programme, reviewing government legislation for impacts on SMEs, and co-ordinating SME and entrepreneurship policy across government agencies.

According to the OECD study on SME and Entrepreneurship Policy in Israel 2016, the SMBA has considerably upgraded Israel's SME and entrepreneurship policy since its inception. It has transformed local business development services centres into a higher quality, nationally co-ordinated network of one-stop-shop business development services centres, known as MAOF centres, with a better spread across the country. It has also supported the scale up and restructuring of the national loan guarantee programme and implemented systematic reviews of the burden of new legislation on SMEs for the first time (OECD, 2016). The SMBA operates three loan schemes for SMEs, and it invested 25 per cent of two private equity funds for SME development as a matching source in order to stimulate private investment.

In addition to the SMBA, we found a large network of organisations providing 20 different business loan schemes, 6 general funds, 11 regional funds, and 4 sectorial funds designed to support entrepreneurship by women and minorities.

These loans are provided to businesses by various organisations that have different goals and objectives, and some are using SMEs as a vehicle to achieve them.

The Koret Israel Economic Development Fund (KIEDF)

The KIEDF is a philanthropic NGO and is an initiative of the Koret Foundation of San Francisco and was established in 1994 to stimulate economic development and employment opportunities in the private small business sector. It provides loans, guarantees, training, and business advice for the small businesses. The fund includes partial funding from government sources (Ministry of Finance and Ministry of Economy and Industry) to provide microcredit and small business loans to marginalised groups.

Small and Medium Business Fund (SMBF)

As stated above, the Israeli Government uses a mixture of policies and institutions to provide sufficient credit to SMEs. The largest loan scheme, the SMBF, provides government guarantees for bank loans. The fund operates through the SMBA under The Ministry of Finance (MOF).

Table 8 SMBF Responsible Organizations

Ministry/Agency	SME and entrepreneurship policy areas
Small and Medium Business Agency (SMBA) Ministry of Economy and Industry (MOEI)	The Ministry of Economy and Industry has the overall mandate for SME and entrepreneurship development, and this is delegated to the SMBA. The SMBA focuses on improving access to finance and know-how and on reducing regulatory and administrative barriers to starting and operating a business. It administers the Small Business Loan Fund (a loan guarantee fund) together with the MOF and the network of local business development service (MAOF) centres.
Ministry of Finance (MOF)	The MOF manages policy initiatives in order to improve access to financing for SMEs. This includes joint management of the Small Business Loan Fund (a loan guarantee fund) with the SMBA and the Angels Law to incentivise private investments in new high-technology start-ups.

Source: OECD, 2016.

The SMBF offers loans for SMEs with economic justification for their continued operation. The purpose of these loans is to help in starting a new business, developing an existing one, reinvestment, and capital investment. It provides guarantees for up to ILS 12 million for up to 5 years (with a 6-month grace period) depending on the business characteristics, and it comes with guarantees for 60–85 per cent of the loan.

The SMBF guarantees up to 70 per cent of the loan value to existing SMEs and 85 per cent for loans to new businesses. In addition, it will guarantee up to 60 per cent of second and third loans to the same SME. Banks, however, are allowed to request the SMEs to deposit up to 15–25 per cent of the loan amount as collateral, leaving the bank exposed for only the remaining 5 per cent in case of default in these cases.

The interest rate is determined by the bank providing the loan. There is a commission of 1–2 per cent of the loan paid by the business and a commission paid by the bank according to its guaranteed loan portfolio. According to Nir Ben-Aharon, Head of the Policy and Research Department of the SMBA, the commissions are aimed to repay the funds' 6 per cent default rate but mainly to create a balance between the banks' tendency to prefer guaranteed loans to reduce their portfolio risk and to reduce moral hazard by the business.

Table 9 SMBF loans amount by business type

Business type	Loan amount
New business	up to ISL 500,000
Small business with up to ILS 6.25 million in revenue	up to ISL 500,000
Small business with more than ILS 6.25 million in revenue	up to 8 per cent of revenue
Medium-size business	up to 8 per cent of revenue
Medium-size export business	up to 12 per cent of revenue

Source: Ministry of Finance, Accountant General Division

The SMBF supports four types of loans:

1. New Business Loan (for businesses that have not started operations yet);
2. Investment Loan (for investments in plants and buildings, renovations, equipment, information technology, and means of production)
3. Working Capital Loan (for cash-flow management and cash shortfalls)
4. Export Loan (for covering up to 5 years of export activities)

Between March 2016 and Dec 2017, the average loan for a small business was ILS 326,000 and ILS 2,500,000 for medium-sized businesses. Until 2015, the SMBF's government-guaranteed loans rose almost 14 times relative to 2007 amounts to ILS 2,340 million. In 2016 the fund approved 5,974 government-guaranteed loans.

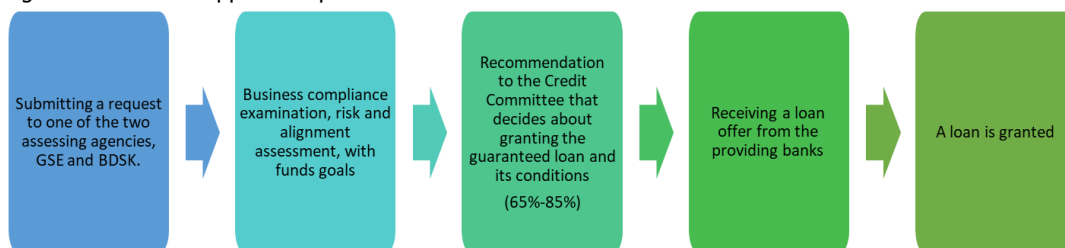
The threshold requirements are an annual turnover up to NIS 100 million, that the account of the business or of any of its owners is not limited or foreclosed, that the business is not in receivership, liquidation, freezing proceedings, or creditors' arrangement, and that no execution proceedings are being conducted against the business. Also, the business can have no debt that has reached its due date and has not yet been paid to the Israeli tax authorities.

An SMBF loan application undergoes a process of examination and risk assessment by one of the two external accounting consultancy agencies:

- Giza Singer Even (GSE)
- Ben David Shalevi Kop' (BDSK)

The consultancy agency provides a recommendation to the credit committee, and the credit committee then decides whether to grant government guarantees or not and if so to what level.

Figure 1 SMBF loan application process



Source: Rubin and Hirshberg, 2018.

Recent changes in the SMBF

There were some recent structural changes in the SMBF and its prior conditions.

Structural Changes: During the period 2007–12, there were four government-guaranteed loan funds:

1. The Small Business Fund (SMBF)
2. The Medium-Sized Business Fund (launched in 2009 in response to the economic crisis)
3. The Exporters Fund
4. The Self-Employed Immigrants Fund

In 2012, the first three funds merged into a single Small and Medium Businesses Fund (SMBF), managed by the SMBA and the MOF. The Self-Employed Immigrant Fund continued operating alone through the Ministry of Immigrant Absorption.

Loan process simplification: The merger of the three former funds into the SMBF was accompanied by a simplification of the application process for firms and of the reimbursement process for banks in case of default (i.e. the SMBF places a deposit in participating banks to cover guaranteed losses in case of defaults). The guarantee coverage for loans for new businesses was increased to 85 per cent in order to reflect the more severe financial barriers that start-ups face.

Fund commission increase: The fund commission (i.e. the one-time administration fee) was increased from 0.5–1.5 per cent in 2012–15 to 1–2 per cent in 2016, retaining the same conditions until 2020 depending on the size of the business.

Preferences for an exporting business: The fund introduced guaranteed loans for export activities (for loans of up to 5 years).

Loan span extension: The fund provided an option that has been introduced to guarantee longer-term loans of up to 12 years for industrial capital, including R&D.

Business in Jeopardy Fund

The fund's goal is to assist rural SME manufacturers (in particular those with large numbers of employees) who face a genuine financial threat to the continued employability of their workforce. The fund strives to create a quality and sustainable investment by formulating a recovery plan to increase the business's potential.

The fund offers direct loans repayable up to 10 years bearing a prime, index-linked (CPI) interest rate.

Applying for a loan requires teaming with an external investor that can provide added value for the business (financial, marketing-wise, or in terms of technological value).

The fund provides loans up to NIS 7.5 million per SME, 70 per cent of which has to be invested in the business recovery, while 30 per cent can be used for debt payments or for reinvesting in business shares (up to 10 per cent for shares).

According to Ben-Aharon, Head of the Policy and Research Department of the SMBA, this fund is rarely used and it serves only when there is a genuine threat to the ecosystem and employment in a given area as a result of the business failing. In 2017, ILS 40 million in loans were provided to six businesses employing more than 700 persons in rural areas.

SAWA Direct Non-Bank Micro Loan Fund

SAWA is a non-bank loan fund that provides funds directly to micro-businesses, some of it through the postal bank and some through direct loans. It targets Arabic female-owned businesses with a monthly revenue of up to ILS 50,000 or annual revenue of up to ILS 600,000 (SMBA, 2017). It provides direct non-bank micro loans and is managed by a steering committee in SMBA and is represented by The Authority of Economic Development of the Minority Sector (MEDA). SAWA started in 2006 and was funded and operated by KIEDF, and since 2011 the Ministry of Economy and Industry has also tapped into this fund.

Most loans provided by SAWA are group-guaranteed loans. In order to get a loan, a group of at least five Arab women provide each other with a mutual guarantee, and this group is also committed to partake in the fund's business training.

Women who receive a few successful rounds of Group Loans can then apply for a Personal Loan. The Personal Small Loans are up to ILS 10,000 for new businesses and up to ILS 30,000 (a large loan) for entrepreneurs who have had a few rounds of successful loans. The loan is provided for up to three years with a one-time fee of 9 per cent of the total loan amount. In all cases, repayment periods are up to one year. In 2016, ILS 7.2 million in small loans was provided to 1,050 businesses, and ILS 2.8 million in large loans was provided to 150 businesses.

Between 2011 and 2017, SAWA distributed 5,961 loans totalling more than ILS 45 million, and only 1.8 per cent out of the total sum were lost through business defaults. The program supported the establishment and development of 4,000 micro-enterprises.

Business Growth Fund (Private Equity Funds)

In Dec 2015, the SMBA established a joint-loan Equity Fund, supporting 25 per cent of ILS 900 million raised by the private sector. The aim of this fund is to reduce the funding risk, and thus incentivise the private sector to participate and together it creates a larger pool of funds for SMEs. The SMBA is not involved in loan decisions.

The Business Growth Fund is designed to support the growth of medium-sized businesses in Israel. The loans are awarded, among other things, for the purpose of expanding manufacturing and production capabilities, investing in marketing channels, and acquiring synergistic businesses (competitors, suppliers).

The fund provides loans for SMEs whose business centre is in Israel and with a turnover of ILS 10 million to ILS 130 million a year. The fund is not for businesses that are engaged in either real estate or finance. A loan can range from ILS 8 million to ILS 45 million.

Private Philanthropy Funds

The relationship between these funds and the SMBA is mainly through a collaboration that was recently established by the SMBA in order to simplify the application form by creating a unified application process through all funding schemes. The MAOF, which is the SMBA's arm for providing consulting and training support, refers businesses and entrepreneurs to approach these funds. Some funds even receive business plans and risk assessments done by the MAOF, and they take advantage of its business consultancy when needed.

Evaluations of schemes

There were two recent evaluation, both conducted by the SMBA.

- A longitudinal review: ‘SMEs Financial Review 2017, SMBA, Israel’, (English)
- The Additive Contribution of the Small and Medium Business Fund (SMBF) to SMEs, (Hebrew)

Both evaluations were conducted by the SMBA.

The Additive Contribution of the Small and Medium Business Fund (SMBF) to SMEs

This study analysed the contribution of the Israeli Small and Medium Business Fund (SMBF) to SMEs, in particular to the improvement of credit conditions in this sector, by analysing the number of loans and their volume. The data used were the 2015 SMBF Programme’s data for SMEs and the following surveys:

- 384 SMEs that were provided with a loan through this programme (full or partial loan)
- 99 SMEs that were approved for a loan but that decided not to utilise the opportunity
- 50 financial advisers that assisted in the reviews of the SMEs that applied for loans
- This study also used a client satisfaction survey that was conducted in 2015 and some in-depth interviews that were conducted with experts in this field.

The SMBF provides two alternatives, a full loan and an additive loan. In some cases, businesses decide to take a “top-up” loan (i.e., additive) on top of their commercial bank loan. In order to understand these “top-up” loans, we defined two terms: Additive Loans Rate and Additive Loans Volume, where the first relates to the additional number of loans for SMEs and the latter is the additional volume of credit for SMEs.

The findings suggest that for those SMEs that borrowed money through the SMBF programme, 53 per cent were at the Additive Loans Rate. If we take a conservative approach and analyse the supply side only, i.e. whether the banks were willing to provide the loan or not, our findings suggest that 43 per cent were additive loans. The Additive Loans Rate was found to be stronger for newly established businesses (59 per cent), in particular for small businesses (55 per cent) compared to medium-size businesses (19 per cent).

Looking at Additive Loan Volume, we found that 30 per cent of the credit was additive. We attribute the lower Loan Volume (compared to the Additive Loan Rate) to the fact that in some cases the banks could provide the additive loan themselves, therefore it could be deducted from the total number of loans obtained through the programme. Another reason for the difference between the two measurements can be found by looking at the additive credit (not a full loan), and we expect the additive volume to be relatively small, i.e., a ‘top-up’ loan, and therefore the volume we measure is relatively small and its contribution, in percentage, is lower.

In most cases where the programme fully provided a loan, it was found that the credit conditions were better (36 per cent) compared to commercial banks’ credit conditions, and for 5 per cent of businesses it was found to improve their credit balance. We could also confirm that there was an indirect effect on businesses’ credit competitions in the local financial market due to the programme’s competitive conditions that forced the banks to align with the programme in order to win their customers.

When calculating the cost efficiency of this programme, looking at 3,300 businesses that borrowed money through this programme between December 2014 and September 2015, we found that this programme provided an additional ILS 6.2 billion in annual gross sales and an additional 9,900 jobs over the two years after taking the loan (controlled by the general business sector). The total cost of this programme for the government was ILS 72 million (this includes operational costs and forfeitures of guarantees). Another measure of efficiency is the cost per additional employee, and we found that for the additive loans only, after two years from lending the money the cost for the government was ILS 6,100 per new employee.

The additionality of public schemes and actions to prevent crowding-out private capital

The SMBA has two mechanisms to identify the right beneficiaries and to prevent crowding-out private capital. The first one is the loan process of examination and risk assessment that is conducted by an external accounting consultancy agency. The consultancy agency provides a recommendation to the credit committee. The credit committee then decides whether to grant government guarantees or not and to what level. The second mechanism is the commission fee that the business and the bank need to pay for each loan.

Planned changes of schemes

In 2013 the SMBF had gone through some changes as described above. Since these changes, it mostly operates in the same way, and only new funding opportunities were added as reviewed above. At the moment, there is no plan for further changes.

Impact of the global financial crisis of 2008–09

According to SMBA, the Agency's operations and strategies were not affected by the global financial crisis, and there has been a constant growth in loan size and total volume over the years. According to SMBA, the private sector reacted to the public-sector initiative to significantly increase government-guaranteed loans from ILS 27 million to ILS 257 million, and from 2007 to 2016 the outstanding business loans for SMEs rose by 52 per cent from NIS 169,300 million to NIS 256,820 million accordingly, and their share of total outstanding business loans rose from 40.9 per cent to 61.6 per cent. The SMBA could not provide evidence that the increase in the number of loans or their volume was related to the global financial crisis.

Identified market failures and arguments for public efforts

Fundamentally, there are three types of loans schemes offered directly by government authorities designed to address three main issues.

1. Shortages in sources of funds for SMEs result from a knowledge asymmetry between SMEs and the banking system, which faces difficulties with assessing their risk. Therefore, SMEs face difficulties in borrowing credit, mainly for development plans and starting new businesses, which in the concentrated structure of the Israeli banking system could be a worse problem. To address this issue, the government provides the SMBF and the business growth fund. As was found in the evaluation of the SMBF, the fund's main impact is on new businesses, which in this case aligns with the major argument.

2. Rural areas in Israel are under-developed relative to the country's main industrial cities, and fewer businesses are operating in them. This exposes the ecosystem in rural areas to business failure mainly in aspects of employment, which also affects the county's welfare system. Therefore, the government offers the Business in Jeopardy fund to help businesses in these areas recover and maintain their employment.
3. Women's participation in the workforce in Israel is low compared to men's, and this gap is much higher among the Arab minority. In order to support women's employment, the government wishes to harness entrepreneurship and self-employment and therefore offers the SAWA loan scheme together with other measures.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, utvärderar och analyserar svensk tillväxtpolitik. Vi ger regeringen och andra aktörer inom tillväxtpolitiken kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att effektivisera och utveckla statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos de som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Du kan läsa alla våra publikationer på www.tillvaxtanalys.se. Där kan du också läsa mer om pågående och planerade projekt samt prenumerera på våra nyheter. Vi finns även på LinkedIn och Twitter.

