

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um opinberan stuðning til fjárfestinga í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að efla vöxt og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs með því að stuðla að virku fjármögnunarumhverfi fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki.

2. gr.

Sérstakur sjóður.

Stofna skal sérstakan sjóð, Kría - Markáætlun um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum, sem er sjálfstæður sjóður í eigu ríkisins sem heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra.

Ráðherra er heimilt að fela þriðja aðila með samningi faglegra umsýslu Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum.

3. gr.

Hlutverk.

Kría - Markáætlun um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum er heimilt að fjárfesta í sérhæfðum sjóðum, sem hafa þann tilgang að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum, og sem uppfylla skilyrði laga þessara og reglna settra á grundvelli þeirra. Að hámarki getur eignarhluturinn numið 30% af viðkomandi sérhæfðum sjóði eða 2 milljörðum króna.

Að jafnaði skal stjórn taka ákvarðanir um fjárfestingu í sérhæfðum sjóðum einu sinni á ári. Auglýsa skal opinberlega eftir umsóknum.

4. gr.

Stjórn.

Ráðherra skipar fimm menn í stjórn Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum til fjögurra ára í senn, þar af skal einn vera formaður. Stjórnarmenn skulu hafa haldgóða þekkingu á fjárfestingarstarfsemi og/eða rekstri sprota- og nýsköpunarfyrirtækja.

Stjórn hefur yfirumsjón með starfsemi Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Verkefni stjórnar eru m.a.:

1. gerð starfsreglna sem staðfestar skulu af ráðherra,
2. hafa yfirumsjón með rekstri og umsýslu sjóðsins,
3. að auglýsa eftir umsóknum um þátttöku í sérhæfðum sjóðum,

4. mat á umsóknum um þátttöku í sérhæfðum sjóðum,
 5. ákvarðanir um þátttöku í sérhæfðum sjóðum og samningagerð varðandi slíka þátttöku,
 6. gerð ársreiknings og ársskýrslu um starfsemi og fjárfestingar sjóðsins til ráðherra,
 7. ávöxtun eigin fjár.
- Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna.
Ákvarðanir Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum eru endanlegar á stjórnarsýslustigi.

5. gr.

Rekstur.

Ráðstöfunarfé Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum er:

1. framlag úr ríkissjóði sem veitt er á fjárlögum hverju sinni,
2. arður af fé sjóðsins,
3. aðrar tekjur.

Allur kostnaður af rekstri Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum greiðist af fé sjóðsins.

6. gr.

Endurskoðun reikninga.

Stjórn Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum skal láta semja ársreikning í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Ríkisendurskoðun annast árlega endurskoðun ársreiknings Markáætlunar.

7. gr.

Þagnarskylda.

Stjórnarmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk samkvæmt lögum þessum eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnarsýslulaga.

Sá sem veitir viðtöku upplýsinga í tengslum við verk sem um getur í 1. mgr. er bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir.

8. gr.

Reglugerð.

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, m.a. um skilyrði fyrir fjárfestingum og framkvæmd þeirra, undirbúning ákvarðana, ávöxtun eigin fjár sem er ekki bundið í fjárfestingum og önnur atriði.

9. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Frumvarpið felur í sér að komið verður á fót nýjum sjóði í eigu ríkisins, sem mun vera kynntur undir nafninu Kría, sem hefur það hlutverk að taka þátt í stofnun sérhæfðra sjóða sem hafa þann tilgang að fjárfesta

í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum, svokölluðum vísisjóðum (e. venture capital funds), og stuðla þannig að uppbyggingu, vexti og aukinni samkeppnishæfni atvinnulífsins með því að til verði hér á landi heilbriggt umhverfi áhættufjármagns til fjárfestingar í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum. Í sáttmála ríkisstjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis kemur fram að nýsköpun og hvers konar hagnýting hugvits sé mikilvæg forsenda fjölbreytts atvinnulífs, sterkar samkeppnisstöðu, hagvaxtar og velferðar þjóða, ekki síst í ljósi þeirra þjóðfélagsbreytinga sem vænta megi í atvinnu- og menntamálum vegna örra tæknibreytinga. Í nýsköpunarstefnu fyrir Ísland sem birt var haustið 2019 kemur fram að ríkisstjórnin muni vinna að því að skilyrði hér á landi fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki verði framúrskarandi og að ljóst sé að einfalda þurfi starfsumhverfi þeirra, efla stoðkerfið, auka aðgengi að fjármagni og erlendum sérfræðingum og styðja við sókn á alþjóðavettvangi. Með frumvarpi þessu er lagður grundvöllur að því að framangreindum markmiðum verði náð með því verkefni sem komið verður í framkvæmd á grundvelli frumvarps þessa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024 kemur fram að á tímabilinu skuli ráðist í áætlun um fjármögnun srotafyrirtækja og nýsköpunar í samstarfi stjórnvalda og einkafjárfesta. Í fjármálaáætluninni kemur fram að það sé eftirsóknarvert að stuðla að því að á Íslandi styrkist grundvöllur undir fjárfestingar í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum og að alls staðar þar sem tekist hefur að koma á fót slíkri starfsemi sem fjármagnar áhættusöm sprotta- og nýsköpunarfyrirtæki hafi þurft umtalsverða aðkomu frá hinu opinbera. Í fjármálaáætlun er lagt upp með að fjárfestingarsjóðir í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum geti, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, óskað eftir móttframlagi frá stjórnvöldum og að tilgangurinn með slíkri aðkomu sé að stórauka aðgengi srotafyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum vaxtar. Með því er stuðlað að mótun og þroska frumtaksfjárfestingasjóða og aukinni þátttöku einkafjárfesta í sprotta- og nýsköpunarsjóðum. Markmið með aðkomu stjórnvalda að slíkri aðgerð er að stuðla að því að hér á landi verði til umhverfi sem styðji við starfsemi slíkra sjóða, til hagsbóta fyrir sprotta- og nýsköpunarfyrirtæki. Þannig muni aðgengi srotafyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum stórukast og jafnframt verði stuðlað að mótun og þroska þeirrar tegundar viðskiptaþekkingar sem styður við öran vöxt og verðmætasköpun í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum. Þá kemur fram í Nýsköpunarstefnu til ársins 2030 það markmið að til staðar verði hér á landi þroskað umhverfi nýsköpunarfjárfestinga og að sprotta- og nýsköpunarfyrirtæki hafi aðgang að sérhæfðum fjárfestingarsjóðum fyrir nýsköpun á sprotastigi og fyrstu stigum vaxtar. Í stefnunni er tilgreint að stjórnvöld muni styðja við þá þróun með þátttöku í sérstökum sjóðum sem fjárfesti í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum þar sem markaðsbrestir eru til staðar og að íslensk stjórnvöld leggi sig þannig fram við að stækka heimavöll íslenska nýsköpunarfyrirtækja þannig að tækifæri til markaðssetningar og fjármögnunar góðra hugmynda takmarkist ekki við íslenska efnahagskerfið.

Með frumvarpinu er lögð til umgjörð utan um aðkomu ríkisins að ákveðinni tegund af sérhæfðum sjóðum sem kallaðir eru í daglegu tali vísisjóðir (e. venture capital funds) en slíkir sjóðir eru sérhæfðir áhættufjárfestingarsjóðir. Hugtakið er ekki skilgreint sérstaklega í íslensku lagamáli og er því í frumvarpinu og greinargerð vísað til sérhæfðra sjóða, sem er rúm skilgreining og nær yfir ýmsar tegundir sjóða um sameiginlegar fjárfestingar, eða sérhæfðra sjóða um fjárfestingu í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum en svokallaðir vísisjóðir falla undir þessi hugtök. Slíkir sjóðir eru ólíkir hefðbundnum fjárfestingarsjóðum meðal annars að því leyti að þeir hafa að jafnaði meiri áhrif á stefnumótun, rekstur og almenna ákvarðanatöku í þeim fyrirtækjum sem sjóðirnir fjárfesta í. Fjölmargar rannsóknir hafa sýnt fram á að

nýsköpunarumhverfi þar sem slíkir sjóðir taka mikinn þátt í uppbyggingu fyrirtækja leiðir til þess að fleiri vel heppnuð fyrirtæki verða til, í þeim skilningi að þau vaxa hraðar, skapa fleiri störf og meiri verðmæti heldur en fyrirtæki sem njóta ekki slíkrar fjármögnunar. Stjórnvöld viðs vegar um heim styðja við fjármögnun sprota- og nýsköpunarsjóða með ýmsum hætti og hefur nokkrum mismunandi aðferðum verið beitt í því skyni. Á undanförunum árum hafa komið út nokkrar skýrslur þar sem fjallað er um aðkomu hins opinbera að fjárfestingum í nýsköpunarfyrirtækjum þar sem lagt er til að stefna stjórnvalda miðist að meginstefnu til við að beina opinberum fjárfestingum í sjóðasjóði þar sem fjárfest er með einkafjárfestum.

Fjármögnun fyrirtækja sem byggjast alfarið, eða nær alfarið, á hugviti lýtur nokkuð ólíkum lögmálum en fjármögnun í rótgrónari atvinnuvegum, þar sem veðhæfar eignir eða fyrirsjáanlegt tekjuflæði geta legið til grundvallar fjármögnun í bönkum eða á skuldabréfamarkaði. Því er mikilvægt fyrir stefnu stjórnvalda um að styðja markvisst við uppbyggingu á nýsköpunardrífnum atvinnuvegum og stuðla að vexti sprota- og nýsköpunarfyrirtækja, að á Íslandi sé aðgengi að fjármagni sem er sérhæft fyrir þess háttar starfsemi. Sú tegund fjárfestingarsjóða sem hér er lagt til að stutt verði við er skilgreindur sem ákveðin tegund af framtaksfjárfestingarsjóðum (e. private equity fund), en þó er töluverður munur á starfsemi og hlutverki sérhæfðra sjóða sem fjárfestinga í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum sem frumvarp þetta miðar að og hefðbundnari framtaksfjárfestingarsjóðum. Einkum felst munurinn í því að hefðbundnari framtaksfjárfestar leggja fé ýmist til vaxtar eða umbreytingar á fyrirtækjum sem þegar geta talist nokkuð rótgróin og hafa jafnan umtalsverðar tekjur eða sterka stöðu á markaði. Sérhæfðir sjóðir sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum fjárfesta hins vegar gjarnan í fyrirtækjum nokkru áður en þau eru orðin rótgróin, byggjast jafnvel fyrst og fremst á hugmynd, viðskiptatilgátu eða öðrum óáþreifanlegum þáttum. Fyrirtæki sem sérhæfðir sjóðir sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum fjárfesta í eru jafnvel ekki starfandi á markaði sem enn er orðin rótgróin og er sjálfur í mótun eða vexti. Slíkir sjóðir koma þannig mun fyrr inn í rekstur fyrirtækja en hefðbundnari framtaksfjárfestingarsjóðir og brúa þar ákveðið bil í fjármögnun sem reynist oft erfitt fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki. Nokkrir sérhæfðir sjóðir sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum að alþjóðlegri fyrirmynd hafa verið stofnaðir á Íslandi á síðasta rúma áratug; Frumtak I árið 2009 en síðan hafa fjórir sambærilegur sjóðir bæst við: Frumtak 2, Eyrir Sprotar (nú Eyrir Ventures) og Brunnur Ventures voru stofnaðir 2015, og Crowberry Capital 2017. Fjárfestar í þeim eru að mestu leyti lífeyrissjóðir, en einnig hafa einstaklingar, bankar, og fagfjárfestafélög tekið þátt í sérhæfðum sjóðum um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum.

Markmið frumvarpsins er þannig að stuðla að stofnun sérhæfðra sjóða sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum sem uppfylla tilteknar kröfur sem eru til þess fallnar að auka líkur á árangri við að ná framangreindu markmiði. Það markmið stuðlar að því að á Íslandi verði alþjóðlega samkeppnishæft og kvíkt umhverfi sem styðji við mótun slíkra sjóða sem aftur styður við uppbyggingu nýsköpunarfyrirtækja hér á landi. Þannig mun aðgengi sprota- og nýsköpunarfyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum stórákast; sá hluti íslensks atvinnulífs sem byggist á nýsköpun og hugviti verður gert kleift að ná hraðari, arðbærari og alþjóðlegri vexti; skipulag íslensks nýsköpunarumhverfis verði með þeim hætti að það falli vel að alþjóðlegu umhverfi nýsköpunar- og vaxtarfjárfestingar og að stuðla að því að einkafjárfestar, svo sem lífeyrissjóðir og aðrir stofnanafjárfestar geti tekið aukinn þátt í fjárfestingum í nýsköpunar- og sprotasjóðum með arðsemi að leiðarljósi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1 Efnisatriði frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér að settur er á fót sérstakur sjóður í eigu íslenska ríkisins sem lýtur sérstakri stjórn. Tilgangur sjóðsins er að taka þátt í öðrum sérhæfðum sjóðum sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum, að uppfylltum þeim skilyrðum sem kveðið verður á um í reglugerð ráðherra. Markmiðið með rekstri sjóðsins er að efla vöxt íslensks atvinnulífs með því að auka fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum með starfsemi á Íslandi.

Sjóðurinn sem stofnaður er með frumvarpinu telst vera sérstakur ríkisaðili og um starfsemi hans gilda þau lög og reglur sem almennt gilda um starfsemi stjórnvalda. Ákvarðanir sem teknar eru af sjóðnum eru endanlegar á stjórnslustigi og verða ekki kærðar til ráðherra. Með stjórn sjóðsins fer fimm manna stjórn sem skipuð er af ráðherra til fjögurra ára í senn og skulu stjórnarmenn hafa haldgóða þekkingu á þeim málefnum sem starfsemi sjóðsins lýtur að. Fagleg umsýsla sjóðsins verður falið þriðja aðila með samningi við ráðherra til að halda yfirbyggingu og rekstrarkostnaði sjóðsins í lágmarki og í þeim samningi verður tiltekið nánar hvaða ákvarðanir í rekstri sjóðsins verði teknar af umsýsluaðila og hverjar verði teknar af stjórn.

Í frumvarpinu er notað hugtakið sérhæfður sjóður um þá sjóði sem geta fengið aðkomu ríkisins að stofnun þeirra. Hugtakanotkun í íslenskum lögum hvað varðar fjárfestingarsjóði er að taka miklum breytingum þegar frumvarp þetta er lagt fram samkvæmt frumvarpi til laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða (þskj. 389, 150. lgb.). Samkvæmt því frumvarpi munu þau lög gilda um alla rekstraraðila sérhæfðra sjóða, eins og þeir eru skilgreindir, óháð því í hvaða rekstrarformi rekstraraðilinn eða viðkomandi sjóðir eru reknir. Almennt er þannig heimilt að nota hvaða félagafarm sem hentar fyrir rekstraraðila sérhæfðra sjóða og sjóðina sjálfa, nema um það gildi sérstakar reglur sem taka eftir samþykkt frumvarpsins aðeins til þess sem kallað verður fjárfestingarsjóður sem Kría mun ekki geta tekið þátt í stofnun. Þannig munu gilda lög um rekstraraðila sérhæfðra sjóða um rekstraraðila þeirra sjóða sem Kría tekur þátt í og um sjóðina sjálfa gildir löggjöf á sviði félagaréttar eftir því sem við á um rekstrarformið. Þannig felur þetta frumvarp ekki í sér sérstakar reglur um rekstur rekstraraðilanna eða sjóðina sjálfa heldur aðeins um umgjörð Kríu og skilyrði sem gilda fyrir aðkomu Kríu að sérhæfðum sjóðum. Þrátt fyrir að hugtakið sérhæfður sjóður sé rúmt þá getur Kría ekki tekið þátt í öllum slíkum sjóðum sem fallið geta undir skilgreininguna þar sem miðað er við að aðkoma Kríu verði aðeins að stofnun sjóða sem talist geta svokallaðir „venture capital funds“. Aðkoma Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum að stofnun nýrra sérhæfðra sjóða sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum verður á grundvelli auglýsingar eftir slíkum sjóðum sem uppfylla skilyrði fyrir þátttöku. Þannig verður auglýst opinberlega eftir umsóknum um þátttöku og aðeins verður mögulegt að taka þátt í nýstofnuðum, lokuðum sjóðum. Sjóðirnir mega þannig ekki hafa hafið fjárfestingar en verða að hafa safnað skuldbindingum frá fjárfestum fyrir ákveðinni fjárhæð sem ákveðin verður í reglugerð en lagt er upp með að verði að lágmarki 4 milljarða kr. Þá mun hlutur Kríu aðeins geta numið allt að ákveðnu hlutfalli eignarhluta viðkomandi sjóðs og að ákveðinni hámarksupphæð. Telji stjórn Kríu að rekstraraðilar viðkomandi sérhæfðs sjóðs um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum uppfylli þau skilyrði sem til þeirra eru gerð og starfsreglna stjórnar er gerður samningur um aðkomu Kríu þar sem fram koma skilyrði sem um hana gilda eftir því sem við á fyrir hvern sjóð. Í slíkum samningi, eða eftir atvikum hluthafasamkomulagi um stofnun viðkomandi sérhæfðs sjóðs eða sambærilegum samningi, er gert ráð fyrir að öðrum fjárfestum í sérhæfða sjóðnum bjóðist að kaupa hlut Kríu á fyrirfram ákveðnum kjörum að ákveðnum tíma liðnum, þegar frumfjárfestingartímabili sjóðsins er lokið, að jafnaði þegar líftími sérhæfða sjóðsins er hálfnaður. Þegar hlutur Kríu er seldur gengur fjármagnið aftur til

sjóðsins og getur nýst til stofnunar nýrra sérhæfðra sjóða sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum.

Áætlun sem þessi er í eðli sínu tímabundin en þó er ekki lagt til að lögin gildi aðeins til ákveðins tíma. Þegar komið hefur verið á virku umhverfi sérhæfðra sjóða sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum er eðlilegt að hlutverki hins opinbera að þessu leyti verði að mestu lokið. Slíkt getur tekið töluverðan tíma og ekki fyrirsjáanlegt við samningu frumvarps þessa hversu langur sá tími getur verið. Þá getur einnig á því tímabili þótt rétt að gera breytingar á þeim skilyrðum sem gilda um aðkomu Kríu að stofnun nýrra sérhæfðra sjóða og því er lagt til að kveðið verði á um skilyrðin í reglugerð sem ráðherra setur. Skilyrðin þurfa að rúmast innan tilgangs laganna og nánar er fjallað um einstaka mikilvæg skilyrði í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins.

3.2 Alþjóðlegur samanburður.

Fjölmörg lönd hafa á undanförunum áratugum sett á fót áætlanir sem miða að því að styrkja fjármögnunarumhverfi nýsköpunar- og vaxtarfyrirtækja. Þekktustu dæmin eru líklega SBIC í Bandaríkjunum og Yozma áætlunin í Ísrael, en hvort tveggja hafði það að markmiði að auka fjármagn sem stæði nýskapandi sprotafyrirtækjum til boða og leggja til opinbert fjármagn, án þess þó að hið opinbera hefði beina aðkomu að ákvarðanatöku um hvaða verkefni hlytu fjármagn. Yozma áætlunin var auk þess frábrugðin mörgum öðrum slíkum verkefnum að því leyti að eitt helsta markmið áætlunarinnar var áhersla á mikilvægi þroska fjárfestingariðnaðarins sjálfs, umfram það sem almennt virðist í sambærilegum verkefnum. Á undanförunum áratugum er tvennt sem er áberandi við markmið stjórnvalda, einkum á Vesturlöndum, með stuðningi við fjármögnunarumhverfi nýsköpunar; annars vegar að stjórnvöld hafa ekki það markmið að hámarka eigin arðsemi af því fjármagni sem þau leggja til uppbyggingar nýsköpunarumhverfisins heldur að stuðla að því að starfandi sé heilbriggt umhverfi slíkrar fjárfestingar. Í flestum tilvikum er því bein arðsemi stjórnvalda af þátttöku takmörkuð með einum eða öðrum hætti. Hins vegar að stjórnvöld taki sér ekki það hlutverk að ákveða í hvaða fyrirtækjum skuli fjárfest heldur byggja þátttöku sína á því að einkaaðilar séu tilbúnir til að fjárfesta samhliða hinu opinbera, hvort sem er í einstökum fyrirtækjum eða fjárfestingarsjóðum. Í Danmörku hefur verið starfandi opinber fjárfestingarsjóður síðan 1992 sem ber heitið Vækstfonden. Sjóðurinn er margþættur en einn hluti hans, VF Fonde, fjárfestir aðeins í öðrum sjóðum sem fjárfesta í fyrirtækjum sem eru mikilvæg fyrir danskt efnahagslíf. Í Finnlandi er Tesi opinber fjárfestingarsjóður og hluti hans, KRR funds-of-funds, fjárfestir í öðrum sjóðum sem eru starfandi í Finnlandi og sem fjárfesta í finnskum sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Einkennandi fyrir þessa hluta sjóðanna er að þeir eru ekki með sérstaka fjárfestingarstefnu sjálfir og einblína ekki á tiltekna atvinnugreinar eða landsvæði heldur fjárfesta í sjóðum sem uppfylla ákveðin skilyrði og fylgja þar eftir einkafjármagni. Þá hefur Evrópusambandið einnig starfrækt svipuð verkefni þar sem móttframlög eru veitt til stofnunar nýrra sérhæfðra sjóða um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum í aðildarríkjunum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf ekki tilefni til þess að samræmi þess við stjórnarskrá væri sérstaklega metið.

Samræmi frumvarpsins við ríkisstyrktarreglur EES-samningsins var metið sérstaklega. Í gildi eru leiðbeinandi reglur Eftirlitsstofnunar EFTA um hugakið ríkisadstoð eins og það er notað í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Við mat á samræmi við reglur um ríkisstyrki þarf í

fyrsta lagi að horfa til þess að hið opinbera mun ekki koma að ákvörðunum um fjárfestingu í tilteknum fyrirtækjum heldur verða slíkar ákvarðanir teknar af rekstraradilum viðkomandi sjóða á grundvelli mats þeirra á fjárfestingarkostum. Þar sem lagt er upp með að opinbert fé geti að hámarki numið 30% af eigin fé viðkomandi sjóða er um minni hluta fjármagns til fjárfestingar að ræða og að opinbert fé mun fylgja markaðshæðun einkafjárfesta og því er ekki um það að ræða að ákvörðun um fjárfestingu í fyrirtæki sé rekjanleg til ríkisins.

5. Samráð.

[...]

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að efla vöxt íslensks atvinnulífs með því að auka það fjármagn sem nýtt er til fjárfestingar í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Frumvarpið mun þannig stuðla að því að hér á landi verði til fleiri sérhæfðir sjóðir sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum en nú eru sem munu eingöngu fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum á fyrstu stigum. Það næst með því að fjárfestum standi til boða aðkoma ríkisins að stofnun nýrra sjóða sem uppfylli skilyrði laganna og eins og þau skilyrði verða nánar útfærð í starfsreglum stjórnar. Sú aðgerð er til þess fallin að efla nýsköpun og styrkja og efla lítil fyrirtæki á fyrstu stigum. Nýsköpun og aukin samkeppni nýrra fyrirtækja og þeirra sem rótgrónari eru er til þess fallin að efla almenna hagsæld samfélagsins til lengri tíma litið og leggja grundvöll fyrir verðmætasköpun byggða á hugviti í samræmi við stefnu stjórnvalda. Stuðningur hins opinbera við nýsköpun er afar mikilvægur. Ríkið styður við nýsköpun með margvíslegum hætti, svo sem með styrkjum úr samkeppnissjóðum, beinum fjárfestingum í fyrirtækjum og með þátttöku í fjárfestingarsjóðum líkt og lagt er til hér. Það er almennt viðurkennt að ríkið þurfi að styðja við nýsköpun á fyrstu stigum til að styðja við verðmætasköpun sem annars er ólíklegt að myndi raungerast. Mikill samfélagslegur ábati er þannig af stuðningi hins opinbera við nýsköpunarstarf og felst lönd í Evrópu styðja við nýsköpun með þeim hætti sem hér er lagt til grundvallar. Þessi nálgun leiðir til þess að líklegt sé að fjöldi sprotafyrirtækja muni aukast, þau eiga auðveldara með aðgengi að fjármagni á fyrstu stigum vaxtar sem leiðir til þess að fleiri fyrirtæki ná að vaxa og dafna og búa til verðmæti fyrir samfélagið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni kemur fram það markmið laganna að efla vöxt íslensks atvinnulífs með því að stuðla að virku fjármögnunarumhverfi fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki. Af markmiði þessu leiðir aukið aðgengi sprota- og nýsköpunarfyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum vaxtar.

Með sprota- og nýsköpunarfyrirtæki er átt við fyrirtæki sem er ekki rótgróið, er á fyrstu stigum vaxtar, telst vera lítið fyrirtæki og hefur þróun ákveðinna viðskiptahugmynda að meginstarfsemi. Til hliðsjónar má hafa skilgreiningu á því sem kallast „qualifying portfolio undertaking“ í reglugerð (ESB) nr. 345/2013, um evrópska áhættufjármagnssjóði. Gert er ráð fyrir því að þau fyrirtæki sem viðkomandi sérhæfðir sjóðir um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum geti fjárfest í verði skilgreind nánar í reglugerð ráðherra sem taki m.a. mið af framangreindri skilgreiningu.

Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um stofnun sérstaks sjóðs, Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Sjóðurinn er sjálfstæður sjóður í eigu ríkisins sem heyrir stjórnarfarlega undir ráðherra. Í þessu felst að ríkissjóður ber ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Í sjálfstæði sjóðsins felst að stjórn sjóðsins tekur ein ákvörðun um þátttöku í öðrum sjóðum og tekur ekki við fyrimælum frá öðrum stjórnvöldum um slíkar ákvarðanir. Lögin fela í sér að eingöngu verði heimilt að taka þátt í öðrum sérhæfðum sjóðum sem hafa tiltekna fjárfestingarstefnu sem felur í sér fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum á fyrstu stigum vaxtar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli með samningi fela þriðja aðila faglega umsýslu Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Sjóðurinn mun því ekki vera með aðra starfsmenn en stjórnarmenn og öll dagleg umsýsla verður í höndum umsýsluaðila í samræmi við ákvarðanir stjórnar. Í samningi sem gerður verður við umsýsluaðila verður nánar tilgreint hvað felst í umsýslunni og hvaða heimildir henni fylgja, um yfirumsjón og eftirlit stjórnar og fleiri slík atriði.

Um 3. gr.

Í greininni kemur fram hlutverk og heimild Kríu - Markáætlunar til þátttöku í sérhæfðum sjóðum sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Lagt er til að kveðið verði á um skilyrði fyrir þátttöku í sérhæfðum sjóðum í reglugerð sem ráðherra setur en tiltölulega nákvæm skilyrði eru nauðsynleg svo markmiðum með aðkomu hins opinbera megi ná og þannig að löggin þjóni tilgangi sínum.

Með sérhæfðum sjóði er átt við sjóð sem skilgreindur er í 26. tölul. 3. gr. frumvarps til laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Samkvæmt ákvæðinu er um að ræða sjóð, þ.m.t. sjóðsdeildir, sem veita viðtöku fé frá fjárfestum til sameiginlegrar fjárfestingar samkvæmt fyrir fram kunngerðri fjárfestingarstefnu með ávinning fjárfesta að markmiði og hefur ekki starfsleyfi sem verðbréfasjóður samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti. Hugtakið sérhæfður sjóður er notað yfir það sem áður var kallað sjóður til sameiginlegra fjárfestinga eða fagfjárfestingarsjóður. Ekki er lagt til að miða við sérstakt félagaforn þó svo þeir vísisjóðir sem stofnaðir hafa verið hér á landi á undanförunum árum séu í formi samlagshlutafélags, heldur er fremur miðað við skilgreiningu sérhæfðra sjóða sem takmarkar ekki möguleika á mismunandi rekstrarformum sjóðanna og rekstraraðila þeirra.

Rétt þykir að fjalla um þau megin skilyrði sem lagt er til að kveðið verði á um með nákvæmari hætti í reglugerð sem ráðherra setur enda ljóst að skilyrðin þurfa að vera nokkuð nákvæm til að markmiðum laganna megi ná. Í fyrsta lagi er lagt upp með að kveði verði á um að eigið fé viðkomandi sérhæfðs sjóðs þurfi að vera að lágmarki 4 milljarðar kr. að undanskildu framlagi Kríu - Markáætlunar. Sjóðirnir mega ekki hafa hafið fjárfestingar þegar aðkoma Kríu er ákveðin. Skilyrði um ákveðið eigið fé ber að skilja sem skuldbindingar eða loforð frá hluthöfum um greiðslu eigin fé í samræmi við eignarhluti. Kveðið verður á um lágmarks eigið fé í ljósi þess markmiðs að efla þroska íslensks nýsköpunarumhverfis og til að svo verði mega nýir sjóðir ekki vera svo vanmáttugir að burðum að þeim sé ókleift að sinna þeim hlutverkum sem ætlast er til af slíkum sjóðum.

Í öðru lagi munu sérhæfður sjóður og rekstraraðili hans að vera með staðfestu á Íslandi. Staðfestu ber að skilgreina með sama hætti og gert er í 29. tölul. 3. gr. frumvarps til laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Í þriðja lagi verða sett stærðarmörk á aðkomu Kríu að nýjum sérhæfðum sjóðum og lagt til að þar geti verið að hámarki 30% af stærð sjóðsins við stofnun eða 2 milljarðar kr. Rétt þykir að kveða á um þetta skilyrði í lögnum vegna mikilvægis þess að ríkið verði í minnihluta í viðkomandi sérhæfðu sjóðum. Tilgangur þess fyrirkomulags að

ríkið fjárfesti í sérhæfðum sjóðum sem fjárfesta í fyrirtækjum er að fé ríkisins sé fjárfest á markaðsforsendum. Framlag ríkisins þarf því að vera minni hluti af því fé sem viðkomandi sjóðir fjárfesta þar sem meiri hlutinn komi frá öðrum fjárfestum með arðsemi að leiðarljósi.

Í fjórða lagi þarf tilgangur viðkomandi sérhæfðs sjóðs að vera að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Í samþykktum félaga þarf að koma fram tilgangur þeirra og til að ná markmiðum laganna og í samræmi við tilgang þeirra geta viðkomandi sérhæfðir sjóðir ekki fjárfest í hvaða fyrirtækjum sem er heldur verður að vera um að ræða sprota- og nýsköpunarfyrirtæki og þarf það að koma fram í fjárfestingarstefnu viðkomandi sjóða. Fjármálaeftirlitið mun hafa eftirlit með því að rekstraraðilar sérhæfðra sjóða starfi í samræmi við fjárfestingarstefnu þeirra. Hins vegar er ekki lagt til grundvallar að viðkomandi sjóðir verði sérhæfðir í fjárfestingum á tilteknum afmörkuðum sviðum atvinnulífsins, t.d. í tilteknum atvinnugreinum, heldur að þeir fjárfesti almennt í efnilegum sprotafyrirtækjum. Í fimmta lagi er lagt upp með að viðkomandi sérhæfðu sjóðir þurfi að vera settir upp í samræmi við það sem almennt tíðkast um sjóði sem fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum, hvað varðar lagalega uppsetningu, hlutverk og þátttöku fjárfesta, lágmarks ávöxtunarkröfu fjárfesta, kostnað og ábata almennra fjárfesta og fleiri slík atriði. Til þess að umhverfi nýsköpunarfjárfestinga stuðli sem best að vexti hugvitsdrifinnar nýsköpunar og frumkvöðlastarfsemi á Íslandi þarf uppsetning sjóðanna að vera í samræmi við þær venjur sem eru til staðar varðandi sambærilega alþjóðlega sjóði.

Einnig er lagt upp með að viðkomandi sérhæfðir sjóðir verði að vera óvogaðir. Slíkir sjóðir eru almennt óvogaðir en rétt þykir að kveðið verði sérstaklega á um það. Með vogun er átt við sérhverja aðferð rekstraraðila sem eykur áhættuskuldbindingu sérhæfðs sjóðs sem hann rekur, hvort sem það er með lántöku reiðufjár eða verðbréfa, skuldbindingu vegna afleiðna eða með öðrum hætti. Það samræmis ekki markmiðum laganna að þeir sérhæfðu sjóðir sem Kría - Markáætlun tekur þátt í séu vogaðir sjóðir. Rekstraraðilar viðkomandi sérhæfðs sjóðs þurfi að mati stjórnar Kríu að vera hæfir til þess að vera rekstraraðilar sérhæfðs sjóðs. Í því felst að stjórnin framkvæmir mat á hæfi og hæfni þeirra til að reka slíkan sérhæfðan sjóð og jafnframt að rekstraraðilar hafi rekstur slíks sjóðs eða sjóða að meginstarfsemi.

Kveðið verður á um lágmarksfjölda fjárfesta sem taka þátt í viðkomandi sérhæfðum sjóði. Ákvæðið verður útfært nánar í reglugerð. Með því að skilgreina lágmarksfjölda fjárfesta er dregið úr líkunum á því að viðkomandi sjóði sé stjórnað beint af fjárfestum, en slíkt myndi ganga gegn því markmiði að til verði á Íslandi sérhæfð þekking í rekstri vísisjóða að alþjóðlegri fyrirmynd, sem veita nýsköpunar og sprotafyrirtækjum stuðning í formi fjármagns, ráðgjafar og tengslamyndunar. Í ljósi mikilvægis þess að íslenskt umhverfi nýsköpunarfjárfestinga þroskist í samræmi við það sem tíðkast á alþjóðlegum mörkuðum, mikilvægi þekkingar og alþjóðlegs tengslanets verður gerð krafa um að hinir íslensku sjóðir hafi að minnsta kosti einn erlendan aðila meðal hluthafa. Þessari kröfu er ætlað að tryggja að sjóðirnir þurfi að öðlast tiltrú á breiðari grundvelli en gagnvart hinu smáa og einsleita fjárfestingarumhverfi á Íslandi. Þá er rétt að taka fram að almennt um starfsemi þeirra sérhæfðu sjóða sem Kría - Markáætlun mun taka þátt í að stofna gilda ákvæði laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, verði frumvarp það sem nú er til meðferð á Alþingi að lögum. Rekstraraðilar sérhæfðra sjóða eru eftir atvikum skráningarskyldir eða leyfisskyldir og fer það m.a. eftir heildareignum þeirra sérhæfðu sjóða sem rekstraraðilinn rekur og fylgja því mismunandi heimildir. Eftirlit með starfsemi rekstraraðila sjóðanna er í höndum Fjármálaeftirlitsins.

Í 2. mgr. 4. gr. kemur fram að stjórn Kríu - Markáætlunar skuli að jafnaði taka ákvörðun um fjárfestingu í sérhæfðum sjóðum a.m.k. einu sinni á ári. Eftir því sem þarf getur verið auglýst eftir sérhæfðum sjóðum til þátttöku oftár en það.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um skipan stjórnar og verkefni hennar. Ráðherra mun skipa fimm menn í stjórn Markáætlunar án tilnefninga til fjögurra ára í senn en stjórnarmenn skulu hafa haldgóða þekkingu á fjárfestingarstarfsemi og/eða rekstri sprota- og nýsköpunarfyrirtækja. Kveðið er á um sérstök hæfisskilyrði þar sem tilgangur Markáætlunarinnar er mjög sérhæfður og stjórnarmenn þurfa því að hafa þekkingu á þeim málefnum sem að sjóðnum snúa og vera færir til að meta umsóknir eftir framlagi sjóðsins. Af stjórnarmönnunum fimm skipar ráðherra einn þeirra sem formann sem stýrir starfi stjórnarinnar.

Kveðið er á um að stjórn setji sér starfsreglur sem ráðherra staðfestir. Undir það falla einnig reglur um mat á fjárfestingarkostum. Í reglugerð sem ráðherra setur er heimilt að kveða á um nánari útfærslu á verkefnum stjórnar. Stjórn hefur einnig yfirumsjón með rekstri og umsýslu sjóðsins og hefur þannig eftirlit með því að umsýsluaðili sinni umsýslu sinni í samræmi við samning þar um við ráðherra og að umsýslan sé að öðru leyti í samræmi við lög. Samkvæmt 3. tölul. 2. mgr. 3. gr. tekur stjórn Markáætlunar ákvörðun um hvenær auglýst skuli eftir sérhæfðum sjóðum til þátttöku í, í hversu langan tíma slík auglýsing gildir og um efni auglýsingarinnar að öðru leyti en kveðið er á um í reglugerð og starfsreglum stjórnar. Stjórn hefur það verkefni að meta umsóknir um þátttöku í sérhæfðum sjóðum og að taka ákvarðanir um hvaða umsóknum skuli tekið og hvernig aðkomu Markáætlunar verði háttáð. Þá ber stjórn ábyrgð á að láta gera ársreikning í samræmi við lög um ársreikninga, sbr. einnig 7. gr. frumvarpsins, og ársskýrslu til ráðherra þar sem fram komi helstu þættir í rekstri sjóðsins það árið, hvaða fjárfestingar voru gerðar og hvernig afkoma þeirra var. Þá ber stjórn sjóðsins ábyrgð á ávöxtun á fé sjóðsins á milli þess sem því er ráðstafað til fjárfestinga. Kveðið verður nánar á um heimildir stjórnar að þessu leyti í reglugerð.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um ráðstöfunarfé Kríu - Markáætlunar um fjárfestingu í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Sjóðurinn ávaxtar fé sitt með þeim hætti sem kveðið verður á um í reglugerð ráðherra þar til sjóðurinn greiðir það til sérhæfðra sjóða sem hann hefur fjárfest í þegar þörf er á í tengslum við fjárfestingar viðkomandi sjóða í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Ríkissjóður mun leggja sjóðnum til fé líkt og fram kemur í fjármálaáætlun 2021-2025 og eins og ákveðið verður á fjárlögum hvers árs. Markáætlun verður því með sérstakt fjárlaganúmer sem tryggir gegnsæi og sýnileika fjárframlaga.

Um 6. gr.

Lagt er til að Ríkisendurskoðun verði falið að endurskoða reikninga Kríu - Markáætlunar. Í því felst aukið traust til stjórnsýslu sjóðsins og meðferð opinberra fjármuna.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um þagnarskyldu. Nær ákvæðið til allra þeirra sem taka að sér verk samkvæmt frumvarpinu, þ.m.t. umsýsluaðila samkvæmt samningi. Samkvæmt ákvæðinu eru framangreindir aðilar bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga, eins og ákvæðum kaflans var breytt á vorþingi 2019.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sá aðili sem veitir viðtöku upplýsingum af því tagi sem um getur í 1. mgr. sé bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þar greinir.

Um 8. gr.

Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Í ákvæðinu er talið upp í dæmaskyni atriði sem taka þarf afstöðu til í reglugerð en ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Veigamestu atriðin varða þau skilyrði sem sérhæfðir sjóðir þurfa að uppfylla til að eiga möguleika á þátttöku af hálfu Krú - Markáætlunar.

Um 9. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.