

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

Um Nýsköpunarsjóðinn Kríu.

Frá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Markmið

Markmið laga þessara er að stuðla að virku, sveigjanlegu, árangursríku og alþjóðlega samkeppnishæfu fjármögnunarumhverfi fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki í því skyni að styðja við öflugt atvinnulíf á grunni hugvits og þekkingar og efla þannig vöxt, velsæld og samkeppnishæfni Íslands.

2. gr.

Sérstakur sjóður

Starfrækja skal sérstakan sjóð, Nýsköpunarsjóðinn Kríu, sem er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra.

Ráðherra er heimilt að fela þriðja aðila með samningi faglega umsýslu sjóðsins eða hluta af starfsemi hans.

3. gr.

Hlutverk sjóðsins.

Sjóðurinn skal vinna að markmiðum laganna með hliðsjón af stefnu stjórnvalda í málaflokknum, með eftirfarandi úrræðum:

- Sjóðnum er heimilt að fjárfesta í sérhæfðum sjóðum eða sérhæfðum EES-sjóðum sem hafa þann tilgang að fjárfesta í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum og uppfylla skilyrði laga þessara og reglna settra á grundvelli þeirra.
- Sjóðnum er heimilt að veita breytanleg lán til sprota- og nýsköpunarfyrirtækja,
- Sjóðnum er heimilt að fjárfesta beint í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum,
- Sjóðnum er heimilt að veita annars konar fjármögnunarúrræði sem þekkt eru í alþjóðlegu fjármögnunarumhverfi sprota- og nýsköpunarfyrirtækja og falla ekki undir ofangreint.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um skilyrði fyrir fjárfestingum og kröfur sem gera skal til fjárfestinga.

4. gr.

Stjórn Nýsköpunarsjóðs Kríu.

Ráðherra skipar fimm menn í stjórn Nýsköpunarsjóðsins Kríu til þriggja ára í senn. Tveir stjórnarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og þrír án tilnefningar og skal einn þeirra skipaður formaður.

Stjórnarmenn skulu búa yfir nauðsynlegri hæfni til að fylgja eftir markmiðum félagsins, þar á meðal haldgóðri þekkingu á lánveitinga- og fjárfestingastarfsemi, hafa viðeigandi stjórnunarreynslu eða viðamikla reynslu úr umhverfi nýsköpunar.

Ráðherra ákveður þóknun stjórnarmanna.

5. gr.

Hlutverk stjórnar

Stjórnin hefur yfirumsjón með starfsemi Nýsköpunarsjóðsins Kríu. Meðal verkefna stjórnar er:

1. Að móta fjárfestingarstefnu sjóðsins með hliðsjón af stefnu stjórnvalda hverju sinni og stöðu nýsköpunarumhverfisins innanlands og erlendis,
2. Gerð starfsreglna sem staðfestar skulu af ráðherra, þar á meðal gerð reglna um mat á fjárfestingartækifærum, auk reglna um mat á umsóknum um lánveitingar,
3. Að taka við umsóknum um þátttöku í sérhæfðum sjóðum og um lánveitingar ásamt því að meta slíkar umsóknir,
4. Ákvarðanataka um þátttöku sjóðsins í fjárfestingum, í sérhæfðum sjóðum og veitingu lána ásamt samningagerð varðandi slíka þátttöku,
5. Ávöxtun eigin fjár.
6. Yfirumsjón með rekstri sjóðsins og samþykkt rekstraráætlunar fyrir hvert starfsár,
7. Gerð ársreiknings og ársskýrslu um starfsemi og fjárfestingar sjóðsins sem skila skal til ráðherra.

Ákvarðanir stjórnar eru ekki gildar nema meirihluti stjórnarmanna taki þátt í ákvörðuninni. Falli atkvæði jafnt í atkvæðagreiðslu innan stjórnar ræður atkvæði formanns.

Stjórnarmenn sjóðsins skulu gæta að hæfi sínu, skv. stjórnsýslulögum, nr. 37/1993.

Ákvarðanir stjórnar sjóðsins samkvæmt lögum þessum eru endanlegar á stjórnsýslustigi

6. gr.

Forstjóri

Forstjóri Nýsköpunarsjóðsins Kríu skal skipaður af ráðherra til fimm ára í senn. Forstjóri skal hafa menntun sem nýtist í starfi auk reynslu af stjórnun, fjármálum og rekstri.

Forstjóri ber ábyrgð á daglegri starfsemi sjóðsins og annast rekstur hans, þar á meðal ráðningu starfsmanna.

Forstjóri annast framkvæmd ákvarðana stjórnar eftir því sem stjórn ákveður og í samráði við hana.

Um laun og önnur launakjör forstjóra fer skv. 39. gr. a laga um réttindi og skyldu starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

7. gr.

Ársfundur.

Halda skal ársfund Nýsköpunarsjóðsins Kríu fyrir 31. maí ár hvert. Nánar skal kveðið á um ársfund í reglugerð.

8. gr.

Önnur starfsemi sjóðsins.

Sjóðnum er heimilt að leita samstarfs við aðra aðila á sviði áhættufjármögnunar.

Sjóðnum er heimilt að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi um nýsköpunarfjárfestingar og styðja við frumkvöðlaumhverfið, efla tengsl og þekkingu á sviðinu.

Sjóðnum er heimilt að nýta sér afl atkvæða sinna í samræmi við hlutafjäreign sína og skal vera undanþeginn tekjuskatti.

9. gr.
Rekstur

Ráðstöfunarfé Nýsköpunarsjóðsins Kríu er:

1. Framlag úr ríkissjóð sem veitt er á fjárlögum hverju sinni
2. Arður af eigin fé sjóðsins
3. Afborganir og vextir af útlánum sjóðsins
4. Hlutafjäreign sjóðsins
5. Aðrar tekjur

Allur kostnaður af rekstri Nýsköpunarsjóðsins Kríu greiðist af fé sjóðsins.

10. gr.
Endurskoðun reikninga

Stjórn Nýsköpunarsjóðsins Kríu skal láta semja ársreikning í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Ríkisendurskoðun annast árlega endurskoðun ársreiknings sjóðsins.

11. gr.
Bagnarskylda

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

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

12. gr.
Reglugerð

Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, m.a. um úrræði sjóðsins, skilyrði fyrir fjárfestingum og hvernig staðið skuli að fjárfestingum að öðru leyti, svo sem kröfur um eignarhluta sjóðsins. Þá skal ráðherra kveða á um undirbúning ákvarðana stjórnar, eigið fé sjóðsins, ávöxtun eigin fjár sem er ekki bundið í fjárfestingum, afskriftir, lántöku sjóðsins og önnur atriði sem nauðsynleg eru til að sjóðurinn geti sinnt hlutverki sínu skv. 3. gr. í reglugerð.

13. gr.
Gildistaka

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2025.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997 og lög um Kríu –sprotta- og nýsköpunarsjóð, nr. 65/2020 og tekur Kría nýsköpunarsjóður við hlutverki, verkefnum, réttindum og skyldum, eignum og skuldbindingum sjóðanna.

Embætti framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins er lagt niður við gildistöku laga þessara.

14. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lög um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996: Í stað orðsins „Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins“ í 3. mgr. 2. gr. kemur: Nýsköpunarsjóðurinn Kría.

2. Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003: Í stað orðsins „Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins“ í 5. mgr. 71. gr. kemur: Nýsköpunarsjóðurinn Kría.

Ákvæði til bráðabirgða

- I. Öll störf hjá Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins eru lögð niður frá 1. janúar 2025. Um réttindi og skyldur starfsmanna, þ.m.t. biðlaunarétt, fer samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Störf hjá Nýsköpunarsjóðnum Kríu skulu auglýst laus til umsóknar í samræmi við 7. gr. sömu laga.
- II. Þrátt fyrir ákvæði 13. gr. er ráðherra heimilt að skipa forstjóra og stjórn Nýsköpunarsjóðsins Kríu fyrir 1. janúar 2025 og skal forstjóri og stjórn hafa heimild til að undirbúa gildistöku laganna.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytinu og er liður í endurskoðun stuðningsumhverfis nýsköpunar og sjóðumhverfis hins opinbera. Í því felst að lagt er til að tveir fjárfestingasjóðir á málefnasviði nýsköpunarstuðnings verði sameinaðir í nýjan öflugan sjóð, Nýsköpunarsjóðinn Kría.

1.1. Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins.

Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins (hér eftir NSA eða sjóðurinn) var stofnaður með lögum nr. 61/1997 þegar sameinaðir voru í einn sjóð Fiskveiðasjóður, Iðnlánasjóður og Iðnþróunarsjóður. Sameiningin var gerð í kjölfar vinnu við endurskoðun á sjóðakerfi atvinnuveganna og var markmið hennar að tryggja atvinnulífinu aðgang að fjárfestingarfjármagni á markaðskjörum á sem hagkvæmastan hátt og aðgang að fjármagni til nýsköpunar og þróunar. Sjóðurinn hefur það hlutverk að stuðla að uppbyggingu og vexti íslensks atvinnulífs með því að taka þátt í fjárfestingum í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Jafnframt hefur sjóðurinn heimild til að veita sprotum lán og ábyrgðir.

Á fyrstu árum eftir stofnun var hlutverk NSA víðtækara en það hefur verið undanfarin ár og tók sjóðurinn þátt í fjárfestingarverkefnum sem voru ekki einskorðuð við fjárfestingar í nýsköpunarfyrirtækjum. Sjóðurinn hafði þá einnig það hlutverk að taka þátt í stuðningsverkefnum ýmiss konar á vegum opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga. Samkvæmt 2. gr. þágildandi laga nr. 61/1997 kom fram að hlutverk sjóðsins væri að stuðla að uppbyggingu og vexti íslensks atvinnulífs með því að taka þátt í fjárfestingarverkefnum á sviði nýsköpunar og styðja við þróunar- og kynningarverkefni og var sjóðnum í því skyni heimilt að leggja fram hlutafé eða veita lán, ábyrgðir eða styrki. Þá skyldi sjóðurinn starfrækja tryggingardeild útflutningsslána. Frá upphafi hefur sjóðnum fyrst og fremst verið ætlað að starfa sem áhættufjármagnssjóður sem fjárfestir í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum á frumstigi nýsköpunar. NSA er sígrænn sjóður (útvegar fjármagn til fjárfestinga með því að selja eignarhluti) og hefur í fjárfestingum sínum getað boðið fram þolinmótt fjármagn, þ.e. fjármögnun sem horfir til lengri tíma en hefðbundnir vísissjóðir sem venjulega hafa fastan líftíma upp á 10 til 12 ár.

Við setningu laga nr. 61/1997 og stofnun NSA var gert ráð fyrir því að stofnfé sjóðsins yrði 4 milljarðar kr. og þar af yrðu 3 milljarðar kr. annars vegar í formi markaðshæfra hlutabréfa og hins vegar í formi skuldabréfs sem útgefið var af Fjárfestingarbanka atvinnulífsins. Auk þess lagði ríkissjóður sjóðnum til 1 milljarð kr. af söluandvirði hlutafjár í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins. Stofnfé sjóðsins var því 4 milljarðar kr. og hefur ríkissjóður í tvígang veitt sjóðnum viðbótarframlag; 1 milljarð kr. árið 2005 og 1,5 milljarð kr. árið 2007.

Lögum um sjóðinn hefur verið breytt nokkrum sinnum frá gildistöku þeirra. Stærsta efnislega breytingin var gerð með lögum nr. 53/2007 þegar markmiðsákvæði laganna var breytt þannig að hlutverk sjóðsins varð aðallega beinar fjárfestingar í nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum og óbeinar í gegnum samlagssjóði (samheiti fyrir hvers konar samstarfsform fjárfesta sem leggja sameiginlega fé í sjóð) og samlagshlutafélög skv. hlutafélagalögum. Sjóðurinn skyldi þannig starfa sem markaðsfjárfestir en ekki taka þátt í öðrum fjárfestingarverkefnum. Þetta hlutverk NSA hefur verið óbreytt síðan en framtíðarhlutverk og verkefni NSA á sviði stuðningumhverfis nýsköpunar hefur verið í töluverðri umræðu síðustu ár.

NSA er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Yfirumsjón með sjóðnum er í höndum ráðherra nýsköpunarmála. Sjóðurinn á að taka mið af stefnu Vísinda- og tækniráðs (nú Vísinda- og nýsköpunarráðs) en starfar annars eftir reglugerð um sjóðinn, nr. 451/2009, og á grundvelli starfsreglna hans, sbr. auglýsing nr. 394/2013. Ráðherra nýsköpunarmála skipar fimm menn í stjórn NSA til eins árs í senn. Ekki má skipa sama aðila oftari en fimm sinnum í stjórn. Einn af fimm stjórnarmönnum skal skipa án tilnefningar, einn eftir tilnefningu frá Samtökum iðnaðarins, einn eftir tilnefningu matvælaráðherra, einn eftir tilnefningu frá Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og einn eftir tilnefningu frá Alþýðusambandi Íslands.

Í mars 2018 kom út skýrsla starfshóps sem ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra skipaði til að fara yfir stöðu og rekstur sjóðsins og gera tillögur að framtíðarfyrirkomulagi á rekstri hans. Í skýrslunni var saga sjóðsins rakin, rekstur hans borinn saman við stuðning við nýsköpun á hinum Norðurlöndunum og gerðar tillögur að stöðu sjóðsins í stuðningsumhverfi nýsköpunar og áherslum til framtíðar. Jafnframt var um það fjallað í skýrslunni að styrkja þyrfti tengsl fjárfestingarstefnu NSA við opinbera stefnumótun í málaflokknum og að rétt væri að reyna að skapa meiri samfellu við samkeppnissjóði í stuðningsumhverfi nýsköpunar.

Nýsköpunarstefna til ársins 2030 – Nýsköpunarlandið Ísland kom út í nóvember 2019. Þar kemur fram að stefna hins opinbera sé að skilyrði hér á landi fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki verði framúrskarandi og að einfalda þurfi starfsumhverfi þeirra, efla stöðkerfið, auka aðgengi að fjármagni og erlendum sérfræðingum og styðja við sókn á alþjóðavettvangi.

Í tengslum við aðgerðir ríkisstjórnarinnar vegna neikvæðra áhrifa kórónuveirufaraldursins voru 2020 ákveðið að veita NSA sérstakt framlag vegna verkefnis sem fólst í veitingu móttframlagslána til nýsköpunarfyrirtækja gegn jafnhárra fjármögnun einkafjárfesta. Vegna verkefnisins, sem gekk undir heitinu *Stuðnings-Kría*, voru sett sérstök lög nr. 83/2020, um breytingu á lögum um NSA, sem færðu sérstaka lagastoð undir verkefnið í ákvæði til bráðabirgða. Verkefnið gaf góða raun og umframeftirspurn var eftir lánunum.

NSA auglýsti á vormánuðum 2023 eftir umsóknum í verkefnið *Átak í fjárfestingum - Fjárfesting í sprotafyrirtækjum á frumstigi* þar sem ætlunin var að fjárfesta með móttframlagslánum í ungum sprotafyrirtækjum. Eitt af skilyrðum átaksins var að félögin hefðu tryggt sér a.m.k. sömu upphæð frá einkafjárfestum. Mikil eftirspurn var eftir þessum móttframlagslánum sem er til vitnis mikla þörf fyrir fjármagn á fyrstu stigum. Eftir ítarlegt

valferli voru tíu félög valin úr hópi umsækjenda og mun Nýsköpunarsjóður fjárfesta í þeim fyrir samtals um 200 m.kr. en mótframlög námu um 300 m.kr. og heildarfjárfestingar þannig um 500 m.kr.

1.2. Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður.

Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður, (hér eftir Kría) starfar samkvæmt lögum nr. 65/2020 en tók til starfa í mars 2021. Markmið laga um Kríu er að efla vöxt og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs með því að stuðla að virku fjármögnunarumhverfi fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki. Nánar tiltekið er markmiðið að efla og þroska fjárfestingarumhverfi sprota- og nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi með því að fjárfesta í sérhæfðum sjóðum á sviði nýsköpunar, þ.e. vísisjóðum, sem settir eru upp og starfræktir með sama hætti og sambærilegir sjóðir á alþjóðavísu.

Í Nýsköpunarstefnu fyrir Ísland sem birt var haustið 2019 komu fram hugmyndir um að hið opinbera skyldi leggja áherslu á að opinbert fjármagn fylgdi einkafjármagn og mati einkafjárfesta á fjárfestingartækifærum. Slikri nálgun væri best náð með þátttöku í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu frekar en með beinum fjárfestingum í fyrirtækjum. Þá sagði í fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024 að stórauka skyldi aðgengi sprotafyrirtækja að áhættufjármagn á fyrstu stigum vaxtar. Með því yrði stuðlað að mótun og þroska sérhæfðra sjóða og aukinni þátttöku einkafjárfesta í sprota- og nýsköpunarsjóðum.

Í kjölfar nýsköpunarstefnunnar var ráðist í það verkefni að setja á fót Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð. Sjóðurinn skyldi auka aðgengi srotafyrirtækja að áhættufjármagn á fyrstu stigum og jafnframt að stuðla að mótun og þroska þeirrar viðskiptaþekkingar sem styður við öran vöxt og verðmætasköpun í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum. Þannig skyldi Kría sprota- og nýsköpunarsjóður vera hvati og stuðla að uppbyggingu á sjálfbæru umhverfi til langs tíma.

Kría heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra nýsköpunarmála en umsýsla með sjóðnum er í höndum NSA á grundvelli ákvæðis í reglugerð um Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð og samkvæmt samningi þar um. Yfir sjóðnum er fimm manna stjórn þar sem ráðherra nýsköpunarmála skipar þrjú stjórnarmenn án tilnefningar og tvo stjórnarmenn eftir tilnefningu annars vegar fjármálaráðherra og hins vegar forsætisráðherra, ásamt því að ráðinn var sérstakur starfsmaður til NSA til að sinna eingöngu starfsemi Kríu.

Skilyrði fyrir fjárfestingu Kríu eru m.a. þau að stofnfé sjóðsins, sem fjárfest er í, sé að lágmarki 4 milljarðar kr. og sjóðurinn hafi fjármagnað að minnsta kosti 70% af heildarstofnfé, að undanskildu því stofnfé sem Kría skráir sig fyrir, á þeim tíma sem umsókn er send inn. Að hámarki getur hlutur Kríu í vísisjóði numið 30% eða 2 milljörðum kr. Stjórn Kríu hefur auglýst eftir fjárfestingartækifærum í þriggja, árið 2021, í lok árs 2022 og um mitt ár 2023. Kría tók þátt í fjármögnun þriggja sjóða á árinu 2021 í kjölfar fyrstu auglýsingar. Ekki var fjárfest í nýjum vísisjóðum á árunum 2022 og 2023.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra vinnur nú að sameiningu og endurskoðun sjóða sem falla undir málefna svið ráðuneytisins. Eins hefur ráðherra hafið samtal um sameiningu og einföldun sjóða umhverfis á fleiri málefna sviðum í samstarfi við önnur ráðuneyti. Markmið með þeirri endurskipulagningu er að bæta slagkraft opinbers stuðnings með færri en stærri sjóðum og minnka á sama tíma yfirbyggingu og umsýslukostnað. Einn liður í ofangreindri endurskoðun er starfsemi fjárfestingarsjóða á vegum háskóla-, iðnaðar- og

nýsköpunarráðuneytisins en í dag eru starfandi tveir áður nefndir sjóðir sem hafa það hlutverk að fjárfesta í sprotta- og nýsköpunarfyrirtækjum og sérhæfðum sjóðum.

2.1. Fjárfestingarumhverfi sprotafyrirtækja

Fjárfestingarumhverfi sprotafyrirtækja er sibreytilegt, mjög háð ytri aðstæðum ásamt því að margar breytur og hagaðilar eru í umhverfinu. Það er því mikilvægt að opinber aðkoma að umhverfinu sé gagnsæ en að sama skapi sveigjanleg þannig að fjármagni sé beint þangað sem þörfin er mest hverju sinni og möguleikar séu til þess að bregðast hratt við breyttum aðstæðum með nýjum afurðum eða þjónustu. Vísisjóðir á Íslandi virðast vera vel fjármagnaðir um þessar mundir eins og kemur meðal annars fram í ársskýrslu um fjárfestingarárið 2022, á vegum Northstack (www.northstack.is). Hins vegar eru teikn á lofti um að þessi staða kunni að vera að breytast, m.a. vegna þróunar efnahagsmála og breytinga á mörkuðum. Í samtölum við haghafa hefur komið fram að til staðar sé þörf fyrir fjárfestingar í verkefnum á fyrstu stigum ferilsins (*early-stage projects*), þ.e. fjárfestingar sem koma snemma inn í fyrirtækin og frá fjárfestum sem eru ekki bundnir af hefðbundnum kröfum til vísisjóða um 10 ára líftíma sjóða. Þetta virðist sérstaklega eiga við um svokölluð djúptækniverkefni, og þau verkefni sem tengjast sjálfbærnilausnum (SDG) en í skýrslu *Boston Consulting Group* og *Hello Tomorrow* frá 2021 um stöðu djúptæknifyrirtækja (<https://www.bcg.com/publications/2021/overcoming-challenges-investing-in-digital-technology>) kemur fram að þrátt fyrir aukið fjármagn á markaði þá búi ung djúptækni- og sjálfbærni-verkefni við fjármagnsskort og ófullnægjandi fjármögnun.

Á vinnustofum og fundum ráðuneytisins með hagaðilum hefur verið kallað eftir fjölbreyttari möguleikum fyrir fjármögnun sprotta- og nýsköpunarfyrirtækja, ekki síst á fyrstu stigum nýsköpunar. Bent hefur verið á að fyrirkomulag hefðbundinna vísisjóða henti ekki alltaf til stuðnings nýsköpunarverkefnum á fyrstu stigum heldur þurfi í sumum tilfellum minni og sveigjanlegri sjóði. Þá hefur verið kallað eftir auknum stuðningi og samstarfi hins opinbera við fjárfesta sem styðja við sprotafyrirtæki á fyrstu stigum (engla fjárfesta) sem og stuðningi við verkefni sem eru komin vel á veg en vantar fjármagn til frekari þróunar og vaxtar. Þá kom fram að skilvirkt og sveigjanlegt stuðningsumhverfi fjármögnunar hér á landi, sé forsenda þess að tækifæri skapist til samfjármögnunar og aukins samstarfs á alþjóðavísu.

Þá er einnig kallað eftir því að opinber stuðningur við nýsköpun taki mið af samfélagslegum áskorunum og ábyrgum fjárfestingum, svo sem í samræmi við UFS leiðbeiningar Nasdaq um umhverfi, félagslega þætti og stjórnarhætti. Vaxandi áhersla er á samfélagslegar áskoranir svo sem loftslagsmál, heilbrigðisþjónusta og stafræna umbreytingu í alþjóðlegu fjármögnunarumhverfi, meðal annars í þeim fjárfestingasjóðum sem tengjast samstarfsáætlunum Evrópusambandsins um rannsóknir og nýsköpun. Mikilvægt er að opinber stuðningur við fjármögnun sprotafyrirtækja hér á landi taki mið af samfélagslegum áskorunum og þróun í ábyrgum fjárfestingum á alþjóðlegum vettvangi.

2.2. Áskoranir í starfsemi Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Krú, sprotta- og nýsköpunarsjóðs.

Í nokkurn tíma hefur verið stefnt að því að taka lög um NSA til endurskoðunar í því skyni að styrkja tengsl fjárfestingarstefnu sjóðsins við opinbera stefnumótun og aðlaga starfsemi hans að þeim áskorunum sem íslenskt samfélag stendur frammi fyrir. Sjóðurinn hefur glímt við ýmsar áskoranir gegnum árin sem lúta meðal annars að því að sjóðurinn er sígrænn og þar

af leiðandi með takmarkað fjármagn til fjárfestinga. Vegna þessa er erfiðleikum bundið fyrir sjóðinn að standa undir starfsemi sinni og að vera samtímis virkur þátttakandi í fjárfestingarumhverfinu.

Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóði var afar vel tekið frá upphafi og eins og áður hefur komið fram fjárfesti sjóðurinn í þremur vísisjóðum árið 2021 fyrir rúmlega 2,2 milljarða króna yfir tíu ára tímabil. Nefnt hefur verið að jákvæð áhrif af stofnun Kríu hafi, að einhverju leyti, komið fram áður en sjóðurinn fór af stað með því að stjórnvöld gáfu skýrlega til kynna vilja og metnað hvað varðar stuðning við fjármögnunarumhverfi sprota- og nýsköpunarfyrirtækja. Þá hefur starfsemi Kríu reynst mikilvæg til að efla tengsl við alþjóðlegt fjármögnunarumhverfi bæði í Evrópu og Bandaríkjunum. Áskoranir Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs felast þó í því að nágildandi lög og reglugerðir um sjóðinn taka ekki nægilega tillit til þess breytilega umhverfis sem sjóðasjóðir búa við. Ferli við fjárfestingar Kríu er mjög afmarkað og bindur hendur hins opinbera töluvert sem getur verið áskorun þegar fjárfestingarumhverfið tekur breytingum. Ábendingar hafa komið fram um að fjárfestingarskilyrði Kríu séu of þröng, m.a. sú krafa að sjóður hafi aflað sér a.m.k. 4 milljarða króna til fjárfestinga áður en mögulegt er fyrir Kríu að taka þátt í fjármögnun. Þörf er á endurskoðun á fjárfestingarstefnu sjóðsins með tilliti til núverandi þarfa og síbreytilegs umhverfis á markaði, en mismunandi getur verið milli ára hversu mikil þörf er fyrir opinbert fjármagn.

Samhliða því að endurskoða fyrirkomulag NSA var því ákveðið að skoða einnig markmið og skipulag Kríu, nýsköpunar- og fjárfestingarsjóðs með það að leiðarljósi að skoða samlegðaráhrif af sameiningu þessara tveggja eininga. Stefnt er að því að sameina krafta NSA og Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs þannig að úr verði nýr öflugur fjárfestingarsjóður sem leggur áherslu á sveigjanlegan stuðning við sprota- og nýsköpunarfyrirtæki á fyrstu stigum sem og fjárfestingar í sérhæfðum sjóðum sem hafa að markmiði að styðja við nýsköpun. Stuðningur sjóðsins skuli aðallega koma fram á þeim sviðum þar sem markaðsbrestur er til staðar og skortur á einkafjármagni ásamt því að horft verði til þess að styðja við verkefni sem geta átt þátt í lausn samfélagslegra áskorana.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að stofnaður verði nýr sjóður, Nýsköpunarsjóðurinn Kría, sem tekur við hlutverkum, eignum og skuldbindingum bæði NSA og Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs.

3.1. Stjórnskipan Nýsköpunarsjóðsins Kríu.

Hinn nýi sjóður verður sérstakt stjórnvald sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra nýsköpunarmála og mun hafa öfluga fimm manna stjórn með sérþekkingu á málefnum nýsköpunar, fjárfestinga og atvinnulífs. Bæði NSA og Kría eru í dag sérstakt stjórnvald sem heyra undir yfirstjórn ráðherra en aðeins NSA hefur starfsmönnum á að skipa. Einn af starfsmönnum NSA hefur hins vegar það hlutverk að sinna sjóðsstjórn fyrir Kríu og byggir það á samningi sem ráðuneytið gerði við sjóðinn. Þannig sinnir NSA umsýslu með Kríu og veitir sjóðnum ýmsa þjónustu og aðstoð. Stjórn Kríu er hins vegar sjálfstæð og starfar sjálfstætt í samstarfi við sjóðstjóra.

Framkvæmdastjóri NSA er í dag ráðinn af stjórn sjóðsins í samræmi við gildandi lög en slíkt fyrirkomulag er á undanhaldi og forstöðumenn ríkisstofnana yfirleitt skipaðir af ráðherra. Í frumvarpinu er því gert ráð fyrir því að forstjóri nýs sjóðs verði skipaður af ráðherra.

Þá gerir frumvarpið ráð fyrir að ráðherra skipi stjórn nýja sjóðsins; þrjá stjórnarmenn að eigin frumkvæði og tvo eftir tilnefningu frá Samtökum atvinnulífsins. Lögð verður áhersla á að sjóðurinn haldi tengslum sínum við atvinnulífið í viðtækum skilningi.

3.2. Hlutverk Nýsköpunarsjóðsins Kríu.

Mikilvægt er að opinber stuðningur við nýsköpun í formi fjárfestinga leiði til þess að atvinnulíf eflist hér á landi, samkeppnishæfni landsins aukist og fleiri fyrirtæki vaxi upp úr nýsköpunarumhverfinu og myndi sterka stoð undir hugverkadrifið atvinnulíf. Svo það megi verða þarf stuðningsumhverfi nýsköpunar að vera skilvirkt, sveigjanlegt, alþjóðlega samkeppnishæft og beina fjármagni þangað sem þörfin er mest hverju sinni.

Hér er lagt til að þessu meginmarkmiði skuli náð með sameiningu áður nefndra sjóða í nýjan sjóð sem styður meðal annars við nýsköpunarverkefni sem kalla á langt þróunartímabil, verkefni sem eru komin vel á veg en vantar stuðning til frekari þróunar og vaxtar ásamt því að styðja við nýskapandi lausnir við samfélagslegum áskorunum. Mikilvægt er að meta á hverjum tíma hvernig og á hvaða formi aðkoma hins opinbera skuli vera, en áhersla er lögð á að opinber aðkoma sé viðbót við þann stuðning og fjárfestingarmöguleika sem fyrir eru í umhverfinu.

Sameining Kríu og NSA muni skapa sterka einingu í anda EIFO (áður Vækstfonden) í Danmörku og Tesi í Finnlandi, sem eru dæmi um opinbera sjóði sem stuðla að virku fjármögnunarumhverfi og fjárfesta í sjóðum og fyrirtækjum til þess. Sameinaður sjóður muni geta boðið upp á afurðir sem henta breytileika umhverfisins og þörfum á hverjum tíma, til dæmis aðstoð við upprennandi sjóðstjóra (e. emerging managers), aðkomu að fyrstu stigum fjármögnunar með þátttöku í sjóðum, eða með stuðningi til fyrirtækja sem eru of ung fyrir hefðbundna vísisjóði eða á annan hátt liggja fyrir utan áhugasvið þeirra.

3.3. Starfsemi Nýsköpunarsjóðsins Kríu.

Ráðgert er að starfsemi hins nýja sjóðs verði öflug og að í sjóðinum sameinist kraftar tveggja mikilvægra aðila í því skyni að hafa jákvæð áhrif á nýsköpun og nýsköpunarsamfélagið á Íslandi ásamt því að skila fjárhagslegri ávöxtun svo tryggja megi frekari stuðning við nýsköpun.

Úrræði þau sem sjóðurinn mun hafa til þess að vinna með í átt að markmiðum sínum verða að vera fjölbreytt og þurfa að henta þörfum nýsköpunarumhverfisins hverju sinni. Gert er ráð fyrir að tæki sjóðsins verði fjárfestingar í sérhæfðum sjóðum, beinar fjárfestingar og breytanlegar lánveitingar til nýsköpunar- og sprotafyrirtækja, til að mynda með kröfu um móttframlag. Í núverandi fjármögnunarumhverfi gætu viðmiðin fyrir fjárfestingar opinbers sjóðs í grófum dráttum verið þær að sem stofnfjármögnun (pre seed) væru veitt móttframlagslán og breytanleg lán en að beinar fjárfestingar væru aðeins veittar sem hluti af hópi fjárfesta (investment consortium) og á sömu kjörum og meðfjárfestar bjóða. Áframhaldandi fjármögnun (seed og/eða series A) yrði síðan veitt á formi beinnar fjárfestingar eða breytanlegra lána.

Ennfremur er mikilvægt að stuðningur sjóðsins taki mið af fjárfestingarmöguleikum á markaði og að horft sé til þess að sjóðurinn veiti stuðning á sviðum þar sem markaðsbrestur er til staðar þannig að hann sé ekki í samkeppni við aðra fjármögnunaraðila.

Þá mun hinn nýi sjóður horfa til samfélagslegra áskorana þegar teknar eru ákvarðanir um fjármögnun. Almennt séð eru margar aðferðir við að meta samfélagsleg áhrif af fjárfestingum

sem þó geta og munu breytast með tímanum. Meðal þeirra samfélagslegu áskorana sem komið geta til skoðunar snúa að loftslagsmarkmiðum og umhverfissjónarmiðum, en til að ná loftslagsmarkmiðum sem Ísland hefur sett sér þarf að tryggja og flýta fyrir grænum umskiptum. Ísland stendur sömuleiðis frammi fyrir miklum samfélagslegum breytingum sem setja velferðar- og heilbrigðiskerfi undir sífellt meiri þrýsting. Síhækkandi hlutfall aldraðra í samfélaginu sem og aukinn fjöldi langvinnra sjúkdóma og lífsstílsjúkdóma er ein stærsta áskorun velferðarsamfélaga. Meðal annarra áskoranna má nefna stuðning við frumkvöðlastarf á landsbyggðinni sem og þá staðreynd að hlutfall kvenna á meðal frumkvöðla er lágt á Íslandi. Aðgangur að fjármagni er eitt af meginviðfangsefnum íslensks atvinnulífs og ekki síst í tengslum við þróun nýrra lausna við samfélagslegum áskorunum og er aðkoma opinbers fjárfestingasjóðs mjög mikilvæg í því sambandi.

Fyrirséð er að sjóðurinn sinni jafnframt ýmsu alþjóðlegu samstarfi á sviði fjárfestinga og nýsköpunar svo sem með þátttöku í EVFIN-samtökum opinberra sjóðstjóra í Evrópu og í InvestEU áætluninni. Þá mun sjóðurinn einnig geta veitt þeim fyrirtækjum sem sjóðurinn mun halda á hlutafé í og stjórnnum þeirra ráðgjöf og sinna stjórnarsetu. Sjóðurinn mun enn fremur hafa heimild til að styðja við frumkvöðlaumhverfið á Íslandi til að mynda með aðstoð við upprennandi sjóðstjóra, með því að efla tengsl og þekkingu innan nýsköpunarumhverfisins, svo með þátttöku í hröðlum en NSA er í dag einn eigenda Klaks Icelandic Startups.

3.4. Fjármögnun Nýsköpunarsjóðsins Kríu.

Hinn nýi sjóður verður fjármagnaður annars vegar með tekjum af fjárfestingum og sölu eignarhluta og hins vegar með framlögum á fjárlögum (fjárfestingarheimildir) auk þess sem eigna- og lánasafn núverandi NSA og Kríu kemur til með að fylgja með hinum nýja sjóði.

Eigna og lánasafn NSA samanstendur nú af á fjórða tug fyrirtækja auk þess sem NSA er með ellefu félög í umsýslu á grundvelli samnings við fjármála- og efnahagsráðuneytið og þá eru þrjár sjóðir í eignasafni Kríu sprota- og nýsköpunarsjóðs. Við lok árs 2022 var verðmæti eigna NSA metið 4.6 milljarða kr. og þar af var verðmæti eignasafns metið á 2.4 milljarða kr. Á árinu 2023 fjárfesti NSA í ellefu félögum og hlutafé í einu félagi var selt en að jafnaði hefur NSA selt eignarhluti í einu til þremur félögum ár ári hverju.

Ekki er fyrir séð að nýtt fjármagn verði veitt sjóðnum en unnið er að því að hægt verði að nýta fjárfestingarheimildir á fjárlögum einnig til að annarra fjárfestinga en í sérhæfðum sjóðum, til dæmis til beinna fjárfestinga. Við sameiningu sjóðanna sparast einnig umsýslukostnaður og yfirbygging starfseminnar minnkar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í vinnslu.

5. Samráð.

Skipaður var sérstakur rýnihópur sem ráðuneytið hefur haft til samráðs og við mótun tillagna. Sá rýnihópur er skipaður framkvæmdastjóra NSA, stjórnarformanni Kríu og aðilum um nýsköpunarumhverfinu. Rýnihópurinn hefur fundað nokkrum sinnum. Þá hefur ráðuneytið einnig haldið stórar vinnustofur með fjölmörgum þátttakendum til þess að ræða stuðningsumhverfi nýsköpunar og þarfir nýsköpunargeirans. Þá naut ráðuneytið einnig

aðstoðar Rolfs Kjærgaard, fyrrum forstjóra Vækstfonden (nú EIFO) í Danmörku við undirbúning þessa frumvarps.

Helstu hagsmunaaðilar sem frumvarp þetta hefur áhrif á eru NSA og Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður. Jafnframt eru þeir aðilar sem eiga stjórnarmann í stjórn NSA og stjórn Kríu hagsmunaaðilar, þ.e. Alþýðusamband Íslands, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, SI, matvælaráðuneytið, forsætisráðuneytið og fjármálaráðuneytið. Einnig eru þau fyrirtæki þar sem NSA er hluthafi og sjóðasjóðir sem hafa fengið fjárfestingu frá Kríu hagsmunaaðilar í þessu samhengi. Enn fremur ýmis samtök í atvinnulífinu, svo sem SA og SI, lífeyrissjóðir og starfandi fjárfestingarsjóðir. Að lokum myndi nýsköpunarumhverfið allt og starfandi sprotafyrirtæki teljast hagsmunaaðilar ásamt Samtökum sprotafyrirtækja.

Áform um sameiningu NSA og Kríu voru birt í Samráðsgátt stjórnvalda þann 3. nóvember 2023 (sjá mál nr. s-220/2023) og bárust alls tólf umsagnir um áformin. Umsagnir bárust frá Háskóla Íslands, Samtökum iðnaðarins, Crowberry Capital, Landsvirkjun, Rannís – Rannsóknarmiðstöð Íslands, Kerecis, Alþýðusambandi Íslands, Viðskiptaráði, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi og þremur einstaklingum. Flestar umsagnirnar fagna áformunum um sameiningu Kríu og NSA og telja hana vera skref í rétta átt fyrir nýsköpunarumhverfið á Íslandi. Í umsögnum var meðal annars fjallað um að NSA hefði nú þegar heimildir í lögum til þess að gera allt það sem stæði til í sameinuðum sjóði, og væri því nægjanlegt að leggja niður Kríu og vinna áfram með áformin undir hatti NSA. Enn fremur komu fram athugasemdir vegna hugmynda um skipan stjórnar nýs sjóðs, bæði í þá veru að samsetning stjórnar skyldi vera áfram í svipuð og nú er og eins þannig að betra væri að umbreyta samsetningu stjórnar nýs sjóðs. Umsagnaraðilar voru þó sammála um að mikilvægt væri að stjórnarmenn hefðu þekkingu og reynslu úr nýsköpunarumhverfinu. Meðal annara atriða sem komu fram í umsögnum, er að umsagnaraðilar telja mikilvægt að auka sveigjanleika í sjóða fjárfestingum, miðað við það sem er hjá Kríu í dag, til að auka fjölbreytileika í sjóðaumhverfinu bæði hvað varðar stærð sjóða og fjárfestingastig. Einnig nefndu umsagnaraðilar að tryggja þyrfti nýjum sjóði nægjanlegt fjármagn og töldu sömuleiðis afar mikilvægt að nýr sjóður færi ekki í samkeppni við aðra einkarekna sjóði á markaði og vöruðu sumir við mögulegum hagsmunaárekstri þegar sama eining væri bæði í sjóðafjárfestingum og beinum fjárfestingum í fyrirtækjum. Talið var sömuleiðis mikilvægt að stjórnvöld styðji við nýsköpun um allt land og var bent á að opinber sjóður ætti að beina fjárfestingum þangað sem markaðsbrestur er hverju sinni. Niðurstöður samráðs um áform um lagasetningu höfðu áhrif á vinnslu frumvarpsins og var tekið tillit til margra sjónarmiða sem komu fram í samráðsferlinu, svo sem varðandi nauðsynlega þekkingu stjórnarmanna, fjölbreytileika og sveigjanleika sjóðsins.

Þann 13. nóvember 2023 boðaði ráðuneytið til vinnustofu fyrir haghafa úr nýsköpunarumhverfinu þar sem rætt var um áformin. Á fundinum var einnig Rolf Kjærgaard, fyrrum forstjóri Vækstfonden í Danmörku. Umræðan í vinnuhópnum fjallaði að mestu um sömu atriði og komu fram í umsögnunum í samráðsgátt. Var t.d. töluverð umræða um skipan stjórnar, þörf fyrir rýmkun heimilda fyrir sjóðafjárfestingum þó voru ekki allir sammála um að sú þörf væri til staðar. Þá kom fram í vinnuhópnum, og sömuleiðis í umsögnum í Samráðsgátt að þörf væri fyrir fjárfesta sem fjármögnuðu nýsköpun undir öðrum formerkjum og með annarri aðferðafræði en hefðbundnir vísissjóðir og englar.

Frumvarpið mun jafnframt verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda.

6. Mat á áhrifum.

Í vinnslu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni kemur fram það markmið að nýr sameinaður sjóður skuli stuðla að virku, sveigjanlegu, alþjóðlega samkeppnishæfu og árangursríku fjármögnunarumhverfi fyrir sprota- og nýsköpunarfyrirtæki í því skyni að styðja við öflugt atvinnulíf á grunni hugvits og þekkingar og efla þannig vöxt og velsæld Íslands. Afar mikilvægt er að opinber stuðningur við nýsköpun í formi fjárfestinga leiði til þess að atvinnulíf eflist hér á landi, samkeppnishæfni landsins aukist og fleiri fyrirtæki vaxi upp úr nýsköpunarumhverfinu og myndi sterka stoð undir hugverkadrifið atvinnulíf. Svo það megi verða þarf stuðningsumhverfi nýsköpunar að vera skilvirkt, sveigjanlegt og beina fjármagni þangað sem þörfin er mest hverju sinni. Markmiði þessu skal ná með sameiningu sjóðanna tveggja í nýjan sjóð sem styður meðal annars við nýsköpunarverkefni sem kalla á langt þróunartímabil, verkefni sem eru komin vel á veg en vantar stuðning til frekari þróunar og vaxtar ásamt því að styðja við nýskapandi lausnir við samfélagslegum áskorunum. Nauðsynlegt er að meta á hverjum tíma hvernig og á hvaða formi aðkoma hins opinbera skuli vera, en áhersla er lögð á að opinber aðkoma sé viðbót við þann stuðning og fjárfestingarmöguleika sem fyrir eru í umhverfinu og sé ekki í samkeppni við aðra fjárfestingarmöguleika.

Með sprota- og nýsköpunarfyrirtæki er átt við fyrirtæki sem er ekki rótgróið, er á fyrstu stigum vaxtar, telst vera lítið og hefur þróun ákveðinna viðskiptahugmynda að meginstarfsemi. Til hliðsjónar má hafa skilgreiningu á því sem kallast *fjárfestingarhæft fyrirtæki* (e. qualifying portfolio undertaking) í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. [345/2013](#) um evrópska áhættufjármagnssjóði. Einnig má horfa til skilgreiningar Samtaka sprotafyrirtækja þar sem miðað er við að sprotafyrirtæki séu fyrirtæki sem sprottin eru upp úr rannsókn- eða þróunarverkefni einstaklinga, þróunarhópa, háskóla, rannsóknarstofnana eða annarra fyrirtækja og byggja á sérhæfðri þekkingu, tækni eða öðru nýnæmi á því sviði sem viðkomandi fyrirtæki starfar á. Miðað er við að fyrirtækin séu hlutafélög, einkahlutafélög eða samvinnufélög og að þróunarkostnaður fyrirtækjanna sé að jafnaði a.m.k. 10% af veltu þegar horft er til yfirstandandi starfsárs og þriggja síðustu ára ásamt því að þau séu ekki skráð á aðallista kauphallar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um stofnun sérstaks sjóðs, Nýsköpunarsjóðsins Kríu. Sjóðurinn er sjálfstæður sjóður í eigu ríkisins og heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra. Í þessu felst að ríkissjóður ber ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Sjálfstæði sjóðsins er tryggt með því í því að stjórn sjóðsins tekur ein ákvörðun um fjárfestingar á grundvelli laga, reglugerða og starfsreglna sem ráðherra staðfestir en tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum um slíkar ákvarðanir.

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að ráðherra sé heimilt með samningi að fela þriðja aðila faglega umsýslu sjóðsins eða hluta af starfsemi hans. Ekki er fyrir séð að heimild þessi verði nýtt til að útvista faglegri umsýslu sjóðsins en mögulega kæmu upp tilvik þar sem hagfellt gæti verið að útvista hluta af starfsemi hans. Í lögum um Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð, nr. 65/2020, kom fram sambærileg heimild og var hún nýtt með samningi milli þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins um faglega umsýslu sjóðsins með Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóði. Þannig hefur starfsemi sjóðanna tveggja verið samvinnuð frá stofnun Kríu og er nú stefnt að því að sameina reksturinn sjóðanna í einn öflugan sjóð.

Um 3. gr.

Ákvæðið felur í sér afmörkun á hlutverki hins nýja sjóðs og hvernig honum er gert að vinna að þeim markmiðum sem teft er fram í 1. gr. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en hlutverk og heimildir sjóðsins verða nánar afmarkaðar í reglugerð um starfsemi hans. Helstu heimildir og tæki sem sjóðurinn hefur til að ná markmiðum sínum verða þó eftirfarandi:

Í fyrsta lagi hefur nýr sameinaður sjóður heimild til að **fjárfesta í sérhæfðum sjóðum og sérhæfðum EES-sjóðum**. Með sérhæfðum sjóði er átt við sjóð, þ.m.t. sjóðsdeildir, sem veitir viðtöku fé frá fjárfestum til sameiginlegrar fjárfestingar samkvæmt fyrirfram kunngerðri fjárfestingarstefnu með ávinning fjárfesta að markmiði og hefur ekki starfsleyfi sem verðbréfasjóður samkvæmt lögum um verðbréfasjóði. Er hér notast við skilgreiningu á sérhæfðum sjóði byggt á lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020. Þá tekur ákvæðið einnig til sérhæfðra EES-sjóða sem, skv. sömu lögum, eru sérhæfðir sjóðir sem hafa starfsleyfi eða eru skráðir í ríkjum innan EES eða hafa ekki starfsleyfi eða eru skráðir í ríkjum innan EES en eru þar með skráða starfsstöð eða höfuðstöðvar. Hugtakið sérhæfður sjóður er notað yfir það sem áður var kallað fagfjárfestastjóður. Sérhæfður sjóður er í raun yfirheiti allra annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu en verðbréfasjóða. Ekki er lagt til að miða skuli við sérstakt félagaform þó svo að þeir sérhæfðu sjóðir sem stofnaðir hafa verið hér á landi á undanföllum árum séu í formi samlagshlutafélags heldur er fremur miðað við skilgreiningu sérhæfðra sjóða sem takmarkar ekki möguleika á mismunandi rekstrarformum vísisjóða. Rétt er að tiltaka að ákvæðinu er ætlað að innleiða breytingar frá þeim heimildum sem Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður hefur haft en heimild sjóðsins var bundin við sérhæfða sjóði sem eru sjálfstæðir rekstraraðilar með starfsemi og rekstur á Íslandi eins og nánar er afmarkað í reglugerð um sjóðinn, nr. 255/2021. Ákvæði þetta miðar við að sameinuðum sjóði verði heimilað að fjárfesta bæði í sérhæfðum sjóðum sem og sérhæfðum EES-sjóðum eins og nánar er afmarkað í áðurgreindum lögum nr. 45/2020. Þannig verði nýjum sjóði mögulegt að fjárfesta einnig í sjóðum sem ekki hafa staðfestu á Íslandi heldur nægi að sjóður hafi staðfestu á EES-svæðinu og uppfylli gildandi reglur sem og ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1156 frá 20. júní 2019 um að auðvelda dreifingu sjóða um sameiginlega fjárfestingu yfir landamæri og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB frá 8. júní 2011 um rekstraraðila sérhæfðra sjóða. Fjárfestingar hins nýja sjóðs eru í ákvæðinu jafnframt bundnar við fjárfestingar í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum en um hugtökin sprota- og nýsköpunarfyrirtæki var fjallað í umfjöllun um 2. gr. frumvarps þessa. Í samþykktum félaga þarf þannig að koma fram tilgangur þeirra og í fjárfestingarstefnu viðkomandi sjóða þarf að tilgreina þau skilyrði að viðkomandi sérhæfðir sjóðir fjárfesti aðeins í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum í samræmi við markmið laganna. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með því að rekstraraðilar sérhæfðra sjóða starfi í samræmi við fjárfestingarstefnu þeirra. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því að Nýsköpunarsjóðnum Kríu verði sett frekari skilyrði fyrir fjárfestingum í reglugerð um sjóðinn. Þau meginviðmið sem fyrirséð er að sett verði fyrir fjárfestingum í reglugerð varða til dæmis eigið fé viðkomandi sérhæfðs sjóðs, lágmarksfjöldi fjárfesta en með því að skilgreina lágmarksfjöldi fjárfesta er dregið úr líkunum á því að viðkomandi sjóði sé stjórnað beint af fjárfestum, en slíkt myndi ganga gegn því markmiði að á Íslandi verði til sérhæfð þekking í rekstri sérhæfðra sjóða, að alþjóðlegri fyrirmynd, sem veita nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum stuðning í formi fjármagns, ráðgjafar og tengslamyndunar. Þá er fyrirséð að kveðið verði á um stöðu fjárfestinga þegar hinn sameinaðir sjóður ákveður þátttöku og mögulega settar kröfur um staðbindingu eða sérstakt markmið fjárfestinga. Eins er fyrirséð að í reglugerð verði kveðið á um kröfur til uppsetningar sjóðanna,

þátttöku fjárfesta, lágmarksávöxtunarkröfu fjárfesta, kostnað og ábata almennra fjárfesta og fleiri slík atriði. Jafnframt mun í reglugerð verða kveðið á um að sérhæfðir sjóðir skuli vera óvogaðir. Slíkir sjóðir eru almennt óvogaðir en rétt þykir að kveðið verði sérstaklega á um það. Með vögun 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 samræmist ekki markmiðum laganna að þeir sérhæfðu sjóðir sem Kría fjárfestir í séu vogaðir sjóðir. Þá mun verða í reglugerð kveðið á um stærðarmörk gagnvart aðkomu sjóðsins að nýjum sérhæfðum sjóðum en í dag hefur Kría heimild til að halda á eignarhlut sem nemur að hámarki 30% af stærð sjóðsins, eða 2 milljörðum kr.. Tilgangur þess fyrirkomulags að ríkið fjárfesti í sjóðum sem fjárfesta í fyrirtækjum er að fjárfestingarnar séu á markaðsforsendum og er því þörf á að skilgreina hámarksframlag ríkisins svo að meiri hluti fjár í viðkomandi sjóði komi frá öðrum fjárfestum og framlag ríkisins skapi þannig jákvæð ruðningsáhrif (*crowding in effect*) á einkafjármagn.

Í annan stað er kveðið á um heimild Nýsköpunarsjóðsins Kríu til þess að veita **breytanleg lán til sprota- og nýsköpunarfyrirtækja**. Nánar verður kveðið á um heimild þessa í reglugerð sem ráðherra skal setja. Hér er hugtakið sprota- og nýsköpunarfyrirtæki afmarkað á sama hátt og í 1. mgr. Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins hefur, á síðustu árum, aðallega veitt lán í formi breytanlegra lána en með breytanlegum lánnum er átt við lánveitingar sem lúta að mestu leyti sömu lögmálum og hefðbundið lán, þ.e. eru veitt á markaðskjörum, til fyrir fram ákveðins tíma en lánveitandi getur breytt láninu, oft að áföllnum vöxtum meðtöldum, í hlutafé í viðkomandi fyrirtæki. Kjörin á slíkri breytingu geta verið mismunandi, og eru þau ýmist ákveðin þegar lánið er veitt eða að þau miðast við þau kjör sem nýjum óháðum fjárfesti biðist við innkomu í fyrirtækið á síðari stigum. Í því tilviki er yfirleitt samið um að lánveitandi fái afslátt, t.d. 20%, af því verðmati sem nýr fjárfestir kemur inn á. Þá mun sjóðurinn jafnframt geta veitt svokölluð mótframlagslán en það eru breytanleg lán til fyrirtækja þar sem jafnframt er krafist fjármögnunar annars aðila, oftast viðskiptaengils (business angel). Um gæti verið að ræða engil sem áður hefur verið vottaður, verandi áreiðanlegur og traustsins verður, og getur sjóðurinn þá veitt lán á móti fjárfestingu frá umræddum engli. Sé til staðar sérstök vottun væri mögulegt að veita lán án þess að ítarleg áreiðanleikakönnun hafi farið fram og er í því tilviki treyst á mat engilsins. Eins og áður hefur komið fram mun ráðherra skilgreina í reglugerð frekar þá lánamöguleika sem nýr sameinaður sjóður gæti boðið. Er stefnt að því að lánaform og möguleikar sjóðsins verði þannig sveigjanlegir og geti tekið mið af alþjóðlegri þróun mála í fjárfestingum.

Í þriðja lagi er kveðið á um heimild ný sameinaðs sjóðs til **beinna fjárfestinga í sprota- og nýsköpunarfyrirtækjum** í samræmi við stefnu stjórnvalda hverju sinni og eins og nánar verður kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur en hér er hugtakið sprota- og nýsköpunarfyrirtæki afmarkað á sama hátt og í 1. mgr. Með beinum fjárfestingum er átt við að sjóður fjárfesti beint í fyrirtækjum, og fær eignahlut í viðkomandi fyrirtæki á móti. Þetta er algengasta fjármögnunaraðferð vísisjóða og sú aðferð sem NSA hefur mest notað í gegnum árin, þó svo að á því hafi orðið breytingar undir það síðasta. Fjárfestingin á sér stað að lokinni mjög ítarlegri áreiðanleikakönnun, og þegar vísisjóðir eiga í hlut oft í samfloti við aðra fjárfesta. NSA hefur oftast ekki verið fyrsti fagfjárfestir í þeim fyrirtækjum sem þau hafa fjárfest í, án aðkomu annarra fagfjárfesta. Í þessu felst töluverð áhætta fyrir fjárfestinn, sérstaklega þegar hann er einn um fjárfestinguna en reynt er að bregðast við því með því að fjárfesta í mörgum mismunandi fyrirtækjum, og þannig dreifa áhættunni.

Um 4. gr.

Kveðið er á um skipan stjórnar hins nýja sjóðs í ákvæði þessu. Ráðherra skal skipa fimm menn í stjórn sjóðsins til þriggja ára í senn. Tveir stjórnarmenn skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Samtaka atvinnulífsins og þrír án tilnefningar. Einn þeirra þriggja fulltrúa sem ráðherra skipar án tilnefningar skal skipa sem formann og stýrir hann starfi stjórnarinnar. Skipun stjórnarmanna án tilnefninga hagsmunaaðila skal tryggja óhæði hennar og jafnframt að innan stjórnarinnar sé sú þekking sem nauðsynleg er til að stuðla að því að markmiðum laganna verði náð.

Kveðið er á um þá þekking og hæfni sem stjórnarmenn skulu búa yfir en nauðsynlegt er að stjórnarmenn hafi þekkingu og reynslu á að minnsta kosti einu af eftirfarandi sviðum; lánveitingastarfsemi, fjárfestingastarfsemi, stjórnun og umhverfi nýsköpunar, hvort sem er innanlands eða alþjóðlega. Mikilvægt er talið að kveða á um sérstök hæfisskilyrði þar sem tilgangur Nýsköpunarsjóðsins er sérhæfður. Stjórnarmenn þurfa því sameiginlega og hver um sig að hafa þekkingu á þeim málefnum sem að sjóðnum snúa og vera færir um að meta umsóknir um framlag og taka matskenndar ákvarðanir um fjárfestingar eða lánveitingar með hlidsjón af jafnræði og gagnsæi en einnig með markmið sjóðsins að leiðarljósi.

Fjallað hefur verið um skipan núverandi stjórnar NSA og Kríu í köflum 1.1. og 1.2. í greinargerð en hér lögð til töluverð breyting á samsetningu stjórnar hins nýja sjóðs. Í dag er stjórn NSA skipuð fulltrúum hagsmunasamtaka í iðnaði og sjávarútvegi ásamt fulltrúa frá Alþýðusambandi Íslands og tveimur fulltrúum frá stjórnvöldum, frá þeim ráðherra er fer með málefni nýsköpunar og þeim ráðherra er fer með málefni sjávarútvegs. Forsaga þessarar stjórnarskipunar byggir á því að með stofnun Nýsköpunarsjóðs árið 1998 var sjóðakerfi atvinnuveganna endurskoðað og sjóðnum lagt til stofnfé af sameiginlegu fé Fiskveiðisjóðs Íslands, Iðnlánasjóð, Útflutningslánasjóðs og Iðnþróunarsjóðs. Við stofnun sjóðsins var áhersla lögð á að atvinnuvegir hafi með viðskiptum sínum við sjóðina og greiðslum til þeirra öðlast eignarrétt eða hlutdeild í NSA. Lögum samkvæmt voru sjóðirnir þó ótvírað í eigu ríkisins. Á þeim rúmu 25 árum sem liðin eru frá stofnun sjóðsins hefur mikið vatn runnið til sjávar og sjóðurinn fjárfest í fjölda fyrirtækja og selt eignarhluti sína til frekari fjárfestinga. Með vísan til samfélagslegra breytinga og breytinga sem átt hafa sér stað í nýsköpunarumhverfinu svo sem með aukinni áherslu á sjálfbærni og samfélagslega þætti og nú fyrirhugaðri sameiningu við Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð, þykir rétt að breyta fyrirkomulagi stjórnarskipunar hins nýja sjóðs. Einnig hafa komið fram athugasemdir í samráðsferli frumvarps þessa um að þörf sé fyrir að pólitísk ábyrgð á rekstri sjóðsins sé skýr og á einni hendi. Eins og nánar segir hér að framan er ráðgert að ráðherra sá er fer með málefni nýsköpunar skipi þrjá stjórnarmenn, þar á meðal formann stjórnar, og tveir stjórnarmenn verði skipaðir eftir tilnefningu frá Samtökum atvinnulífsins sem heildarsamtökum atvinnulífsins. Þannig haldist góð tengsl við rótgrónar atvinnugreinar með nýsköpun sem og við ný fyrirtæki sem byggja á hugviti. Stjórn Kríu hefur frá upphafi aðeins verið skipuð fulltrúum frá stjórnvöldum og því er ekki um eins viðamiklar breytingar að ræða þegar kemur að stjórnarfyrirkomulagi þess sjóðs.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk stjórnar Nýsköpunarsjóðsins Kríu en hún skal hafa yfirumsjón með starfsemi sjóðsins. Hlutverk hennar eru talin upp í ákvæðinu en eru þar ekki tæmandi talin þar sem ráðherra getur sett í reglugerð fram nánari útfærslur á verkefnum stjórnar.

Helstu verkefni stjórnar felast í fyrsta lagi í því að móta sjóðnum fjárfestingarstefnu sem tekur mið af stefnu stjórnvalda hverju sinni og stöðu nýsköpunarumhverfisins innanlands og

alþjóðlega. Stefna stjórnvalda í málefnum nýsköpunar kemur fram til að mynda í gildandi nýsköpunarstefnu, stjórnarsáttmála sitjandi ríkisstjórnar sem og annarri stefnumörkun stjórnvalda, svo sem ráðherranefndar um vísindi og nýsköpun.

Í öðru lagi skal stjórn setja sér starfsreglur sem staðfestar skulu af ráðherra. Í starfsreglum skal kveða á um starfshætti stjórnar en undir þær falla einnig reglur um mat á fjárfestingarkostum og reglur um mat á umsóknum um lánveitingar.

Í þriðja og fjórða lagi er hlutverk stjórnar að taka við umsóknum um þátttöku í sérhæfðum sjóðum og um lánveitingar ásamt því að meta slíkar umsóknir, taka afstöðu til fjárfestinga og hvernig þátttöku sjóðsins verður háttáð hverju sinni. Stjórn Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs, ber í dag að auglýsa sérstaklega eftir þátttöku í sérhæfðum sjóðum og hefur stjórnin að meðaltali auglýst eftir þátttöku tvisvar á ári hverju. Þá er veittur tiltekinn umsóknarfrestur og sjóðurinn mun síðan fjárfesta í sérhæfðum sjóðum, séu öll skilyrði í lögum og reglugerð uppfyllt ásamt því að niðurstöður áreiðanleikakannana verði jákvæðar. Hér er aftur á móti gert ráð fyrir að nýr sjóður auglýsi ekki eftir umsóknum um þátttöku í sérhæfðum sjóðum heldur verði hægt að sækja um þátttöku á hvaða tímapunkti sem er, svo lengi sem viðkomandi sérhæfður sjóður uppfyllir skilyrði í lögum, reglugerð, starfsreglum og standist áreiðanleikakönnun. Þannig er um að ræða breytingu frá starfsemi Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs, eins og hún er í dag. Breytingunni er ætla að auka sveigjanleika fjárfestinga með því að stjórn geti tekið ákvörðun um fjárfestingar í einstaka sérhæfðum sjóðum en ekki aðeins eftir að tiltekinn umsóknargluggi lokast. Slíkur sveigjanleiki er mikilvægur til þess að ýta undir uppbyggingu nýrra vísisjóða og styðja við breytilegt umhverfi fjárfestinga. Þessi breyting kallar hins vegar á að stjórnin taki vandaðar ákvarðanir þar sem hafðar eru að leiðarljósi meginreglur stjórnsýsluréttar um jafnræði og gagnsæi ásamt því að gætt sé að heildarfjárfestingarheimild sjóðsins skv. fjárlögum viðkomandi árs og hámarksfjárhæðinni sem fram kemur í 2. gr.

Í fimmta lagi skal stjórn sjóðsins sinna ávöxtun eigin fjár samkvæmt nánari afmörkun í reglugerð sem ráðherra setur, hafa yfirumsjón með rekstri sjóðsins og samþykka rekstraráætlun fyrir hvert starfsár ásamt því að standa að gerð ársreiknings sbr. einnig 10. gr., og ársskýrslu um starfsemi, fjárfestingar og afkomu sjóðsins. Skýrslu þessari skal sjóðurinn skila til og kynna fyrir ráðherra árlega.

Um 6. gr

Kveðið er á um að ráðherra skipi forstjóra Nýsköpunarsjóðsins Kríu til fimm ára í senn og að forstjóri skuli hafa menntun sem nýtist í starfi auk reynslu af stjórnun, fjármálum og rekstri. Í ákvæðinu felst breyting frá starfsemi Kríu og NSA í dag en Kría, sprota- og nýsköpunarsjóður hefur í dag aðeins stjórn og stjórnarformann ásamt sjóðstjóra sem er formlega starfsmaður NSA. Þá er framkvæmdastjóri NSA ráðinn af stjórn félagsins í samræmi við ákvæði laga um sjóðinn, nánar til tekið á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/1997

Sú framkvæmd að forstöðumaður ríkisaðila sé ráðinn af stjórn er á undanhaldi og eru fáir forstöðumenn í dag ráðnir af stjórn stofnunar en sem dæmi má nefna forstjóra Samkeppniseftirlitsins, framkvæmdastjóri Úrvinnslusjóðs og forstjóri Bankasýslunnar ásamt framkvæmdastjóra NSA. Hér því lagt til að skipaður verði forstjóri Nýsköpunarsjóðsins Kríu beint af ráðherra að undangenginni auglýsingu, ráðningarferli og hæfnismati í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forstjóri sjóðsins telst þannig áfram embættismaður og um laun og launakjör hans fer eftir áður nefndum lögum.

Hlutverk forstjóra er að bera ábyrgð á daglegri starfsemi sjóðsins og ræður forstjóri starfsfólk hans. Þá skal forstjóri annast framkvæmd ákvarðana stjórnar eftir því sem stjórn ákveður.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Í greininni er m.a. kveðið á um að sjóðurinn geti nýtt sér afl atkvæða sinna í hlutafélögum í samræmi við hlutafjäreign sína, þar með talið til að velja fulltrúa í stjórnir þeirra. Hér er um að ræða sjálfsagðan rétt hvers fjárfestis í hlutafélagi, þ.e. að geta haft áhrif á stjórnun félags og náði eftirlit með starfsemi þess. Þá felst í ákvæðinu einnig heimild til sjóðsins til samfjármögnunar ásamt því að gert er ráð fyrir að hann sinni og taki þátt í alþjóðlegu samstarfi um fjárfestingar og nýsköpun.

Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um ráðstöfunarfé hins nýja sjóðs. Segir þar að sjóðurinn geti ráðstafað framlagi sínu úr ríkissjóði sem er í formi fjárfestingarheimildar sem nánar er lýst í fjárlögum hverju sinni og fjármálaáætlun. Enn fremur getur sjóðurinn ráðstafað arði af eigin fé sínu, afborgunum og vöxtum af útlánum sjóðsins, hlutafjäreign sinni og öðrum tekjum.

Kostnaður við rekstur sjóðsins greiðist af fé sjóðsins. Því er ekki ráðgert að ríkið veiti nýjum fjármunum til sjóðsins heldur muni nýr sjóður nýta þá fjármuni og fjárfestingar sem fylgja NSA og Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóði.

Um 10. gr.

Lagt er til að Ríkisendurskoðun annist endurskoðun reikninga Nýsköpunarsjóðsins Kríu. Það eykur traust á stjórnsýslu sjóðsins og meðferð opinberra fjármuna.

Um 11. gr.

Í greininni er kveðið á um þagnarskyldu. Nær ákvæðið til allra þeirra sem taka að sér verk á grundvelli laganna, þ.m.t. umsýsluaðila samkvæmt samningi. Framangreindir aðilar eru bundnir þagnarskyldu skv. X. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

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 12. gr.

Ákvæðið felur í sér heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd laganna. Í ákvæðinu eru talin upp atriði sem taka þarf afstöðu til í reglugerð en ekki er um tæmandi upptalningu að ræða. Veigamestu atriðin varða skilyrði fyrir fjárfestingum og lánaþyrirgreiðslum sjóðsins.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um gildistöku og að á þeim tímapunkti falli lög um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, og lög um Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð, nr. 65/2020 brott. Samhliða því hætta sjóðimir starfsemi í núverandi mynd en nýr sjóður, Nýsköpunarsjóðurinn

Kría, tekur við réttindum, skyldum, verkefnum, hlutverki, eignum og skuldbindingum sjóðanna, þar á meðal fjármunum, hlutabréfum og fjárfestingum.

Þá kemur þar fram að embætti framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins falli niður frá sama tímapunkti og vísast um það til umfjöllunar um 6. gr. frumvarps þessa.

Um 14. gr.

Með ákvæðinu er tilvísunum til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins í lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur og lögum um tekjuskatt breytt í nýja stofnun, Nýsköpunarsjóðinn Kríu.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða I er kveðið á um niðurlagningu allra starfa hjá Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins. Um réttindi og skyldur starfsmanna fer samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Þá kemur fram að störf hjá Nýsköpunarsjóðnum Kríu skuli auglýst laus til umsókna. Er hér átt við almenn störf en skv. 6. gr. skal ráðherra skipa, að undangenginni auglýsingu, í embætti forstjóra stofnunarinnar á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Þrátt fyrir að í 13.gr. sé kveðið á um tiltekinn gildistöku dag er ráðherra hér heimilað að skipa forstjóra og stjórn nýs sjóðs áður en til gildistöku kemur. Er það gert í þeim tilgangi að forstjóri og stjórn hafi heimild og tíma til þess að undirbúa starfsemi stofnunarinnar.