

1996–97. – 1066 ár frá stofnun Alþingis.
121. löggjafarþing. – 407. mál.

986. Nefndarálit

um frv. til l. um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Frumvarp þetta um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins tengist frumvörpum um Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og breytingu ríkisviðskiptabankanna í hlutafélag. Frumvarpið byggist á því að tekið verði nokkuð af eigin fé fjárfestingarlánasjóðanna sem sameina á í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og því fé, samtals 3 þús. millj. kr., ásamt 1 milljarði kr. sem fást á við sölu hlutafjár í eigu ríkissjóðs í fjárfestingarbankanum verði varið til að stofna Nýsköpunarsjóðinn.

Það er að sjálfsögðu góðra gjalda vert að auka það fjármagn sem til reiðu er til nýsköpunar í atvinnulífinu. Þingflokkur Alþýðubandalagsins og óháðra hefur talað fyrir því máli um langt skeið og hefur á yfirstandandi þingi flutt frumvarp til laga um áhættu- og nýsköpunarlánasjóð (19. mál). Vísast í efni þess frumvarps og greinargerð sem því fylgir um afstöðu þingflokks Alþýðubandalagsins og óháðra til þessara mála.

Því miður eru ýmsir ágallar á frumvarpi ríkisstjórnarinnar um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins sem að frumvarpinu óbreyttu valda því að það er minna fagnaðarefni en ella að slíkur sjóður komist á laggirnar. Snýr það að ýmsum efnisatriðum frumvarpsins, svo sem að tilnefna á stjórn sjóðsins með gamaldags hætti af helstu hagsmunaaðilum og höfundatvinnugreinum í stað þess að leita faglegra leiða og gera kröfur um sérþekkingu eða reynslu sem skilyrði fyrir stjórnarsetu. Annar minni hluti nefndarinnar mun því flytja breytingartillögu við efni frumvarpsins hvað þetta varðar.

Ýmsar áherslur í frumvarpinu valda vonbrigðum, sérstaklega hvað varðar hlutverk sjóðsins og það hvernig fjármunum hans skuli ráðstafað. Í greinargerð með frumvarpinu er talað um þrískiptingu verkefna í þróunarfjármagn eða hugmyndafé, í byrjunarfjármagn eða upphafsfé og loks í fjármagn til vaxtar eða veltuaukningar. Komist er að þeirri furðulegu niðurstöðu að meginhlutverk Nýsköpunarsjóðsins eigi að falla að þriðja floknum, þ.e. að fjármagna vöxt fyrirtækja sem þegar hafa hafið rekstur. Að dómi flestra sem til þekkja er þörfin þvert á móti mest hvað varðar þróunarfjármagn, áhættufé til þróunarverkefna og könnunar á hugmyndum og síðan til að hefja starfsemi eða í byrjunar- eða upphafsfé. Þessi atriði eru að vísu ekki í sjálfum frumvarpstextanum en ef ætlun ríkisstjórnarinnar er að halda sig við þá stefnumótun sem í greinargerðinni er boðuð hlýtur það að valda miklum vonbrigðum.

Annar minni hluti mun eins og áður sagði flytja breytingartillögur við frumvarpið til að leitast við að gera á því úrbætur og taka þær fyrst og fremst mið af frumvarpi þingflokks Alþýðubandalags og óháðra um áhættu- og nýsköpunarlánasjóð sem tekur efni stjórnarfrumvarpsins fram að ýmsu leyti. Eftir sem áður er jákvætt og betra en ekki að fjármunum sé í auknum mæli ráðstafað til verkefna sem þessu tengjast. Er þingflokkurinn því hlynntur megintilgangi frumvarpsins að veita meira fé til nýsköpunar í atvinnulífinu

og mun styðja það með fyrirvara um nokkur einstök efnisatriði sem í frumvarpinu felast til viðbótar því sem þegar hefur verið gerð grein fyrir.

Alþingi, 18. apríl 1997.

Steingrímur J. Sigfússon,

Fylgiskjal.

Frumvarp þingflokks Alþýðubandalags og óháðra, um áhættu- og nýsköpunarlánasjóð. (Þskj. 19, 19. mál 121. löggjafarþings.)

1. gr.

Lög þessi kveða á um áhættu- og nýsköpunarlánasjóð sem tekur til starfa 1. janúar 1997 og er starfræktur til loka ársins 2000. Sjóðurinn er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og er vistaður í forsætisráðuneytinu. Stjórn sjóðsins er heimilt að semja við banka eða lánastofnanir um vistun sjóðsins og annast stjórnslu fyrir hann.

Fyrir lok ársins 2000 tekur Alþingi ákvörðun um framlengingu eða breytingu á starfsemi með hliðsjón af þeirri reynslu sem þá liggur fyrir.

2. gr.

Sjóðurinn er undir stjórn fimm manna sem eru tilnefndir sem hér segir: Einn er tilnefndur af samtökum launafólks sameiginlega, annar af stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga, sá þriðji af samtökum atvinnurekenda sameiginlega, en forsætisráðherra skipar tvo án tilnefningar og er annar þeirra formaður stjórnarinnar. Varamenn eru tilnefndir og skipaðir á sama hátt.

Við skipan stjórnarinnar skal þess gætt að valdir séu menn sem hafa sérstaka þekkingu og/eða reynslu af nýsköpun í atvinnulífi.

Forsætisráðherra skipar stjórnina og heyrir starfsemi sjóðsins undir forsætisráðuneytið.

3. gr.

Tilgangur sjóðsins er að stuðla að hvers konar nýsköpun í atvinnulífi, en einnig þróunar- og tilraunastarfi og nýjum verkefnum sem virðast geta orðið arðsöm. Sjóðurinn skal sérstaklega sinna þörfum þeirra sem ekki hafa fullnægjandi aðgang að öðrum sjóðum né hefðbundnum lánastofnunum sem þó starfa í þágu atvinnulífsins. Sjóðurinn beinist ekki síst að því að styrkja þá einstaklinga og þau fyrirtæki sem ekki geta uppfyllt hefðbundnar kröfur um venjulega veðsetningu fyrir lánum eða skortir áhættufé í formi hlutafjár til að ráðast í ný verkefni.

Til þess að fundur sé lögmætur þarf meiri hluti stjórnar að sitja hann og ræður einfaldur meiri hluti fundarins ákvörðun stjórnar. Ákvæði 3. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um vanhæfi, gilda um meðferð mála hjá sjóðstjórn.

4. gr.

Tekjustofnar sjóðsins eru þessir:

- a. stofnfé sjóðsins greiðist úr ríkissjóði og er 1.000 millj. kr. á ári meðan sjóðurinn starfar,
- b. aðrar tekjur sem eignir sjóðsins skila í formi vaxta eða með öðrum þeim hætti sem sjóðstjórnin tekur ákvörðun um.

5. gr.

Stjórn áhættu- og nýsköpunarlánasjóðsins getur ráðstafað fjármunum sjóðsins sem hér segir:

1. Til að kaupa hlut eða hluta í nýjum fyrirtækjum eða í eldri fyrirtækjum vegna nýrra verkefna sem efnt er til innan lands eða erlendis, enda selji sjóðurinn hlut sinn strax og viðkomandi fyrirtæki ræður eitt við verkefnið að mati sjóðstjórnar. Við frágang á kaupum sjóðsins á hluta í fyrirtæki skal frá því gengið hvenær sjóðurinn hverfur úr rekstri þess.
2. Til að veita endurkræfan styrk, víkjandi lán eða vaxtalaus lán úr sjóðnum, enda séu gerðar strangar faglegar kröfur til fyrirtækisins.
3. Til að veita lán úr sjóðnum, jafnvel þótt fyrirtækið geti ekki veðsett eignir á móti lánunum með hefðbundnum hætti.
4. Til að kosta sérfræðiaðstoð við markaðssetningu og þróunarstarfsemi fyrir fyrirtæki.
5. Til að veita lán á venjulegum kjörum til viðbótar annarri fyrirgreiðslu annarra lána- stofnana.

Ráðherra setur í reglugerð, að fenginni tillögu stjórnar, nánari ákvæði um útfærslu þessarar greinar, svo og um úthlutun, umsóknarfresti og önnur skilyrði eftir því sem þörf krefur, sérstaklega þó um þau skilyrði sem það fyrirtæki verður að uppfylla sem fær lán án hefðbundinna veða eða hlýtur styrk úr sjóðnum.

Í reglugerðinni skal miða við að 40–70 aðilar geti fengið styrk úr sjóðnum á ári hverju, að hámarki þó 20 millj. kr. hvert fyrirtæki. Nái fyrirtæki verulegum tekjuauka má gera ráð fyrir því í reglum sjóðsins að styrkur verði endurgreiddur eða innheimta hafin á víkjandi láni.

6. gr.

Stjórn sjóðsins er skylt að gera strangar faglegar kröfur til stjórnenda fyrirtækis sem fær lán eða stuðning frá sjóðnum. Óheimilt er að veita stuðning úr sjóðnum til fyrirtækja sem sérstaklega tengjast stjórnarmönnum.

7. gr.

Ríkisendurskoðun annast endurskoðun á starfsemi, rekstri og stjórnarsýslu sjóðsins á sama hátt og tíðkast með önnur fyrirtæki í eigu ríkisins.

8. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1997 en falla úr gildi 31. desember árið 2000 nema Alþingi hafi áður tekið ákvörðun um að framlengja þau. Alþingi skal fyrir 31. desember 2000 taka ákvörðun um hvernig farið verður með eignir og skuldir áhættulánasjóðsins eftir þann tíma.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram og kynnt á síðasta þingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Enn einn sjóðurinn — til hvers? Eru ekki nægilega margir sjóðir til? Og bankar? Svárið er bæði já og nei. Vissulega eru til nægilega margir sjóðir til þess að sinna margvíslegum verkefnum. Hins vegar er ekki til nein stofnun sem getur veitt fyrirtækjum og einstaklingum áhættulán — jafnvel án þess að venjuleg veðsetning sé fyrir hendi. Þingmenn Alþýðubandalagsins heimsóttu í jólaeyfi Alþingis 1995–96 nokkur fyrirtæki sem glíma við nýjungar. Hér er um að ræða fyrirtæki sem hafa sprottið af hugviti en ekki eignum. Forráðamenn þeirra hafa ekki fengið fjárhagslegan stuðning, en samt hefur þessum fyrirtækjum tekist á undraverðum hraða að rífa sig upp. Dæmi um slík fyrirtæki eru Tæknival og Oz en það síðarnefnda hefur vakið athygli víða um heim og hefur reyndar þegar stofnað útibú í tveimur öðrum heimsálfum.

Þær þjóðir, sem hafa náð mestum árangri í efnahagsmálum á síðustu árum, hafa einmitt lagt áherslu á fyrirtæki sem byggjast á hugviti og athyglisvert er að nokkur þeirra landa sem fátækust eru af auðlindum hafa náð einna lengst í því að byggja upp hagvöxt. Margt bendir til þess að möguleikar Íslendinga liggja einnig þarna; auk þess að leggja áherslu á nýtingu hefðbundinna auðlinda til lands og sjávar.

Um þessi mál var fjallað á fundi miðstjórnar Alþýðubandalagsins 17. og 18. febrúar í tengslum við umræður um kjaramál. Þar var bent á hróplegan mun á launum fólks á Íslandi og í grannlöndunum og jafnframt minnt á nauðsyn þess að efla Lánasjóð íslenskra námsmanna. Þá var minnt á áhættulánasjóðinn sem gerðar hafa verið samþykktir um á vegum Alþýðubandalagsins.

Miklar umræður hafa verið um áhættulánasjóð á undanföllum árum. Hafa þær ekki farið fram á Alþingi heldur fremur í fjölmiðlum. Á aðalfundi SF fjallaði Einar Svansson framkvæmdastjóri um þessi mál og benti m.a. á stórfellda styrki innan Evrópusambandsins. Þá kom fram að styrkir næmu 3% af veltu sjávarútvegsins í Noregi. Því er þetta nefnt að þarna kom fram að um er að ræða margvíslega starfsemi hins opinbera í grannlöndum okkar og samkeppnislöndum sem auðveldar atvinnulífinu að þróa nýjungar á hverjum tíma. Íslendingar hafa hins vegar í seinni tíð hafnað hvers konar stuðningsstarfsemi við atvinnulífið sem aftur hefur það í för með sér að íslenskt atvinnulíf býr að þessu leytnu við lakari skilyrði en sambærileg fyrirtæki erlendis.

Íslensk stjórnvöld hafa reyndar verið ótrúlega treg til að skapa aðstæður í þjóðfélaginu sem styrkja nýsköpunarstarf. Endalausar kröfur um steinsteypuveð hafa dregið mátt úr hugvitsmönnum sem hafa viljað þróa nýjungar í atvinnulífinu hér á landi. Aðrar þjóðir, t.d. Danir, veita margar mikið fé til hugvitsmanna. Fullyrða þeir sem til þekkja að hver króna sem þeir verja til þessa skili sér sjötugföld til baka! Hugvitsmenn á Íslandi hafa stofnað með sér félag og hefur það haldið fram nauðsyn þess að hér á landi yrði stofnaður áhættulánasjóður.

Alþýðubandalagið fjallaði sérstaklega um áhættulánasjóð í útflutningsleið sinni. Útflutningsleiðin byggðist á samþykktum landsfundar 1993 og varð hún undirstaða kosningastefnuskrár Alþýðubandalagsins 1995. Í útflutningsleiðinni er fjallað um fjölmarga þætti atvinnamála, auk velferðarmála og efnahagsmála almennt. Þar sagði m.a. á bls. 82:

„5. Áhættufjármagn fyrir hugvits- og hæfileikafólk.

Nýsköpun í hagkerfinu verður aldrei án þess að opnaður sé aðgangur að verulegu áhættufjármagni fyrir einstaklinga og fyrirtæki sem vilja fara inn á nýjar brautir. Skortur á slíku áhættufjármagni hindrar verulega þróunarmöguleika íslensks atvinnulífs.

Þess vegna er nauðsynlegt að koma á fót sérstökum áhættulánasjóði sem fjármagnaður yrði með árlegum greiðslum frá bönkum, stórfyrirtækjum, ríki og sveitarfélögum. Með starfsemi slíks sérstaks áhættulánasjóðs mundi staða bankanna styrkjast og því væri eðlilegt að þeir tækju þátt í því að koma honum á fót.

Áhættulánasjóðurinn fæli í sér:

- 5.1 Árlega yrðu veittar 500–700 millj. kr. til fyrirtækja og einstaklinga til að greiða fyrir nýjungum í atvinnulífi.
- 5.2 Hámark yrði á hverri lánveitingu, t.d. 20 millj. kr. Leitast yrði við að sem flestir fengju aðgang að áhættufjármagni. Miðað yrði við að 40–100 aðilar fengju árlega aðstoð til nýrra verkefna.
- 5.3 Hugvit, nýjar hugmyndir, hæfileikar einstaklinga, frumleiki og aðrir slíkir eiginleikar nýsköpunar yrðu ráðandi þættir við ákvarðanir sjóðstjórnar.
- 5.4 Fagleg og sjálfstæð vinnubrögð settu svip á störf sjóðsins. Árlega yrði birt skrá yfir ákvarðanir sjóðstjórnar og jafnframt birt lýsing á þeim árangri sem fyrri ákvarðanir hefðu skilað.
- 5.5 Engra veða yrði krafist því hér yrði um áhættufjármagn en ekki venjuleg lán að ræða.
- 5.6 Nái einstaklingar og fyrirtæki árangri og hljóti verulegan tekjuauka verði áhættustyrkurinn greiddur til baka á tíu árum.
- 5.7 Þeir sem einu sinni hafa fengið áhættufjármagn úr sjóðnum en ekki náð árangri gætu ekki komið til greina aftur fyrir en að tíu árum liðnum.“

Frumvarpið um áhættu- og nýsköpunarlánasjóð er því flutt í beinu framhaldi af fyrri samþykktum Alþýðubandalagsins, auk þess sem sókn í atvinnumálum er undirstaðan fyrir bættum kjörum og því að kjörin hér verði sambærileg við það sem gerist í grannlöndum okkar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

1. gr. kveður á um stofnun sjóðsins frá og með næstu áramótum. Gert er ráð fyrir að hann starfi í fjögur ár og er því hugsaður sem eins konar tilraun til skemmri tíma. Stefna frumvarpsins byggist á því að sjóðurinn verði eins konar viðbót við það sjóðaumhverfi sem atvinnulífinu er búið á Íslandi. Í frumvarpinu er miðað við að Alþingi taki fyrir árslok árið 2000 ákvörðun um að leggja sjóðinn niður og sameina starfsemi hans öðrum aðilum eða að framlengja starfsemi hans, enda verði hún talin réttlæt看leg að fenginni reynslu.

Um 2. gr.

Hér er kveðið á um skipan stjórnarinnar. Gert er ráð fyrir að stjórnin verði undir forustu annars þess fulltrúa sem skipaður verði af forsætisráðherra. Lögð er áhersla á að allir stjórnarmenn búi yfir þekkingu á atvinnulífinu.

Þá er gert ráð fyrir að sjóðurinn verði vistaður hjá forsætisráðuneytinu. Meðan ekki er til sérstakt atvinnuvegaráðuneyti er eðlilegt að sjóðurinn sé í forsætisráðuneytinu.

Um 3. gr.

Tilgangur sjóðsins er að stuðla að því að tekin verði upp ný verkefni í atvinnulífi jafnvel þó að eigendur fyrirtækjanna eigi ekki aðgang að öðrum sjóðum sem starfa í þágu

atvinnulífsins og geti ekki uppfyllt hefðbundnar kröfur um veðsetningu fyrir lánum. Hér er vissulega ekki hvatt til þess að „hver sem er“ geti fengið stuðning úr sjóðnum. Þvert á móti ber að gæta aðhalds og vandvirkni við val á lántaka. En hér er lögð áhersla á að þeir sem ekki geta veðsett steinsteypu geti samt lagt af stað í nýsköpun í atvinnulífinu.

Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir að ríkið geti lagt fram allmikið fjármagn eða alls 4 milljarða kr. til sjóðsins. Það kann að virðast mikið fjármagn. Til samanburðar skal það nefnt að ríkið leggur til atvinnulífsins um hálfan milljarð kr. á ári í formi skattafrádráttar við hluta-
bréfakaup. Heildarvaxtatekjur í þjóðfélaginu árið 1994 voru um 33 milljarðar kr. Talið er að 10% nafnvaxtaskattur á vexti, eins og nú er reiknað með í sérstakri skýrslu, geti skilað ríkissjóði um 1.100 millj. kr. Fyrirtæki borga um 4,7 milljarða kr. í tekjuskatt á þessu ári og auðvitað mætti hugsa sér að tekjuskattur félaga yrði hækkaður til þess að standa undir framlögum í áhættulánasjóðinn að einhverju leyti. Verður ekki sagt að mati flutningsmanna að hér sé um gríðarlega há framlög að ræða í þetta mikilvæga verkefni. Þá er mögulegt að taka til þess sérstakt gjald að standa undir sjóði þessum. Má í því sambandi minna á iðnrekstrarsjóð sem hafði verkefni sem voru keimlík þeim sem hér er flutt tillaga um. Hann var fjármagnaður með aðlögunargjaldi á innfluttar iðnaðarvörur og var sá skattur viðurkenndur af bandalagsþjóðum okkar í EFTA.

Verður loks á það minnst til samanburðar að hvert eitt prósent í hagvexti skilar þjóð-
arþúinu 4 milljörðum kr. Því ekki að taka hluta af hagvextinum til þess að borga niður skuldir ríkisins með jákvæðum hætti, þ.e. með því að auka verðmætasköpun í atvinnulí-
finu verulega? Þannig er unnt að rífa efnahagslífið út úr þeim vítahring stöðnunar og stór-
iðjuvona sem hafa einkennt það á undanförunum árum.

Flutningsmenn telja einnig að til greina komi að taka sérstaka ákvörðun um tekju-
stofna fyrir sjóðinn eða að einhver þeirra sjóða sem nú eru starfræktir renni að hluta til eða að öllu leyti í áhættulánasjóðinn. Þá má benda á að þegar ríkið selur fyrirtæki væri eðlilegt að þeir fjármunir rynnu beint í sjóð eins og þann sem hér er gerð tillaga um.

Í b-lið er gert ráð fyrir vaxtatekjum og e.t.v. tekjum af verðbréfum eða hlutafjáreign-
um. Þá má hugsa sér að stjórn sjóðsins hafi samband við sveitarstjórnir og forráðamenn lífeyrissjóða til þess að beina fjármunum þessara aðila í svipaðan farveg þegar það á við.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um helstu stuðningsleiðir sjóðsins við starfsemi fyrirtækja. Þar er gert ráð fyrir:

- a. að kaupa megi hlutafé eða hluta í nýjum fyrirtækjum eða í eldri fyrirtækjum sem kjósa að glíma við ný verkefni — þá er jafnframt miðað við að um leið og gengið er frá kaupum á hlut í fyrirtæki verði ákveðið hvenær sjóðurinn hættir þátttöku í fyrirtækinu þannig að það verði frá upphafi að reikna með því að standa á eigin fótum,
- b. að veita vaxtalaus lán úr sjóðnum, endurkræfan styrk eða víkjandi lán, enda séu gerðar strangar faglegar kröfur til verkefnisins,
- c. að veita lán úr sjóðnum jafnvel þó að fyrirtæki geti ekki veðsett eignir fyrir lánunum með hefðbundnum hætti,
- d. að kosta sérfræðiaðstoð við markaðssetningu og þróunarstarfsemi fyrir fyrirtæki,
- e. að veita lán á venjulegum kjörum til viðbótar annarri fyrirgreiðslu annarra lánastofna.

Ekki er þó um tæmandi upptalningu að ræða þar sem gera verður ráð fyrir að stjórnin þurfi að hafa allmikið svigrúm í starfsemi sinni. Engu að síður eru sett inn stefnumarkandi ákvæði eins og þau að leitast skuli við að styðja tiltekinn fjölda fyrirtækja á ári hverju, að heimilt verði að krefjast endurgreiðslu fjár eftir fimm til tíu ár og að styrkur til eins fyrirtækis megi ekki fara yfir 20 millj. kr. í hvert skipti.

Um 6. gr.

Stjórn sjóðsins er skylt að gera strangar faglegar kröfur til stjórnenda fyrirtækis sem fær lán eða stuðning frá sjóðnum. Óheimilt er að veita stuðning úr sjóðnum til fyrirtækja sem sérstaklega tengjast stjórnarmönnum. Hér er kveðið á um nauðsyn þess að stjórnin vandi verk sín að öllu leyti eins og framast er kostur.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að Ríkisendurskoðun annist endurskoðun á starfsemi, rekstri og stjórnsýslu sjóðsins, á sama hátt og tíðkast með önnur fyrirtæki í eigu ríkisins.

Um 8. gr.

Hér er kveðið á um gildistöku og þá skyldu Alþingis að hafa fyrir lok ársins 2000 tekið ákvörðun um það sem á að koma í staðinn fyrir starfsemi sjóðsins og hvernig fara á með eigur hans framvegis.