



Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju
Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. janúar 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 (framkvæmd)

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“, „SA“ eða „samtökin“ eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009 (þskj. 411. í 296. máli). Frumvarpið er sett fram sem hluti af heildarendurskoðun á regluverki skattahvata vegna rannsókna og þróunar (hér eftir „R&P“).

Samtökin styðja markmið um skýrari, skilvirkari og gagnsærri framkvæmd R&P-kerfisins og sýna skilning á nauðsyn þess að bregðast við ábendingum um hvað betur má fara í eftirliti og samræmingu. Samtökin leggja þó ríka áherslu á að breytingar á framkvæmd kerfisins verði ekki til þess fallnar að draga úr hvötum til nýsköpunar, skapa ófyrirsjáanleika eða veikja samkeppnishæfni Íslands sem staðsetningu fyrir fjárfestingu í nýsköpun og öflug fyrirtæki í tækni- og hugverkaiðnaði.

Skattahvatar vegna R&P eru stærsta og mikilvægasta framlag ríkisins til uppbyggingar hugverkaiðnaðar sem hefur fest sig í sessi sem fjórða útflutningsstoð íslensks efnahagslífs. Öflugir skattahvatar og fyrirsjáanleiki og stöðugleiki í framkvæmd laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki eru lykilforsendur þess að fyrirtæki í tækni- og hugverkaiðnaði geti fjármagnað sig og ráðist í þróunarverkefni.

Samtökin skiluðu inn umsögn við drög að frumvarpi sem birt voru í Samráðsgátt stjórnvalda hinn 28. október 2025 (mál nr. S-218/2025) þrátt fyrir að slíkt komi ekki fram í greinagerð með frumvarpinu. Samtökin telja því rétt að vekja sérstaklega athygli á umræddri umsögn sem finna má hér að neðan.¹

Almennar athugasemdir: skortur á heildarsýn og fyrirsjáanleika

Samtökin vilja koma á framfæri áhyggjum af því að heildarendurskoðun laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sé framkvæmd í áföngum, án þess að fyrir liggi skýr heildaráætlun, tímalína eða yfirlýsing um lokamarkmið breytinganna. Fram kemur í greinagerð með frumvarpinu að heildarendurskoðunin sé gerð í tveimur áföngum og ennfremur er fjallað um einstök framkvæmdatriði, án þess að sett sé fram heildstæð sýn á þróun R&P-kerfisins til lengri tíma og hvaða atriði það séu sem tekin verða til skoðunar í seinni fasa endurskoðunarinnar.

¹ https://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Umsogn-SI-og-SA-um-frumv.-um-studning-vid-nysk.ft.-framkvaemd-_mal-S_218_2025.-10-11-2025.pdf

Slík nálgun skapar verulega óvissu fyrir nýsköpunarfyrirtæki og fjárfesta. Fyrirsjáanleiki er ekki aukaatriði heldur grundvallarforsenda fjárfestinga í rannsóknum og þróun. Skortur á skýrri heildaráætlun getur dregið úr vilja fyrirtækja til að ráðast í ný verkefni hér á landi og veikt stöðu Íslands í alþjóðlegri samkeppni.

Samtökin telja brýnt að stjórnvöld setji fram skýra áætlun um umfang, efni og tímaramma heildarendurskoðunar laganna áður en frekari breytingar á framkvæmd eru lögfestar.

Um einstök ákvæði frumvarpsins

1. Fyrirtæki í fjárhagsvanda

Samtökin benda á að breytingin á ákvæði 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er efnislega óbreytt frá drögum að frumvarpi og felur einungis í sér orðalagsbreytingu. Þrátt fyrir það leysir ákvæðið ekki þann grundvallarvanda sem nýsköpunarfyrirtæki hafa staðið frammi fyrir vegna beitingar reglna um fyrirtæki í fjárhagsvanda.

Í frumvarpinu er lagt til að við mat á því hvort fyrirtæki teljist í fjárhagsvanda skuli einnig líta til fjárhagsstöðu móðurfélags eða tengdra aðila innan samstæðu. Samtökin styðja þessa breytingu að því marki sem hún miðar að samræmi við reglur EES um ríkisaðstoð.

Samtökin telja þó að breytingin leysi ekki þann rótgróna vanda sem verið hefur við skilgreiningu hugtaksins „fyrirtæki í fjárhagsvanda“ þegar kemur að nýsköpunarfyrirtækjum. Rekstrartap á uppbyggingarstigi er eðlilegur hluti nýsköpunarferlis og endurspeglar fjárfestingu í framtíðarverðmætasköpun, ekki rekstrarvanda í hefðbundnum skilningi þess orðs.

Samtökin gagnrýna sérstaklega að áfram sé miðað við fjárhagsstöðu fyrirtækja á umsóknardegi. Slík nálgun er bæði óraunhæf í framkvæmd og útilokar fyrirtæki sem eru í eðlilegum fjárfestingar- og þróunarfasa, jafnvel þótt þau búi yfir staðfestri fjármögnun og raunhæfum rekstraráætlunum.

Samtökin leggja til að:

1. Skilgreining á fjárhagsvanda verði endurskoðuð frá grunni, þannig að mat taki mið af raunverulegri rekstrarhæfi, sjóðsstöðu og fjármögnunarforsendum.
2. Undanþága verði veitt fyrir nýsköpunarfyrirtæki í virku þróunarferli, sem fengið hafa fjármögnun frá viðurkenndum sjóðum eða fjárfestum.
3. Ákvæði um að miða við stöðu á umsóknardegi verði afnumið, sbr. g.lið 4. mgr. 2. gr. reglugerð nr. 1666/2024 sem breytti reglugerð um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 758/2011, þar sem það skapar óraunhæft ferli og útilokar fyrirtæki sem eru í eðlilegum fjárfestingarfasa.

Ákvæði frumvarpsins eins og það stendur nú leysir ekki rót vandans heldur eykur óvissu og býr til ófyrirsjáanleika. Með því að skylda fyrirtæki til að líta til fjárhagsstöðu tengdra aðila, án þess að veita svigrúm til að sýna fram á eigin fjárfestingargetu, er vegið að grundvelli nýsköpunar. Samtökin telja óásættanlegt að nýsköpunarfyrirtæki, til dæmis á sviði lyfjaþróunar, séu útilokuð á grundvelli formsatriða án þess að fram fari efnislegt mat á stöðu þeirra og horfum. Slík breyting á framkvæmd R&D-kerfisins er augljós, dregur úr fyrirsjáanleika og vinnur beint gegn markmiðum laganna um stuðning við rannsóknir og þróun.

2. Aðkeypt þjónusta og takmarkanir á styrkhæfum kostnaði

Frumvarpið viðheldur gildandi fjárhæðartakmörkun á styrkhæfum kostnaði vegna aðkeyptrar þjónustu, sem nemur 20% af lögbundnu endurgreiðslubaki, og bætir jafnframt við nýrri efnislegri takmörkun með því að setja hámark á það hlutfall heildar styrkhæfs kostnaðar hvers R&Ð verkefnis sem má vera tilkomið vegna aðkeyptrar þjónustu.

Samtökin vara við því að slíkar skorður geti haft neikvæð áhrif á fyrirtæki í tækni- og hugverkaiðnaði þar sem útvistun sérhæfðra verkþátta er eðlilegur og óhjákvæmilegur hluti rannsókna- og þróunarferlisins. Þetta á einkum við um greinar á borð við lyfjaþróun, líftækni, djúptækni og flókna hugbúnaðarþróun, þar sem fyrirtæki þurfa að nýta sér sérhæfða aðstöðu, þekkingu eða regluverksbundna þjónustu sem ekki er fyrir hendi innanlands.

Mikilvægast í þessu samhengi er að hugverkin, yfirráðin og tekjumyndunin eigi sér stað hér á landi, en ekki að hver einstakur verkþáttur sé framkvæmdur innanlands. Staðsetning einstakra verkþátta segir eitt og sér lítið um raunverulega nýsköpun eða verðmætasköpun verkefna. Of þröngar skorður á aðkeypta þjónustu geta í reynd útilokað lögmæt R&Ð verkefni frá stuðningi og skapað hvata til að færa stærri hluta starfsemi úr landi, þar á meðal hugverkin sjálf, sem er þvert á markmið laganna.

Samtökin vilja jafnframt árétta að með frumvarpinu er lögfest ný efnisleg takmörkun á hlutfalli styrkhæfs kostnaðar vegna aðkeyptrar þjónustu innan einstakra verkefna. Í gildandi lögum er einungis kveðið á um hámarksfjárhæð aðkeyptrar þjónustu, sem nemur 20% af lögbundnu endurgreiðslubaki, en ekki um hámarkshlutfall hennar af heildarkostnaði verkefnis. Með því að lögfesta 80% hámarkshlutfall aðkeyptrar þjónustu er svigrúm nýsköpunarfyrirtækja þrengt enn frekar með nýju viðmiði sem ekki hefur gilt hingað til.

Þótt í greinargerð frumvarpsins sé því haldið fram að breytingin hafi takmörkuð áhrif, telja samtökin að slík hlutfallstakmörkun endurspegli ekki raunveruleika alþjóðlegrar nýsköpunarstarfsemi og geti haft veruleg áhrif á tilteknar greinar og langtímaverkefni þar sem útvistun er eðlilegur og óhjákvæmilegur hluti þróunarferlisins. Samtökin telja því tilefni til að endurskoða ákvæðið nánar eða tryggja að undantekningar ná til þeirra verkefna þar sem aðkeypt þjónusta er nauðsynleg vegna eðlis starfseminnar, regluverks eða sérhæfðrar þekkingar.

3. Framlengdur staðfestingartími R&Ð-verkefna

Samtökin fagna tillögu frumvarpsins um að veita smærri fyrirtækjum tveggja ára staðfestingu á R&Ð verkefnum í stað eins árs. Breytingin er til þess fallin að auka fyrirsjáanleika, draga úr umsýslubyrði og bæta nýtingu tíma og fjármuna bæði hjá fyrirtækjum og Rannís.

Samtökin hvetja þó til þess að skoðað verði hvort slík framlenging eigi einnig að ná til stærri hóps fyrirtækja. Markmið laganna er að hvetja til fjárfestinga í nýsköpun óháð stærð eða rekstrarformi fyrirtækja.

4. Óljós hugtakanotkun og of matskennd framkvæmd

Samtökin gera athugasemdir við notkun hugtaka á borð við „hrein nýsköpunarfyrirtæki“ í greinargerð frumvarpsins. Hugtakið er hvorki skilgreint í lögum né reglugerð og endurspeglar ekki raunveruleika atvinnulífsins, þar sem nýsköpun fer oft fram samhliða annarri starfsemi innan fyrirtækja.

Áhætta á rangri framsetningu kostnaðar ræðst ekki af tegund fyrirtækis heldur af gæðum eftirlits og skýrleika regluverksins. Slík hugtakanotkun getur leitt til óvissu, mismunandi túlkunar og aukins matsfrelsis stjórnvalda, sem er andstætt markmiðum um gagnsæi og fyrirsjáanleika.

5. Reglugerðarheimild um menntun, þjálfun og reynslu

Samtökin gera athugasemdir við nýja reglugerðarheimild sem heimilar ráðherra að setja reglur um mat á menntun, þjálfun og reynslu starfsmanna sem taka þátt í rannsókn- og þróunarverkefnum.

Þótt markmiðið sé að tryggja gæði og faglegt mat, telja samtökin hættu á að of stífar eða formlegar kröfur geti dregið úr sveigjanleika kerfisins og útilokað frumkvöðla með hagnýta reynslu. Nýsköpun fer oft fram í þverfaglegum teymum þar sem innsæi, reynsla og skapandi hugsun vega jafnt eða meira en formleg prófgráða.

Lokaorð

Samtökin leggja áherslu á að heildarendurskoðun laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki verði nýtt sem tækifæri til að efla en ekki veikja það kerfi sem hefur reynst eitt áhrifaríkasta efnahagslega úrræði stjórnvalda undanfarinna ára til að auka verðmætasköpun og útflutningstekjur Íslands. Óumdeilt er að öflugir skattahvatar undanfarinna ára hafa byggt undir nýja og sterka útflutningsstoð sem stefnir í að verða sú verðmætasta innan nokkurra ára.

Frumvarpið felur í sér jákvæð skref, einkum hvað varðar lengri staðfestingartíma verkefna, en jafnframt felur frumvarpið í sér ákvæði sem auka ófyrirsjáanleika, þrengja að eðlilegum nýsköpunarverkefnum og geta dregið úr vilja fyrirtækja og fjárfesta til að ráðast í ný verkefni hér á landi.

Samtökin hvetja Alþingi til að endurskoða frumvarpið í ljósi framangreindra athugasemda og tryggja að breytingar á framkvæmd R&D-kerfisins styðji áfram við fjárfestingu í nýsköpun, verðmætasköpun og samkeppnishæfni Íslands til framtíðar.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Ísak Rúnar Einarsson

f.h. Samtaka iðnaðarins



Erla Tinna Stefánsdóttir