



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
b.t. skattaskrifstofu
Sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 10. nóvember 2025

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki (framkvæmd), mál s-218/2025

I. Inngangur

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi að breytingum á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 (hér eftir „lögin“) en drögin eru hluti af heildarendurskoðun á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sem er í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytis auk menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis. Um leið og samtökin styðja heildarendurskoðun á lögnum með það að markmiði að tryggja fyrirsjáanleika og skilvirkni kerfisins, sbr. fyrri umsögn samtakanna við áformin¹, vilja samtökin koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum á þessu stigi og leggja áherslu á að breytingarnar verði ekki til þess fallnar að draga úr hvötum til nýsköpunar.

Samtökin vilja jafnframt óska eftir skýrari upplýsingum um hvernig heildarendurskoðun laganna, og þar með regluverksins í kringum skattahvata vegna rannsókna og þróunar (hér eftir „R&P“ eða „R&P-kerfið“), verður háttað. Fyrirsjáanleiki er lykilatriði fyrir nýsköpunarfyrirtæki sem þurfa að tryggja fjármögnun til margra ára. Í frumvarpinu er ekki fjallað heildstætt um framkvæmd og túlkun R&P-kerfisins, heldur er stefnt að því að skipta endurskoðuninni upp í nokkur sjálfstæð frumvörp. Samtökin hvetja því til þess að ráðuneytið setji fram skýra tímalínu og áætlun um umfang og efni endurskoðunarinnar, þannig að fyrirtæki geti byggt á raunhæfum forsendum við langtímaáætlanir og fjárfestingar. Skortur á skýrri heildaráætlun um framgang endurskoðunarinnar skapar óvissu og getur dregið úr vilja fjárfesta og fyrirtækja til að ráðast í ný verkefni.

II. Fjárfesting í R&P leiðir til hærri framleiðni

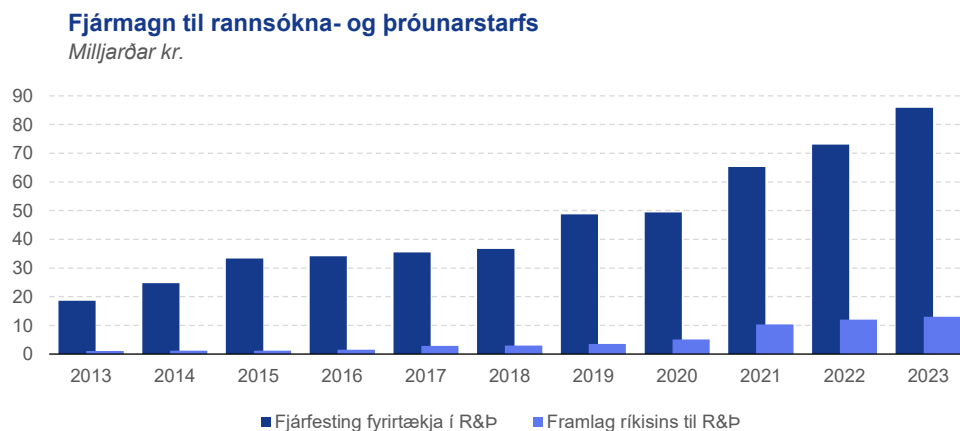
Hugverkaiðnaður hefur fest sig í sessi sem fjórða stoð útflutnings á Íslandi en útflutningstekjur hugverkaiðnaðar námu 309 milljörðum króna árið 2024. Þessi þróun er ekki tilviljun heldur afrakstur vinnu stórhuga frumkvöðla og kemur ekki síst til vegna markvissra breytinga á skilyrðum til nýsköpunar á síðustu árum, þ.e. aukinna skattahvata vegna rannsókna og þróunar.² Skattahvatar vegna R&P eru stærsta og mikilvægasta framlag ríkisins til áframhaldandi vaxtar hugverkaiðnaðar og þar með aukinnar framleiðni í hagkerfinu en framleiðni er há í hugverkaiðnaði. Vegna smæðar hagkerfisins og fjarlægðar frá helstu mörkuðum þurfa íslensk

¹ https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Umsogn-SI-um-aform-um-studning-vid-nyskopunarfyrirtaeki-mal-S-189_2025-10-10-2025.pdf

² [Hugverkaidnadur Fact-Sheet-05-2025.pdf](#)

fyrirtæki í hugverkaiðnaði á enn öflugri skattahvötum að halda en tíðkast í nágrannaríkjum. Reynslan sýnir að kerfið hefur skilað árangri, sem endurspeglast meðal annars í vexti greinarinnar á undanförunum árum.

Þróun síðustu ára sýnir glögg að auknir skattahvatar leiða til aukinna fjárfestinga fyrirtækja í R&D sem leiðir aftur til hærri framlaga ríkisins. Til dæmis nam framlag ríkisins um 3 milljörðum kr. árið 2018 en á sama tíma vorðu fyrirtæki 37 milljörðum kr. í R&D. Árið 2021 námu framlög ríkisins 10 milljörðum kr. en þá var fjárfesting fyrirtækja í R&D rúmlega 65 milljarðar kr. Skattahvatarnir hafa leitt til mikillar aukningar í fjárfestingu í nýsköpun á Íslandi þar sem stærstur hluti fjármuna kemur frá einkaaðilum, fyrirtækjum. Árið 2022 nam fjárfesting fyrirtækja 73 milljörðum kr. og framlag ríkisins 12 milljörðum kr. Árið 2023 nam fjárfesting fyrirtækja um 86 milljörðum og framlag ríkisins í gegnum skattahvatana var 13 milljarðar kr.



Skattahvatar vegna R&D eru ekki útgjöld í hefðbundnum skilningi heldur fjárfesting í framtíðarhagvexti. Fjárfesting í nýsköpun leiðir til hærri framleiðni, aukinna útflutningstekna og bættra lífskjara til lengri tíma. Það er því áhyggjuefni ef stjórnvöld líta á stuðning við nýsköpun sem kostnað fremur en fjárfestingu sem skilar margföldum ávinningi fyrir þjóðarbúið. Er hér vísað í orðræðu í greinargerð með frumvarpinu.

III. Um einstaka liði frumvarpsins

A. Fjárhagsvandi

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við mat á því hvort fyrirtæki teljist í fjárhagsvanda skuli einnig líta til fjárhagsstöðu móðurfélags eða tengdra aðila innan samstæðu. Breytingin er sögð til samræmis við reglur EES um ríkisaðstoð.

Samtökin styðja þessa breytingu en telja að meira þurfi að koma til. Mestu máli skiptir að endurskilgreina hugtakið „fyrirtæki í fjárhagsvanda“ þannig að það endurspegli eðli nýsköpunarreksturs, þar sem tap á uppbyggingarskeiði er eðlilegur hluti fjárfestingarferlisins en ekki merki um rekstrarvanda.

Samtökin leggja því til að:



1. Skilgreining fjárhagsvanda verði endurskoðuð frá grunni, þannig að mat taki mið af raunverulegri rekstrarhæfni og fjármögnunarforsendum.
2. Undanþága verði veitt fyrir nýsköpunarfyrirtæki í virku þróunarferli, með staðfesta 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.

Núverandi tillaga ráðuneytisins leysir ekki rót vandans og getur jafnvel aukið óvissu þar sem fyrirtæki þurfa nú að taka tillit til fjárhagsstöðu tengdra aðila án þess að fá raunverulegt svigrúm til að sýna fram á fjárfestingargetu sína og fjármögnun.

B. Aðkeypt þjónusta

Í 2. og 6. gr. frumvarpsins er lagt til að reglur varðandi aðkeypta þjónustu í rannsóknar- og þróunarverkefnum verði einfaldaðar og skýrðar. Samkvæmt frumvarpinu má kostnaður við aðkeypta þjónustu (í formi rannsóknar- eða þróunarvinnu) frá ótengdum aðilum innan EES eða ríkja sem Ísland hefur gert tvísköttunarsamning við, vera styrkhæfur, en hlutfall slíks kostnaðar skal hámarkað við nú **80% af heildarstyrkhæfum kostnaði verkefnis** og jafnframt **ekki fara yfir 20% af lögbundnu hámarkspaki**. Ákvæði um 20% hámark af paki var lögfest haustið 2024 og tók gildi 1. janúar 2025.

Í alþjóðlegum hugverkaiðnaði er eðlilegt að fyrirtæki útvisti ákveðnum þáttum rannsóknar- og þróunarferlisins, svo sem forritun, gagnagreiningu eða klínískum prófunum, án þess að það dragi úr raunverulegri nýsköpunarstarfsemi eða virðissköpun hér á landi. Mikilvægast er að hugverkin, ákvörðunartakan og tekjumyndunin séu á Íslandi, ekki endilega að hver einasti verkþáttur sé framkvæmdur hér.

Samtökin leggjast ekki alfarið gegn því að skorður séu settar hvað varðar styrkhæfan kostnað í tilviki aðkeyptrar þjónustu, en vara við því að breytingarnar geti leitt til þess að fyrirtæki sem útvista eðlilegum þáttum í R&B verkefni verði af rétti til endurgreiðslu. Í öllu falli benda samtökin á að rökrétt gæti verið að breyting um 20% hámark skuli ekki eiga við fyrirtæki sem eru í langtíma rannsóknnum- og þróunum, sbr. t.d. lyfjapróun og djúptækni, eða almennt við kostnað við aðkeypta þjónustu sem er tilkomin vegna verkefna sem fylgja þurfa ákveðnu regluverki og verða að útvista þróun sinni, sbr. t.d. klínískar rannsóknir.

C. Framlengdur staðfestingartími

Tillaga 5. gr. um að veita smærri fyrirtækjum tveggja ára staðfestingu á rannsóknar- og þróunarverkefnum í stað eins árs er jákvæð og til þess fallin að auka fyrirsjáanleika hjá nýsköpunarfyrirtækjum. Samtökin fagna breytingunni en vilja þó hvetja stjórnvöld til þess að skoða hvort tilefni sé til þess að víkka tillöguna út til þess að hún eigi við stærri hóp fyrirtækja.

Samtökin leggja áherslu á að allir aðilar sem stunda rannsóknir og þróun skuli eiga jafnan rétt til fyrirsjáanleika og hagræðis í umsóknarferli, óháð því hvort starfsemin er að öllu leyti nýsköpunardrifin eða hluti af umfangsmeiri rekstri. Markmið laganna er að hvetja til fjárfestinga í nýsköpun, óháð því hvort hún fer fram í sprotafyrirtæki eða hjá rótgrónu fyrirtæki sem fjárfestir í rannsóknnum og þróun. Staðfesting á verkefnum til tveggja ára í stað eins árs myndi draga úr umsýslubyrði og endurteknum umsóknum og spara tíma og fjármagn bæði fyrir umsækjendur og



Rannís. Þá myndi það gera Rannís kleift að beina vinnu sinni að efnislegu mati og gæðum verkefna fremur en endurteknum formsatriðum.

Þetta væri því bæði til bóta hvað skilvirkni varðar og þjónustu, sem myndi bæta fyrirsjáanleika hjá fyrirtækjum og nýta fjármagn ríkisins betur í framkvæmd kerfisins.

Samtökin vilja gera athugasemdir við notkun hugtaksins „*hrein nýsköpunarfyrirtæki*“ í greinargerð frumvarpsins. Hugtakið er hvorki skilgreint í lögum né reglugerð og endurspeglar ekki raunveruleika atvinnulífsins. Flest fyrirtæki sem stunda rannsóknir og þróun eru blönduð að eðlisfari, þar sem nýsköpunarstarf fer fram samhliða annarri starfsemi – þjónustu, framleiðslu eða sölu. Í greinargerð frumvarpsins er því haldið fram að meiri hætta sé á því hjá fyrirtækjum sem ekki teljast „hrein nýsköpunarfyrirtæki“ að kostnaður sem ekki tengist raunverulegri nýsköpunarstarfsemi verði talinn styrkhæfur. Áhætta á rangri framsetningu kostnaðar ræðst ekki af tegund fyrirtækis heldur af gæðum eftirlits og skýrleika regluverksins. Nýsköpun á sér oft stað innan starfandi fyrirtækja sem eru með aðra tekjuliði, og það er hvorki eðlilegt né hagkvæmt að gera slíkar einingar tortryggilegar. Mikilvægara er að tryggja samræmt og faglegt mat á kostnaði verkefna, óháð formi fyrirtækja, fremur en að þrengja kerfið með óljósri aðgreiningu milli „hreinna“ og „blandaðra“ nýsköpunarfyrirtækja. Með auknu gagnsæi, skýrum viðmiðum og betri samhæfingu Rannís og Skattsins má fyrirbyggja misnotkun án þess að draga úr hvata til nýsköpunar í atvinnulífinu.

D. Tímafrestur Rannís

Samtökin gera ekki athugasemdir við að afgreiðslufrestur Rannís verði lengdur úr tveimur mánuðum í þrjá að jafnaði, enda hefur það verið ljóst á síðastliðnum mánuðum að stofnunin hefur átt í erfiðleikum með að uppfylla núverandi tímafrestr vegna aukins fjölda og umfangs umsókna. Lenging frestsins um einn mánuð er þó ekki líkleg til að leysa undirliggjandi vandamál í framkvæmd kerfisins eða bæta skilvirkni þess að einhverju marki. Samtökin leggja áherslu á að stjórnvöld skoði málaflokkinn í stærra samhengi með það að markmiði að tryggja skjótari, einfaldari og skilvirkari málsmeðferð. Þau telja æskilegt að skoðað verði hvort hluti af umsýslu og framkvæmd geti verið falinn öðrum aðilum eða styrkt Rannís með töluverðum hætti sem geti létt á álagi hjá stofnuninni. Þá er mikilvægt að „að jafnaði“ verði ekki notað sem almennt svigrúm til tafa heldur sem sveigjanleikaákvæði sem tryggir að meginreglan um skjótan málarekstur haldist óbreytt.

Mikilvægt er að tryggja fyrirsjáanleika og stöðugleika í þjónustu við fyrirtæki sem sækja um staðfestingu á rannsókn- og þróunarverkefnum, þar sem tafir í afgreiðslu geta haft bein áhrif á fjármögnun og framvindu nýsköpunarstarfs.

E. Reglugerðarákvæði um sérfræðimenntun, þjálfun og reynslu

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

Samtökin skilja að markmið ákvæðisins sé að tryggja gæði og faglegt mat, en telja jafnframt að slíkt ákvæði geti auðveldlega orðið til að auka flækjustig og draga úr sveigjanleika í kerfinu. Nýsköpun fer oft fram í þverfaglegum teymum þar sem reynsla, innsæi og frumkvöðlahugsun vega jafnt eða meira en formleg prófgráða. Því væri varhugavert ef hæfismat byggðist á þröngum skilgreiningum eða formlegum menntunarkröfum.



Að mati samtakanna ættu stjórnvöld að vera hlutlaus gagnvart því hver eða hverjir stunda nýsköpun, svo lengi sem raunhæfar væntingar eru um að afurðirnar skili afrakstri til framtíðar að teknu tilliti til þeirrar óvissu sem nýsköpun er jafnan háð. Eðlilegra væri að miða við það hvort teymið búi yfir nægri þekkingu og getu til að framkvæma verkefnið á faglegan hátt, fremur en að setja stífar kröfur sem gætu útilokað einstaklinga með hagnýta reynslu eða nýjar aðferðir. Nýsköpun sprettur oft úr samvinnu fólks með fjölbreyttan bakgrunn, t.d. tæknimenntaðra, hönnuða og frumkvöðla og til eru dæmi um nýjungar sem skapað hafa íslensku samfélagi töluvert virði án þess að frumkvöðullinn hafi formlega menntun að baki sér.

Samtökin leggja því til að ákvæðið verði útfært með mjög hóflegum og skýrum hætti, og í nánú samráði. Markmiðið ætti að vera að tryggja gæði og gagnsæi í mati, ekki að þrengja þátttöku eða auka stjórnsýslulegar hindranir.

IV. Lokaorð

Samtökin leggja áherslu á að heildarendurskoðun laganna um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki verði nýtt sem tækifæri til að efla, ekki veikja, það kerfi sem hefur reynst ein áhrifaríkasta efnahagslega aðgerð stjórnvalda undanfarinna ára. Öflugir skattahvatar vegna rannsókna- og þróunar hafa leitt til aukinnar fjárfestingar í nýsköpun og hugverkum, aukið framleiðni og stuðlað að fjölbreyttari og sjálfbærari verðmætasköpun í íslensku atvinnulífi.

Samtökin hvetja stjórnvöld til að endurmeta frumvarpið í ljósi þeirra sjónarmiða sem fram koma í umsögninni, og vinna áfram að breytingum í nánú samráði við hugverkaiðnaðinn, þar sem áherslan er á að tryggja stöðugleika, samkeppnishæfni og áframhaldandi vöxt hugverkaiðnaðar á Íslandi.

Virðingarfyllst,

Erla Tinna Stefánsdóttir,
viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði
SI

Ísak Einar Rúnarsson,
forstöðumaður málefnasviðs SA