

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Skrifstofa skattamála
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Kópavogi 7. ágúst 2026

Efni: Umsögn vegna áforma um lagasetningu um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009.

1. Inngangur og almennt um áformin

Deloitte Legal ehf. („**Deloitte Legal**“) hefur á undanförunum árum veitt ráðgjöf til fjölda nýsköpunarfyrirtækja í tengslum við umsóknir og málsmeðferð hjá Rannsóknarmiðstöð Íslands („**RANNÍS**“) á grundvelli laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 („**lögin**“). Sú reynsla veitir Deloitte Legal víðtæka innsýn í þær áskoranir og þá annmarka sem umsækjendur standa frammi fyrir í samskiptum við stjórnsýsluna og er grundvöllur þeirrar umsagnar sem hér er send.

Síðustu misseri hefur Deloitte Legal aðstoðað fjölda umbjóðenda vegna umsókna sem hafa fengið neikvæða umsögn eftir að umsókn þeirra hefur velts um hjá RANNÍS svo misserum skiptir, oft með litlum eða engum rökstuðningi. Í mörgum tilvikum sitja fyrirtæki hreinlega uppi með niðurstöðu þar sem þau átta sig ekki á hvers vegna umsókn þeirra hafi verið synjað. Telur Deloitte Legal fullt tilefni til þess að gera breytingar á núverandi fyrirkomulagi en eins og staðan er í dag er veruleg hætt á að nýsköpunarfyrirtæki sjái vængi sína útbreidda hér á landi.

Deloitte Legal fagnar því að Fjármála- og efnahagsráðuneytið leiti leiða til að endurskoða og bæta umgjörð laganna. Áformin eru mikilvægt skref í að efla nýsköpunarumhverfið á Íslandi og bregðast við þeirri gagnrýni sem fram hefur komið í alþjóðlegum úttektum, m.a. af hálfu OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sérstaklega er fagnað eftirfarandi þáttum í áformunum:

Fyrst: Fyrirhugaðri innleiðingu formlegrar stjórnsýslukæruleiðar, sem er brýn nauðsyn í ljósi þess að ákvarðanir RANNÍS eru á grundvelli gildandi laga endanlegar á stjórnsýslustigi og umsækjendum stendur aðeins til boða dómstólaleið.

Annað: Áformum um að skýra og einfalda skilyrði fyrir styrkhæfum kostnaði, sem mun draga úr óvissu umsækjenda og auka samræmi í framkvæmd.

Þriðja: Áformum um lengri gildistíma staðfestinga rannsóknar- og þróunarverkefna, sem mun minnka umstang fyrirtækja og RANNÍS.

Fjórdá: Áformum um færslu umsóknarfrests fram í tímann, sem mun styrkja hvatningaráhrif kerfisins.

Þrátt fyrir þessa jákvæðu þætti telur Deloitte Legal að áformin taki ekki á nokkrum grundvallar annmörkum á stjórnsýslufrákvæmd og lagaumgjörð sem reynsla okkar og í raun margra annarra leiðir í ljós. Þeim annmörkum er lýst hér á eftir.

2. Meginathugasemdir

2.1. Sérfræðimat RANNÍS (gagnsæi, afmörkun og meðalhóf)

Ákvarðanir RANNÍS um hvort verkefni teljist til rannsókna og þróunar í skilningi laganna eru að eðli sínu matskenndar og krefjast sérfræðilegrar þekkingar. Reynsla Deloitte Legal sýnir þó að framkvæmdin er að mörgu leyti ófyrirsjáanleg. Matið byggir oftast en ekki á almennum og óskýrum viðmiðum sem umsækjendur geta ekki áttað sig á fyrir fram. Þetta kemur fram í því að sambærileg verkefni, þar sem þróunarþátturinn snýr að starfssviði fyrirtækis, fá misjafna meðferð án þess að RANNÍS geri grein fyrir aðgreiningarsjónarmiðum með fullnægjandi hætti.

Í framlögðum áformum er hvatt til þess að skýra skilyrði og samræma við GBER-reglugerðina. Það er vel og góð byrjun, en það eitt og sér dugur ekki. Brýnt er að frumvarpið mæli einnig skýrt fyrir um:

Í fyrsta lagi: Að sérfræðimat RANNÍS sé byggt á gagnsæjum og skjalföstum viðmiðum, þannig að umsækjendur geti við upphaf umsóknarferlis áttað sig á hvaða gögn og útskýringar séu nauðsynleg til að sýna fram á þróunarþáttinn.

Í öðru lagi: Að RANNÍS beri lagaskyldu til að leggja fram efnislegar forsendur mats síns þegar synjun er veitt, þ.e. að tilgreina hvaða verkþættir voru metnir og hvers vegna þeir teldust falla utan gildissviðs laganna, en ekki einungis vísa til almenns lagaákvæðis.

Í þriðja lagi: Að meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 sé gætt með skýrum hætti þegar RANNÍS synjar verkefni, þannig að synjun sé í raunverulegu hlutfalli við þá annmarka sem stofnunin telur að séu á umsókninni.

2.2. Rökstuðningsskylda og upplýsingaréttur umsækjenda

Samkvæmt 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skal rökstuðningur fyrir synjun vera efnislegur og rekjanlegur til þeirra málsatvika og gagna sem lágu til grundvallar. Þó hefur ítrekað komið upp að rökstuðningur RANNÍS við synjun takmarkast við almennar tilvísanir í lagaákvæði eða reglugerð, án þess að tekin sé afstaða til þeirra verkþátta og gagna sem umsækjandi lagði fram.

Þetta veldur tvöföldum réttarspjöllum, þ.e. annars vegar getur umsækjandi ekki metið hvort synjunin sé lögmæt og hins vegar á umsækjandi ekki raunhæfan grundvöll til að nýta þær leiðir til endurskoðunar sem gildandi réttur kveður á um. Þetta er sérstaklega íþyngjandi í tilvikum þar sem um matskenndar ákvarðanir er að ræða, sem gera jafnframt auknar kröfur til rökstuðnings skv. dómaframkvæmd Hæstaréttar og álitum Umboðsmanns Alþingis, sbr. m.a. álit Umboðsmanns nr. 7172/2012 þar sem talið var ófullnægjandi að telja upp viðmið án þess að skýra hvernig þau voru vegin og metin í tilteknu tilviki.

Deloitte Legal leggur til að frumvarpið mæli skýrt fyrir um að:

Í fyrsta lagi: RANNÍS ber skylda til að gefa umsækjanda skýra og efnislega lýsingu á því hvaða þættir umsóknar voru metnir í tengslum við þróunarþáttinn og á hvaða grundvelli var komist að þeirri niðurstöðu að þeir féllu utan gildissviðs laganna.

Í öðru lagi: Rökstuðningur skal taka sérstaklega á gögnum umsækjanda, þannig að umsækjandi geti skilið hvers vegna niðurstaðan varð sú sem raun ber vitni.

2.3. Leiðbeiningarskylda og rannsóknarregla

Samkvæmt 7. gr. og 10. gr. stjórnarsýslulaga hvílir á stjórnvaldi skylda til að leiðbeina aðilum og sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í of mörgum tilvikum eru þessar skyldur ekki framkvæmdar með fullnægjandi hætti við afgreiðslu umsókna á grundvelli laganna. Samskipti RANNÍS við umsækjendur í umsóknarferlinu snúa oftast en ekki nær eingöngu að formlegum atriðum og útfyllingu umsóknareyðublaðs, en ekki að efnislegum ábendingum um hvernig umsækjandi geti sýnt fram á þróunarþáttinn.

Þetta leiðir til þess að umsækjendur ganga í gegnum mánaðalanga málsmeðferð, gefa ítrekað upp viðbótarupplýsingar, og fá að lokum synjun á forsendum sem RANNÍS hefði getað komið á framfæri miklu fyrr í ferlinu, þ.e. ef leiðbeiningarskylda hefði verið uppfyllt með fullnægjandi hætti. Vandinn er sérstaklega áberandi þar sem breytingar á umsóknareyðublöðum hafa orðið á meðan umsóknir eru til meðferðar, en umsækjendur hafa ekki alltaf fengið leiðbeiningar um þær.

Deloitte Legal leggur til að frumvarpið kveði skýrt á um að:

Í fyrsta lagi: RANNÍS skal, svo fljótt sem unnt er eftir móttöku umsóknar og í samskiptum við umsækjanda, benda á hvort meginforsendur þróunarbáttar virðist uppfylltar að mati stofnunarinnar eða hvort mögulegar ástæður séu til að synja, þannig að umsækjandi geti brugðist við á frumstigi ferlisins.

Í öðru lagi: Rannsóknarskyldan sé skýr og ótvíræð, þannig að RANNÍS geti ekki réttlætt synjun á umsókn umsækjanda á þeim grundvelli einum að umsókn hafi verið ófullnægjandi, án þess að hafa leiðbeint umsækjanda sérstaklega um hvað vantaði.

2.4. Málshraði og lögmæltir frestir

Gildandi 3. mgr. 8. gr. laganna kveður á um þriggja mánaða afgreiðslufrest hjá RANNÍS en fyrir lagabreytingu 6. apríl 2026 var fresturinn tveir mánuðir. Það er almennt reynsla umsækjenda að þessi frestur er ekki virtur í framkvæmd en oft og tíðum hefur málsmeðferðartími dregist langt fram úr öllu hófi, án þess að umsækjanda sé tilkynnt um tafir og ástæður þeirra, eins og skylt er skv. 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Lengd málsmeðferðar hefur í einstaka tilvikum náð yfir ellefu mánuði frá móttöku umsóknar, sem er langt umfram það sem getur talist eðlilegt og samræmist ekki þeirri kröfu um skilvirkni sem lög gera til stjórnsýslunnar. Slíkur málsmeðferðartími kemur janframt í veg fyrir að umsækjendur hafi getað sótt um framhaldsumsóknir og jafnvel ekki getað gert ráð fyrir frádrættinum í skattframtalsgerð viðkomandi árs.

Deloitte Legal leggur til að frumvarpið:

Í fyrsta lagi: Styrki lögmæltan afgreiðslufrest með því að kveða á um skýrar afleiðingar vanrækslu, t.d. að umsækjanda skuli berast tilkynning þar um og að frestir lengist til samræmis, t.a.m. frestir vegna endurnýjunar umsóknar.

Í öðru lagi: Kveðið verði skýrt á um skyldu RANNÍS til þess að tilkynna umsækjanda um tafir og áætlaðan svartíma áður en lögmæltur frestur rennur út.

2.5. Endurskoðunarheimildir og endurupptaka

Áformin gera ráð fyrir innleiðingu formlegrar kæruleiðar, sem Deloitte Legal fagnar eindregið. Reynsla okkar sýnir að einkenni gildandi kerfis, þar sem ákvarðanir Rannís eru endanlegar á stjórnsýslustigi, hefur í reynd þýtt að fyrirtæki sem telja sig hafa fengið ranglega meðferð eiga engan raunhæfan úrræðakost nema dómstólaleiðina, sem er bæði dýr og tímafrek.

Þótt að fyrirhugaðar breytingar séu skref í rétta átt þarf frumvarpið að ganga lengra og tryggja:

Í fyrsta lagi: Að kærunefnd eða aðrir endurskoðunaraðilar hafi skýrar heimildir til að endurskoða efnislegar forsendur mats RANNÍS en ekki einungis málsmeðferðarlega annmarka.

Í öðru lagi: Að skilyrðin fyrir endurupptöku skv. 24. gr. stjórnsýslulaga séu túlkuð með hliðsjón af þeim auknu kröfum sem gera verður til rökstuðnings matskenndra ákvarðana, þannig að umsækjandi geti fengið endurupptöku þegar verulegur misbrestur hefur orðið á rannsókn málsins eða leiðbeiningarskyldu stjórnvalds.

Í þriðja lagi: Að kæruleið sé raunhæfur valkostur fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki hvað varðar kostnað og tíma.

2.6. Jafnræðisreglan og samræmd framkvæmd

Jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga kveður á um að stjórnvöld skuli gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Reynslan hefur of oft sýnt að framkvæmdin við mat á þróunarpætti verkefna getur í einstaka tilvikum orðið til þess að sambærileg verkefni á sama iðnaðarsviði fái misjafna meðferð, án þess að RANNÍS geri grein fyrir málefnalegum aðgreiningarsjónarmiðum. Þetta er sérstaklega vandræðalegt þegar ljóst er af opinberum gögnum að fyrirtæki sem starfa á sama eða sambærilegu sviði og umsækjandi hafa fengið samþykktar umsóknir á svipuðum forsendum.

Deloitte Legal leggur til að frumvarpið kveði skýrt á um:

Í fyrsta lagi: Að RANNÍS skuli í rökstuðningi taka afstöðu til þeirrar framkvæmdarvenju sem þegar er til staðar í sambærilegum tilvikum og útskýra hvers vegna ákveðið mál eigi ekki þar undir.

Í öðru lagi: Að samræmi í framkvæmd sé tryggt með innri leiðbeiningum og samræmdum viðmiðum sem eru umsækjendum aðgengileg.

3. Atriði sem áformin taka ekki til

Deloitte Legal vill sérstaklega benda á eftirfarandi þætti sem snúa að réttaröryggi umsækjenda og er ekki tekið á með fullnægjandi hætti í áformunum:

Í fyrsta lagi: Breytingar á umsóknareyðublöðum meðan á málsmeðferð stendur. Ekkert ákvæði er í áformunum um hvað gerist þegar RANNÍS breytir kröfum um gögn á meðan umsókn er til meðferðar. Þetta skapar óvissu og getur leitt til þess að umsækjandi er krafinn um gögn sem voru ekki hluti af kröfum þegar umsókn var lögð inn.

Í öðru lagi: Skýrar reglur um hvað felst í „þróunarpætti“ verkefnis gagnvart „almennri starfsemi fyrirtækis“. Gildandi framkvæmd sýnir að þessi afmörkun er ein helsta ástæðan fyrir synjunum, en engin skýr viðmið eru til staðar um hvernig meta skuli þróunarpáttinn þegar verkefni tengist beint kjarnasviði fyrirtækis. Frumvarpið ætti að setja fram skýrar leiðbeiningar um þetta eða heimila RANNÍS að setja þær fram í reglum.

Í þriðja lagi: Samþykki að hluta. Þótt áformin geri ráð fyrir heimild til hlutasamþykkis er brýnt að frumvarpið kveði skýrt á um hvernig slíkt samþykki skuli kynnt umsækjanda og hvernig kostnaðarliðir séu afmarkaðir, þannig að umsækjandi geti fengið stuðning vegna þess hluta verkefnis sem uppfyllir skilyrðin.

Í fjórða lagi: Réttarvernd vegna tafatengdra reglubreytinga. Þar sem stuðningurinn er veittur afturvirkur á grundvelli kostnaðar sem þegar hefur fallið til, er brýnt að skýrt sé kveðið á um réttarvernd umsækjenda gagnvart þeim tilvikum þar sem tafir RANNÍS eða breyttar reglur valda því að umsókn er meðhöndluð á grundvelli þyngri reglna en giltu þegar kostnaðurinn féll til.

4. Sértækar breytingartillögur

Á grundvelli framangreindrar umfjöllunar leggur Deloitte Legal til eftirfarandi skýrar breytingar eða viðbætur við áformin og væntanlegt frumvarp:

A. Skýr leiðbeiningarskylda RANNÍS lögfest: Í nýju lagaákvæði eða reglugerð verði kveðið á um að RANNÍS skuli, við móttöku umsóknar og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá móttöku, leggja fram skriflegar leiðbeiningar til umsækjanda um hvort grundvallarskilyrðin um þróunarpátt virðist uppfyllt á grundvelli lýsingar umsóknar og hvernig umsækjanda sé best til ráða að skýra þann þátt nánar.

B. Sértækur og efnislegur rökstuðningur: Við synjun skal RANNÍS tilgreina með skýrum hætti hvaða verkþættir umsóknar voru metnir, á hvaða grundvelli þeir voru taldir falla utan gildissviðs laganna, og hvaða gögn hefðu getað breytt niðurstöðunni. Tilvísun til almennra lagaákvæða eða reglugerðar ein og sér uppfyllir ekki þessa skyldu.

C. Efnisleg endurskoðunarheimild kærunefndar: Kærunefnd sem komið verður á fót í samræmi við áformin skal hafa skýrar heimildir til efnislegrar endurskoðunar á matskenndum ákvörðunum RANNÍS og skyldu til að gefa út rökstuddar niðurstöður.

D. Samræmdar framkvæmdarleiðbeiningar birtar opinberlega: RANNÍS verði gert skylt að gefa reglulega út og uppfæra opinberar framkvæmdarleiðbeiningar um túlkun á hugtakinu „þróun“ m.a. gagnvart „almennri starfsemi fyrirtækis“, þar sem tilgreind eru dæmi um hvaða þróunarvinna fellur undir lögin og hvaða fellur utan.

E. Óbreytt skilyrði meðan á málsmeðferð stendur: Kveðið verði á um að þær kröfur sem giltu þegar umsókn var lögð inn og sú reglugerðarheimild sem þá gildi skuli ráða við afgreiðslu umsóknarinnar, nema breyting sé umsækjanda til hagsbóta.

F. Styrktur málshraðafrestur: Lögmæltur þriggja mánaða afgreiðslufrestur RANNÍS skal studdur með skýrri skyldu til að skýra umsækjanda frá ástæðum tafa og áætluðum svartíma, og afleiðingar vanrækslu skal kveðið á um í lögunum.

5. Lokaorð

Deloitte Legal fagnar þeirri heildstæðu endurskoðun sem nú er í gangi og þeim jákvæðu áformum sem fram koma í umsagnarskjalinu. Þær breytingar sem þar eru kynntar, sér í lagi kærueheimild, skýrari skilyrði og lengri gildistími staðfestinga, munu án efa bæta réttaröryggi umsækjenda til framtíðar.

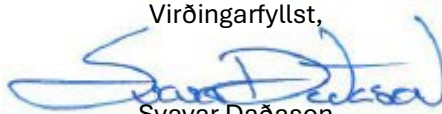
Deloitte Legal telur þó nauðsynlegt að frumvarpið taki einnig á þeim stjórnsýsluannmörkum sem raundæmi úr málsmeðferð hafa leitt í ljós. Þessir annmarkar eru ekki einvörðungu réttarfarslegir heldur hafa þeir verulega hagræna þýðingu fyrir þau fyrirtæki sem hyggjast sækja um frádráttinn og bera þannig bein tengsl við hvort lögin ná þeim markmiðum sem þeim eru sett.

Við hjá Deloitte Legal erum ávallt boðin og búin til þess að leggja lóð okkar á vogarskálarnar til þess að stuðla að betri umgjörð og framkvæmd á stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki og erum reiðubúin til þess að mæta til fundar með ráðuneytinu eða útfæra nánar þau sjónarmið sem hér hafa verið sett fram, telji ráðuneytið slíkt gagnlegt.

Hafa má samband við undirritaðan vegna málsins í síma 580-3114 eða á tölvupóstfangið sdadason@deloitte.is

f.h. Deloitte Legal ehf.

Virðingarfyllst,



Svavar Daðason

Lögmaður