



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	3. júlí 2026

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifapáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifapættir á fjárhag ríkissjóðs.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkon eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Við undirbúning fjárhagsmatsins var lagt mat á helstu þætti sem kunna að hafa áhrif á útgjöld, bæði til hækkunar og lækkunar. Matið byggir á greiningu á væntum kostnaðarpáttum vegna kæruleiðar, styrkingar teymis hjá Rannís, breytinga á tölvukerfum og birtingar og söfnunar tölfraðiupplýsinga. Þá var einnig lagt mat á möguleg útgjaldaáhrif vegna takmarkana á styrkhæfum kostnaði.

Ekki liggur fyrir endanlegt reiknilíkan eða fullmótuð rekstraráætlun vegna þeirra þátta sem ráðast af nánari útfærslu, svo sem eignarhaldi, hugverkaréttindum og fyrirkomulagi stuðningskerfisins. Fjárhagsleg áhrif þeirra þátta verða metin nánar þegar endanleg útfærsla liggur fyrir að loknu samráði á áformastigi.

- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum. Helstu forsendur eru að stuðningskerfið verði áfram við lýði en gert markvissara, fyrirsjáanlegra og sjálfbærara. Þar sem um ívilnandi stuðningskerfi sem byggist á réttindum er að ræða þá eru niðurstöður næmar fyrir fjölda þátta og útgjöld ríkissjóðs geta ýmist dregist saman eða vaxið hratt. Meðal áhrifapátta má nefna fjölda umsókna, samþykktarhlutfall, eignarhald, stærð verkefna og kostnaðarskipting ásamt útfærslu kæruleiðar og umfangi breytinga á tölvukerfum. Þá skiptir máli hvort stuðningurinn verður áfram veittur í gegnum tekjuskattkerfið eða með öðrum hætti varðandi næmni fyrir frávikum.

- c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?

Fjárhagsáhrifin verða bæði tímabundin og varanleg.

Tímabundin áhrif felast einkum í innleiðingarkostnaði, svo sem breytingum á tölvukerfum, auknu álagi vegna breytts umsóknarfrests, undirbúningi kæruleiðar, gerð leiðbeininga og fræðslu til umsækjenda.

Varanleg áhrif geta falist í rekstri kæruleiðar, reglubundinni gagnasöfnun og tölfraðilegri úrvinnslu, breyttri umsýslu hjá Rannís og eftir atvikum Skattinum. Þá geta takmarkanir á styrkhæfum kostnaði haft varanleg áhrif til lækkunar útgjalda ríkissjóðs.

Þá ráðast aðrir þættir af endanlegri útfærslu og verður matið uppfært áður en frumvarpsdrög verða sett í samráðsgátt.

- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldapróun.

Fyrirhugaðar breytingar fela í sér skýrari skorður við útgjöldum ríkissjóðs með markvissari afmörkun stuðningsins. Þar vegur þýngst að til skoðunar er að skýra og takmarka hvaða kostnaður telst styrkhæfur, þannig að stuðningurinn beinist fremur að kostnaði sem tengist með beinum hætti rannsóknar- og þróunarstarfsemi.

- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.

2. Tekjubreytingar.

– Verður uppfært í endanlegu mati.

3. Útgjaldabreytingar.

– Verður uppfært í endanlegu mati.

4. Eignabreytingar.

– Á ekki við.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.

Áformin samræmast sjónarmiðum um aukna útgjaldastýringu að því marki sem þeim er ætlað að gera stuðningskerfið markvissara, skýra hvaða kostnaður telst styrkhæfur og draga úr hættu á ófyrirséðum útgjaldavexti. Skýrari afmörkun kostnaðarliða, aukin gagnasöfnun og reglubundið mat á áhrifum kerfisins geta styrkt yfirsýn og áætlanagerð við fjárlagagerð.

Endanlegt samræmi við umbúnað í fjárlögum ræðst þó af því hvort stuðningurinn verður áfram veittur í gegnum tekjuskattskerfið eða færður að hluta eða öllu leyti á gjaldahlið ríkissjóðs. Verði stuðningurinn færður á gjaldahlið kann það að auka gagnsæi og beina útgjaldastýringu í fjárlögum.

- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.

Veltur á endanlegri útfærslu. Verður uppfært í endanlegu mati.

- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.

Veltur á endanlegri útfærslu. Verður uppfært í endanlegu mati.

- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.

Á ekki við

- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.

Á ekki við

- f) Opinber innkaup og útboð.

Á ekki við

- g) Eignaumsýsla ríkisins.

Á ekki við

- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.

Veltur á útfærslu kæruleiðar. Verður uppfært í endanlegu mati.

- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins.

Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

Áformin falla innan ramma GBER reglugerðar um almenna hópundanþágu og því er ekki um tilkynningaskyldar breytingar að ræða.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

- Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:**
 - í gildandi fjárlögum
Áformaðar breytingar hafa ekki áhrif á fjárlög gildandi árs.
 - í fjárlagafrumvarpi komandi árs
Ekki er gert ráð fyrir útgjaldaaukningu á næsta fjárlagaári en huga þarf að breyttri hagrænni skiptingu verði frumvarpið að lögum.
 - í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
Ekki er gert ráð fyrir að áformaðar breytingar auki útgjöld umfram það sem þegar hefur verið áætlað í fjármálaáætlun 2027-2031.
- Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?**

Gert er ráð fyrir breyttri hagrænni skiptingu til að mæta auknum rekstrarútgjöldum vegna kæruleiðar o.fl. Gert er ráð fyrir að aukin útgjöld vegist á móti skorðum sem áformað er að setja á stuðningshæfan kostnað til að einfalda framkvæmd og eftirlit og stuðla að aukinni sjálfbærni kerfisins.
- Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?**

Nei

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

- Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.**

Ekki er talið að breytingarnar hafi veruleg bein áhrif á heildareftirspurn. Markmið breytinganna er að stuðningurinn verði markvissari, fyrirsjáanlegri og betur tengdur raunverulegri rannsóknar- og þróunarstarfsemi. Með skýrari reglum má gera ráð fyrir að stjórnsýslukostnaður fyrirtækja og stjórnvalda lækki og að fyrirtæki geti tekið fjárfestingarákvarðanir með meiri vissu. Markvissari og fyrirsjáanlegri stuðningur hefur jákvæð áhrif á fjárfestingu í rannsóknum og þróun, framleiðni og verðmætasköpun til lengri tíma.
- Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?**

Ekki er gert ráð fyrir að breytingarnar auki reglubyrði fyrirtækja almennt. Þvert á móti er markmiðið að einfalda framkvæmd laganna, skýra skilyrði stuðningsins og auka fyrirsjáanleika fyrir umsækjendur. Lengri gildistími staðfestinga getur dregið úr þörf fyrir árlegar endurumsóknir vegna sömu verkefna og þannig lækkað stjórnsýslubyrði fyrirtækja og Rannís. Skýrari reglur um styrkhæfan kostnað geta einnig dregið úr óvissu og fækkað álitamálum við afgreiðslu umsókna.

Á móti kunna ákveðnar breytingar að fela í sér auknar kröfur til gagna og eftirfylgni, einkum vegna skýrari aðgreiningar styrkhæfs kostnaðar frá öðrum kostnaði. Slíkar kröfur eru þó taldar nauðsynlegar til að tryggja rétta framkvæmd stuðningsins.
- Samkeppnisskilyrði.**
 - Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Ekki er talið að fyrirhugaðar breytingar hafi í för með sér að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti. Þvert á móti er markmið laganna að styðja við rannsóknar- og þróunarstarf fyrirtækja og þar með efla nýsköpun, samkeppnishæfni og verðmætasköpun.

- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Ekki er talið að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna fyrirhugaðra breytinga.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Ekki er talið að fyrirhugaðar breytingar takmarki möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni. Þvert á móti er markmið laganna að styðja við rannsóknar- og þróunarstarf fyrirtækja og þar með efla nýsköpun, samkeppnishæfni og verðmætasköpun. Þess má þó geta að ríkisaðstoð almennt getur haft áhrif á samkeppni á markaði og því mikilvægt að stuðningurinn sé markviss og skilvirkur til að lágmarka þau áhrif.

- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

Ekki er talið að fyrirhugaðar breytingar takmarki möguleika fyrirtækja til að mæta samkeppni. Þvert á móti er markmið laganna að styðja við rannsóknar- og þróunarstarf fyrirtækja og þar með efla nýsköpun, samkeppnishæfni og verðmætasköpun. Þess má þó geta að ríkisaðstoð almennt getur haft áhrif á samkeppni á markaði og því mikilvægt að stuðningurinn sé markviss og skilvirkur til að lágmarka þau áhrif.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Á ekki við.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við

4. Áhrif á byggðalög.

Jákvæð áhrif. Um almennan stuðning til fyrirtækja er að ræða en með fyrirhuguðum breytingum á heiti laganna og markmiðum þess, auknum fyrirsjáanleika, skýrara umsóknarferli og aðgengilegum leiðbeiningum er markmiðið að ná til fyrirtækja í rannsóknar- og þróunarstarfi um allt land í auknum mæli.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Gert er ráð fyrir jákvæðum áhrifum fyrirhugaðra breytinga á jafnrétti kynjanna. OECD hefur bent á að aðgengi kvenna að fjármögnun sé viðvarandi hindrun í frumkvöðlastarfi og að stefnumótun þurfi að taka mið af mismunandi fjármögnunarþörfum frumkvöðla. Fyrir utan aðgengi að fjármagni á fyrstu stigum skiptir fyrirsjáanleiki kerfisins miklu máli út frá jafnréttissjónarmiðum, að umsóknarferli sé skýrt og leiðbeiningar aðgengilegar. Markmið fyrirhugaðra breytinga er að ná fram ofantöldu. Matið verður uppfært í endanlegu áhrifamati.

7. Áhrif á lýðheilsu.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Markmið stuðningskerfisins er að hvetja fyrirtæki til aukinnar nýsköpunar, þróunar nýrrar þekkingar og aukinnar samkeppnishæfni.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Fyrirhugaðar breytingar munu hafa áhrif á stjórnsýslu, einkum hjá Rannís og eftir atvikum Skattinum og Hagstofu Íslands. Rannís þarf að aðlagja verklag og tölvukerfi, meðal annars vegna breytts umsóknarfrests, lengri gildistíma umsókna, hlutaafgreiðslu og aukinnar gagnasöfnunar. Þá þarf að útfæra kæruleið og tryggja nægan undirbúningstíma vegna innleiðingar.

Stofnanir eru almennt í stakk búnar til að taka við verkefnum, en gera þarf ráð fyrir tímabundnu álagi og mögulegri styrkingu stjórnsýslu við innleiðingu.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Áformin kunna að hafa bæði áhrif til hækkunar og lækkunar á útgjöld ríkissjóðs. Til hækkunar kemur einkum tímabundinn innleiðingarkostnaður, breytingar á tölvukerfum, aukið álag hjá Rannís, möguleg kæruleið og varanleg gagnasöfnun og tölfræðivinnsla. Þá kunna útgjöld að hækka leiði breytingarnar til aukinnar rannsóknar- og þróunarvirkni hjá fyrirtækjum, t.a.m. vegna einfaldara og skilvirkara umsóknarkerfis, sem skili sér í markvissari og betur undirbúnum umsóknum. Til lækkunar geta komið skýrari reglur og takmarkanir á styrkhæfum kostnaði, sem geta dregið úr umfangi stuðnings. Þá getur endanleg útfærsla varðandi form og eignarhald haft í för með sér útgjaldaáhrif. Heildaráhrif á tekjur, gjöld, afkomu og efnahag ríkissjóðs liggja ekki fyrir á þessu stigi, enda er málið enn á áformastigi og endanleg útfærsla ómótuð. Fjárhagsáhrif verða metin nánar við gerð frumvarps.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Lagt er upp með að einföldun umsóknarferlisins gagnist litlum fyrirtækjum sérstaklega og þar með geta breytingarnar haft jákvæð áhrif á aðgengi hópa sem hafa síður bolmagn til að standa undir flóknu og kostnaðarsömu umsóknarferli. Það getur átt við um minni fyrirtæki, sprota og frumkvöðlafyrirtæki, og geta hvatningaráhrif laganna leitt til að fleiri fyrirtæki sjái sér fært að stunda rannsóknir og þróun. Þá gæti einföldun haft í för með sér jákvæð byggða- og kynjasjónarmið. Æskilegt er að fylgjast með þeim áhrifum verði fyrirhugaðar breytingar að lögum.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Aukin framleiðni og verðmætasköpun, sem eykur samkeppnishæfni landsins.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?