

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
B.t. skrifstofu skattamála
Arnarhvoli
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. október 2026

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki. Mál nr. S-197/2026 í Samráðsgátt.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreind frumvarpsdrög um breytingar á lögum nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki. Frumvarpið felur í sér annan áfanga endurskoðunar stuðningskerfis rannsókna og þróunar og miðar að því að efla stuðning við nýsköpun, auka skýrleika laganna og bæta framkvæmd þeirra. Viðskiptaráð vísar til fyrri umsagnar sinnar um málið á áformastigi og umsagna um sambærileg mál eftir því sem við á.¹

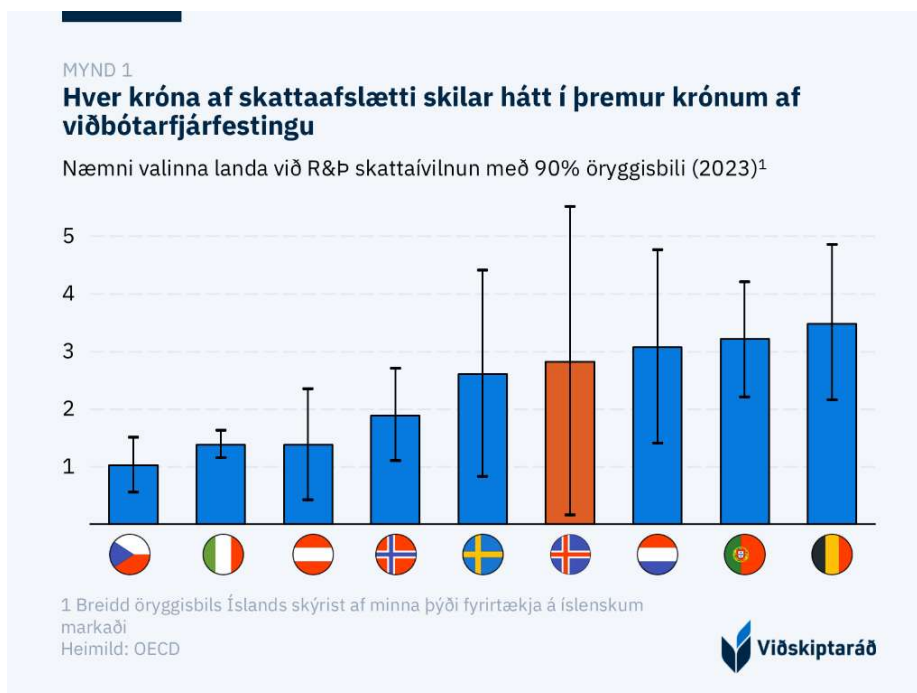
Til að tryggja efnahagslegan stöðugleika þarf að fjölga þeim stöðum efnahagslífsins sem eru ekki háðar náttúruauðlindum. Öflugt og fyrirsjáanlegt stuðningskerfi fyrir rannsóknir og þróun er mikilvægur þáttur í því að skapa hvetjandi umhverfi fyrir nýsköpun og byggja upp fjölbreytt og samkeppnishæft atvinnulíf. Hugvitsdrifin nýsköpun stuðlar að aukinni framleiðni, útflutningi og bættum lífskjörum og því er mikilvægt að stjórnvöld viðhaldi stöðugu hvatakerfi sem styður fyrirtæki til langtímafjárfestinga í rannsóknum og þróun.

Stuðningur við rannsóknir og þróun árangursríkur að mati OECD

Skýrsla OECD um mat á áhrifum skattaívilnunar vegna rannsókna og þróunar á Íslandi sýnir að skattahvatar vegna rannsókna og þróunar hafa jákvæð áhrif á fjárfestingu fyrirtækja, atvinnustig og laun.

¹ Umsögn Viðskiptaráðs um áformaskjal, mál S-116/2026 (ágúst 2026). Slóð: <https://vi.is/umsagnir/studningskerfi-rannsokna-og-throunar-verdi-einfalt-og-fyrirsjaanlegt>. Umsögn Viðskiptaráðs um frumvarp til laga um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki (janúar 2026): <https://vi.is/umsagnir/nyskopunarstudningur-umsogn>. Sjá einnig umsögn Viðskiptaráðs um frumvarpsdrögin (nóvember 2025): <https://vi.is/umsagnir/nyskopun-umsogn>.

Niðurstöður skýrslunnar benda til þess að stuðningurinn hafi haft hvetjandi og jákvæð áhrif til frekari fjárfestinga á því sviði auk þess sem hann hafi haft jákvæð áhrif á atvinnustig og meðallaun. Þannig er áætlað OECD að sú viðbótarfjárfesting sem rekja má til stuðningsúrræðisins nemi um þrefaldri fjárhæð skattaívlunnarinnar.²

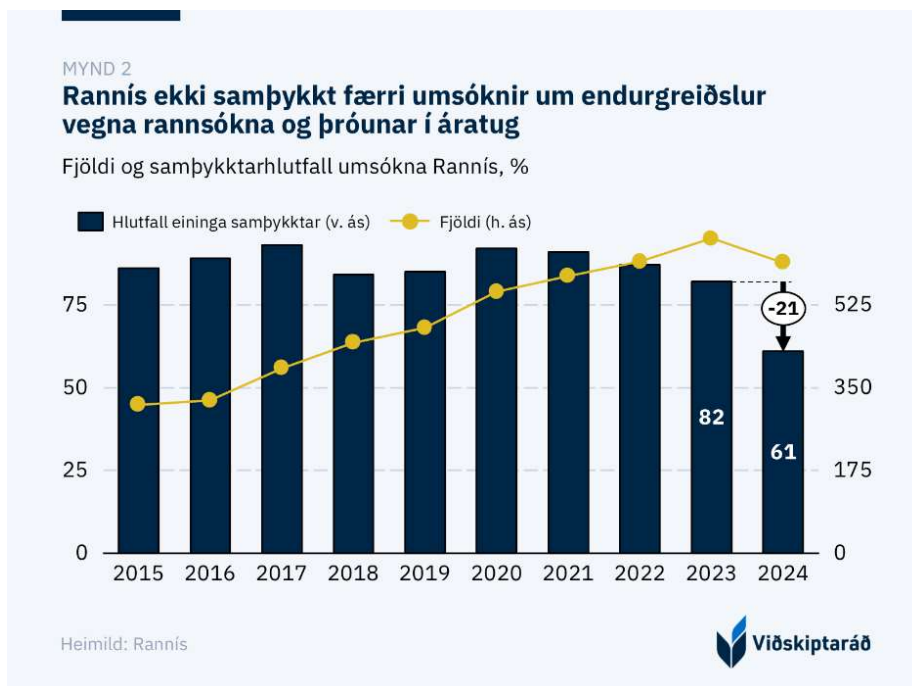


Stuðningurinn skiptir sköpum fyrir samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og tryggir að Ísland dragist ekki aftur úr í alþjóðlegri samkeppni, fjárfestingu og sérfræðipækkingu á sviði rannsókna og þróunar. Því er mikilvægt að hvers konar breytingar á kerfinu styrki hvata til rannsókna og þróunar en grafi ekki undan þeim.

Samþykktarhlutfall lækkað umtalsvert

Þrátt fyrir að núverandi stuðningskerfi hafi um margt sannað gildi sitt hefur Viðskiptaráð áður bent á að framkvæmd þess byggji að verulegu leyti á matskenndum ákvörðunum um hvað teljist rannsóknir og þróun. Slíkt mat dregur úr fyrirsjáanleika og skapar óvissu fyrir fyrirtæki sem taka fjárfestingarákvarðanir til langs tíma. Þessar áhyggjur hafa aukist í ljósi þess að samþykktarhlutfall umsókna um skattfrádrátt hefur lækkað úr 92% árið 2020 í 61% árið 2024, þrátt fyrir að fjöldi umsókna hafi haldist nokkuð stöðugur. Á sama tíma hafa útgjöld fyrirtækja til rannsókna og þróunar sem hlutfall af landsframleiðslu dregist saman, sem gefur tilefni til að skoða hvort framkvæmd stuðningskerfisins hafi orðið íþyngjandi og síður fyrirsjáanleg en áður.

² OECD Evaluating the effects of the R&D tax credit in Iceland (2023). Slóð: www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/structural-reforms/country-policy-support/oecd-iceland-tax-credit-evaluation-2023.pdf



Samkvæmt skýringum Rannís má rekja þróunina meðal annars til strangari túlkunar á því hvað teljist rannsóknar- og þróunarverkefni og aukinna krafna til umsókna. Þá vekur athygli að stofnunin vísar jafnframt til lagabreytinga sem tóku ekki gildi fyrr en 1. janúar 2025. Ef þær breytingar hafa haft áhrif við afgreiðslu umsókna vegna ársins 2024 vekur það upp álitæfni um afturvirka og íþyngjandi beitingu laga. Að mati Viðskiptaráðs undirstrikar þessi þróun mikilvægi þess að stuðningskerfið byggji á skýrum reglum, fyrirsjáanlegri stjórnsýslu og samræmdri framkvæmd sem fyrirtæki geta treyst.

Athugasemdir við einstök atriði

Viðskiptaráð fagnar því að í frumvarpsdrögunum sé að finna ýmsar breytingar sem eru til þess fallnar að einfalda stuðningskerfið og auka fyrirsjáanleika þess. Meðal annars er lagt til að heiti laganna verði breytt þannig að skýrt komi fram að stuðningurinn taki til allra fyrirtækja sem stunda rannsóknir og þróun, óháð því hvort þau teljist nýsköpunarfyrirtæki. Þá er jákvætt að staðfesting rannsóknar- og þróunarverkefna geti gilt í allt að fjögur ár, enda dregur það úr stjórnsýslubyrði og þörf fyrir endurteknar umsóknir. Viðskiptaráð telur þó ástæðu til að skoða hvort heimila megi enn lengri gildistíma fyrir langtímaverkefni, svo sem á sviði djúptækni og lyfjaþróunar.

Jafnframt er jákvætt að Rannís verði heimilt að samþykkja umsóknir að hluta þegar aðeins hluti verkefnis uppfyllir lagaskilyrði. Slík heimild eykur sveigjanleika og dregur úr hættu á að umsóknum verði synjað í heild vegna afmarkaðra atriða. Í því samhengi ítrekar Viðskiptaráð mikilvægi þess að fyrirtæki geti gert eðlilegar breytingar á rannsóknar- og þróunarverkefnum án þess að þurfa að sækja um staðfestingu að nýju, svo lengi sem grundvallarmarkmið verkefnisins haldast óbreytt.

Rannsóknir og þróun fela eðli máls samkvæmt í sér óvissu og því verður stuðningskerfið að rúma breytingar á tæknilegri nálgun og framkvæmd verkefna. Viðskiptaráð fagnar því jafnframt að komið hafi verið til móts við fyrri ábendingar ráðsins um tvo umsóknarfresti á ári, annars vegar 1. apríl og hins vegar 1. október. Með því er fyrirtækjum veitt aukið svigrúm til að bregðast við nýjum tækifærum og dregið úr hættu á að umsóknarferlið tefji rannsóknar- og þróunarstarfsemi. Þá er jákvætt að lögfesta eigi þriggja mánaða afgreiðslufrest Rannís, enda er fyrirsjáanleg og skilvirk málsmeðferð mikilvæg forsenda þess að fyrirtæki geti tekið upplýstar fjárfestingarákvarðanir.

Tryggja þarf sjálfstæða kæruleið

Í frumvarpsdrögum er lagt til að umsækjendur geti óskað eftir endurmati á þeirri niðurstöðu Rannís að verkefni teljist ekki rannsóknir eða þróun. Við endurmatið skal stofnunin afla álits tveggja óháðra sérfræðinga, en það er eftir sem áður Rannís sem tekur ákvörðun í málinu. Þá er endurmatið afmarkað við mat á því hvort verkefni teljist rannsóknir eða þróun og tekur ekki til annarra skilyrða fyrir staðfestingu.

Viðskiptaráð telur jákvætt að komið sé á sérstakri endurmatsleið en ítrekar fyrri afstöðu sína um mikilvægi sjálfstæðrar stjórnsýslukæruleiðar. Sú leið sem gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögum tryggir ekki óháða endurskoðun ákvarðana Rannís, enda er það sama stjórnvald sem tekur upphaflega ákvörðun og endurmetur hana. Slík tilhögun er sérstaklega varhugaverð í ljósi þess að ákvarðanir um styrkhæfi byggjast að verulegu leyti á matskenndum sjónarmiðum. Viðskiptaráð leggur því til að komið verði á skilvirkri og óháðri kæruleið sem taki til allra efnislegra skilyrða fyrir staðfestingu verkefna.

Skýrari kostnaðarreglur mega ekki þrengja stuðninginn

Í frumvarpsdrögum er jafnframt lagt til að skilgreint verði nánar hvaða kostnaður teljist styrkhæfur. Viðskiptaráð tekur undir mikilvægi skýrra reglna sem stuðla að jafnræði og fyrirsjáanleika, en ítrekar fyrri varnaðarorð sín um að skýrari afmörkun megi ekki leiða til óþarfrar þrengingar á stuðningskerfinu.

Mikilvægt er að vekja sérstaka athygli á fyrirhuguðum takmörkunum á aðkeyptri rannsóknar- og þróunarvinnu. Samkvæmt frumvarpinu er almennt miðað við að slíkur kostnaður geti numið allt að 20% af styrkhæfum kostnaði, þótt heimilt sé að víkja frá því við tiltekna aðstæður. Aðkeypt sérfræðipækking getur verið nauðsynlegur þáttur í rannsóknar- og þróunarstarfsemi, ekki síst hjá minni fyrirtækjum sem hafa takmarkaða möguleika á að byggja upp alla sérþekkingu innan eigin vébanda. Of þröngar takmarkanir geta því dregið úr hvata til rannsókna og þróunar og haft ólík áhrif á fyrirtæki eftir stærð þeirra og skipulagi. Viðskiptaráð telur mikilvægt að stjórnvöld færi skýr rök fyrir nauðsyn slíkra takmarkana og meti áhrif þeirra á raunverulegt umfang stuðningsins. Jafnframt þarf að tryggja að kostnaðarliðir sem tengjast með beinum hætti rannsóknar- og þróunarstarfsemi, svo sem húsaleiga, afskriftir og aðkeypt sérfræðipjónusta, falli ekki utan stuðningskerfisins án málefnalegra raka. Við útfærslu reglnanna ætti að nýta það svigrúm sem EES-reglur heimila til að tryggja að stuðningskerfið haldist samkeppnishæft og hvetjandi.

Frekari einföldun og aukinn fyrirsjáanleiki

Viðskiptaráð telur mikilvægt að áfram verði unnið að einföldun umsóknarferlisins og að málsmeðferðin verði skilvirk, gagnsæ og bundin skýrum lögbundnum tímafrestum sem stofnunin sé sjálf bundin af. Fyrirtæki sem ráðast í rannsóknar- og þróunarverkefni þurfa að geta treyst því að stuðningskerfið sé fyrirsjáanlegt og að ákvarðanir stjórnvalda byggji á skýrum og samræmdum reglum. Í því samhengi leggur ráðið jafnframt til að felld verði brott sú krafa að samstarfssamningur fylgi ávallt sameiginlegum umsóknum um skattfrádrátt, enda getur hún leitt til verulegs kostnaðar áður en ljóst er hvort verkefni hljóti stuðning og þannig dregið úr hvata fyrirtækja til samstarfs.

Þá leggur Viðskiptaráð áherslu á að allar breytingar á stuðningskerfinu verði innleiddar með rúmunum fyrirvara. Benda má á að nýsköpunar- og þróunarstarfsemi er yfirleitt margra ára ferli og því þurfa nýsköpunarfyrirtæki að geta treyst á stuðning og byggt langtímaáætlanir sínar í traustu kerfi. Með því má koma í veg fyrir aukna óvissu á sviði þar sem hún er næg fyrir.

Að virtum framangreindum athugasemdum hvetur Viðskiptaráð til þess að unnið verði áfram að því markmiði að skapa einfalt, fyrirsjáanlegt og skilvirkt stuðningskerfi sem eflir rannsóknir, þróun og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Virðingarfyllst,



Lísbet Sigurðardóttir

Lögfræðingur Viðskiptaráðs