
De skattemessige rammebetingelsene for FoU-bedrifter i Norge

Utredning for Norges Forskningsråd

Advokat Christian Hambro
Rådgiver Erik Strøm

Oslo 6 desember 2005

Innhold

1.	Mandatet er å vurdere rammebetingelsene og foreslå endringer	3
2.	Internasjonale sammenligninger er vanskelig	5
3.	Norge blir oppfattet som et land med høyt skattenivå	9
4.	Den skattemessige håndteringen av FoU-kostnader er ugunstig	12
5.	SkatteFUNN er gunstig for bedrifter som forsker lite	14
6.	Skattesystemet kan brukes som indirekte støtte til FoU i bedriftene	18
7.	Næringsorganisasjonene mener skatteregimet for FoU bør forbedres	20
8.	EØS-retten setter grenser for skatteinsentiver	22
9.	Forslag	
9.1.	En betydelig økt bruk av skatteinsentiver anbefales	23
9.2.	Fullt fradrag ved den ordinære ligningen	25
9.3.	Behold SkatteFUNN	27
9.4.	Utvid SkatteFUNN	28
9.5.	Innrøm oljeselskapene en videre fradragsrett for FoU i særskatten	30
9.6.	Innfør insentiver for utenlandske forskere og for satsing på nye FoU-bedrifter	32
9.7.	Skatteinsentiver for FoU knyttet til offentlige anskaffelser	34
9.8.	Vurder økte og flere FoU-avgifter	35

1. Mandatet er å vurdere rammebetingelsene og foreslå endringer

- **Skatt er bare en av mange lokaliseringsfaktorer**
 - **Endringer i det generelle skattesystemet ligger utenfor mandatet**
 - **Utredningen ser både på skatter og avgifter, og på forhold som indirekte påvirker FoU-innsatsen**
 - **Formålet er å gjøre Norge til et attraktivt vertsland for både norske og utenlandske bedrifter**
-

Som oppfølging av forskningsmeldingen (St.meld. nr. 20 (2004-2005)) har Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet bedt Forskningsrådet utrede rammebetingelsene for næringsrettet FoU i Norge. Målsettingen er å styrke Norge som vertsland for slik forskning. Prosjektet er delt opp i flere delprosjekter. Denne rapporten tar opp de skattemessige rammebetingelsene for næringsrettet FoU i Norge, som en del av underlagsmaterialet Forskningsrådet vil bruke i sin tilråding til departementene.

Rapporten tar i første rekke for seg den skattemessige behandlingen av FoU spesielt. I tillegg berører rapporten også skattemessige spørsmål som indirekte har betydning for næringslivets FoU.

Generelle skattemessige spørsmål faller utenfor rammen av rapporten. Ved vurderingen av Norge som vertsland for FoU utgjør imidlertid trekk ved skattesystemet og skattenivået generelt et viktig bakgrunnstykke. Hvis skattenivået generelt er høyt er det isolert sett en negativ lokaliseringsfaktor, også for FoU. Dette kan i noen grad nøytraliseres ved å ha ekstra gunstige skattebetingelser for FoU.

For Norges attraktivitet som vertsland for FoU-bedrifter, er det avgjørende ikke bare hvor gunstig skattesystemet faktisk er, men i høy grad også hvordan det oppfattes av næringslivet. Internasjonale skattesammenlikninger er vanskelige. Hvis skatteinsentivene forbedres, er det derfor viktig med god informasjon til næringslivet i inn- og utland om dette.

Den overordnede målsettingen for den næringsrettete FoU-politikken er å øke volumet på forskning i bedriftene fra 0,8 % av BNP i 2003 til 2 % av BNP i løpet av 2010. Å gjøre Norge til et godt vertsland for FoU er en av betingelsene for å nå dette målet.

Det er godt belegg for å hevde at skatteinsentiver stimulerer næringslivet til økt FoU-innsats. Undersøkelser tyder på at FoU-innsatsen øker mellom 1 og 1,4 ganger provenytapet. Undersøkelser tyder på at den samfunnsmessige nytten av FoU ligger på minst 2-3 ganger kostnaden. Nedenfor blir spørsmålet om FoU-insentiver og lokalisering av FoU-aktiviteter kort omtalt. Det er da grunn til å skille mellom lokalisering av FoU-bedrifter (hovedkontor eller produksjonsanlegg) og lokalisering av FoU-prosjektene.

Gjennomgående er det slik at bedriftenes FoU følger hovedkontoret eller legges i det landet der bedriften har produksjonsanlegg. Derfor vil graden av næringsvennlighet i Norge generelt være en viktig faktor for hvor mye forskning det blir i Norge. Det ligger utenfor mandatet til denne utredningen å behandle dette spørsmålet generelt. Stort sett er det slik at FoU-kostnadene til en bedrift er en liten del av det totale kostnadsbildet. Den skattemessige behandlingen av FoU vil derfor ha helt marginal innflytelse på hvor bedrifter plasserer hovedkontor eller produksjonsanlegg.

Skatteinsentiver fører til økning av FoU-innsatsen til bedrifter som er i Norge, hva enten de er norsk eller utenlandsk eiet. Gunstige skatteregler øker ikke bare FoU-innsatsen, men vil kunne redusere utflagging av FoU og vil kunne føre til at utenlandske konserner velger å legge mer FoU til norske datterselskaper.

Man kan lage skatteinsentiver som ikke bare fører til at virksomheter i Norge øker sin forskningsinnsats, men at de også velger å forske i Norge, og at utenlandske bedrifter som ikke er etablert her inngår flere FoU-kontrakter med norske miljøer enn ellers. Effekten av slike regler er trolig begrenset. Det skyldes at næringslivet i stor utstrekning utfører sin egen FoU, og den må da i hovedsak skje i tilknytning til bedriftens produksjonsanlegg.

I sum indikerer disse resonnementene at i den utstrekning man skal gjøre Norge til et godt vertsland for FoU, så er det i første rekke skatteinsentiver som virker i forhold til bedrifter som alt er i Norge som betyr mest.

EU setter i disse dager i gang en spørreundersøkelse som går til 7000 bedrifter som bl.a. omfatter hvilke faktorer som bestemmer plasseringen av FoU-arbeidet. Resultatene vil foreligge våren 2006. Det er grunn til å anta at slike faktorer som hvor bedriften har produksjonsanlegg, hvor det er gode faglige miljøer og et bredt arbeidsmarked for kompetent personell vil være viktige faktorer. Men under ellers like vilkår, er det klart at FoU-kostnaden etter skatt vil være en faktor som blir vektlagt. Men lite er kjent om hvor viktig FoU-kostnaden (etter skatt) er i forhold til andre faktorer.

Mangelen på kunnskap om hvordan skatteinsentiver påvirker lokalisering av forskning tilsier ikke varsomhet med å vedta nye regler på feltet. Hvis de ikke har særlig effekt, blir det ikke noe særlig provenytab. Hvis effekten blir tydelig, er dette en ønsket utvikling fordi forskningen antas å ha god samfunnsøkonomisk virkning, og vil kunne være et viktig element for å nå den ambisiøse norske målsettingen om å løfte norsk FoU opp til 3% av BNP.

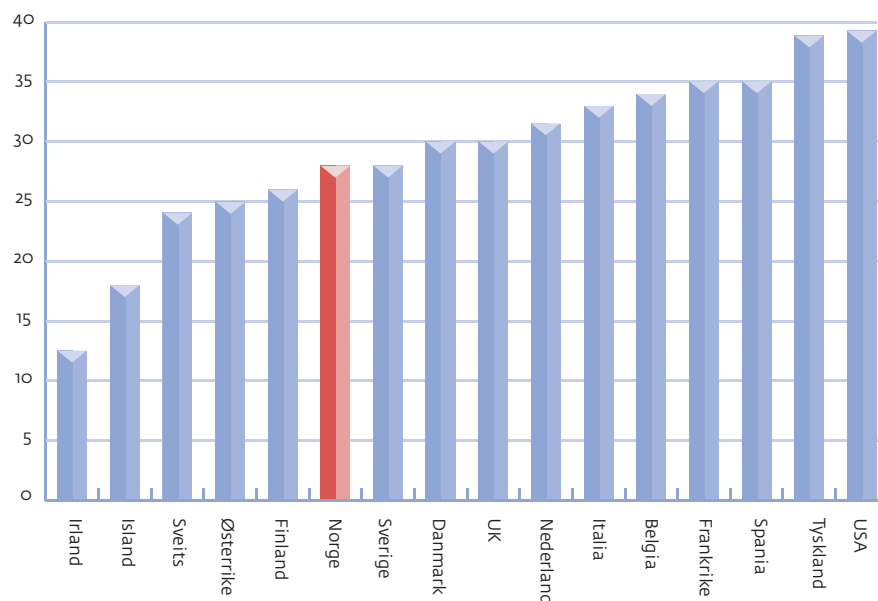
2.

Det er vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger

- Den nominelle satsen på selskapskatten er ikke spesielt høy
- Personskatten er ikke spesielt høy, selv om marginalsatten er noe høyere enn i de fleste andre land
- Men statens samlede skatte- og avgiftsinntekter ligger på toppnivå internasjonalt
- Det skyldes en kombinasjon av et bredt skattegrunnlag og høye særavgifter

Nivået på selskapskatten er et viktig element for bedriftene. Det er ikke spesielt høyt i Norge.

Prosentnivå på regional og statlig selskapskatt, 2005



Kilde: OECD Tax Database, 2005

Personbeskatningen og sosiale utgifter som de ansatte må betale, vil slå inn i bedriftenes økonomi i form av lønnsutgifter fordi det for de ansatte er nettolønnen som er det interessante. Høy personbeskatning vil med andre ord føre til høyere lønnsnivå. Tabellen under viser prosentvis skatterate for lønn og sosiale utgifter i enkelte OECD land i 2004 ved fire inntektsintervaller: Inntekt utgjør 67 % av gjennomsnittslønn, inntekt lik gjennomsnittslønn, inntekt er 133 % av gjennomsnittslønn og 167 % av gjennomsnittslønn. Norge ligger nokså midt i fordelingen, og det er kun Island blant de nordiske landene som har en lavere skatterate for disse inntektsintervallene.

2. Det er vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger

% av Gjennomsnittslønn

	67%	100%	133%	167%
Irland	15,6%	23,8%	30,8%	35,0%
Sveits	26,1%	28,8%	31,1%	33,0%
USA	27,3%	29,6%	32,6%	34,8%
Island	24,4%	29,7%	32,4%	38,7%
UK	26,4%	31,2%	33,6%	34,2%
Norge	33,8%	36,9%	40,4%	43,4%
Spania	33,6%	38,0%	40,2%	41,9%
Danmark	39,4%	41,5%	46,7%	49,9%
Nederland	38,1%	43,6%	39,7%	40,5%
Finland	38,6%	43,8%	47,2%	49,7%
Østerrike	38,6%	44,9%	47,7%	50,4%
Italia	41,7%	45,7%	48,5%	50,5%
Frankrike	32,5%	47,4%	49,9%	50,6%
Sverige	46,2%	48,0%	49,6%	52,4%
Tyskland	45,4%	50,7%	54,0%	55,7%
Belgia	46,9%	54,2%	57,8%	60,3%

Kilde: OECD Tax Database, 2004

Situasjonen er noe annerledes mht marginals-katten, dvs. skatten på den øverste delen av inntekten. Marginals-katten er ofte betydningsfull for FoU-virksomheten fordi dette er arbeidsinnsats som ofte er vanskelig å forutsi, og dermed medfører ekstraarbeid og ekstra lønn. I tillegg kommer det at FoU bedrifter ansetter en del nøkkelpersoner med høy lønn, og som rammes av marginals-katten. Norge kommer heller ikke mht. marginals-katten særlig høyt hvis en ser på gjennomsnittlig eller lavere lønnsinntekter (67 % og 100 % kolonnene i tabellen). For gruppene med høyere lønnsinntekter blir bildet noe annerledes, og her er marginals-katten høyere, slik at Norge kommer ut med noe mindre gunstige skattemessige rammebetingelser for disse lønnsgruppene.

2. Det er vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger

% Marginalskatt i ulike lønnsintervall

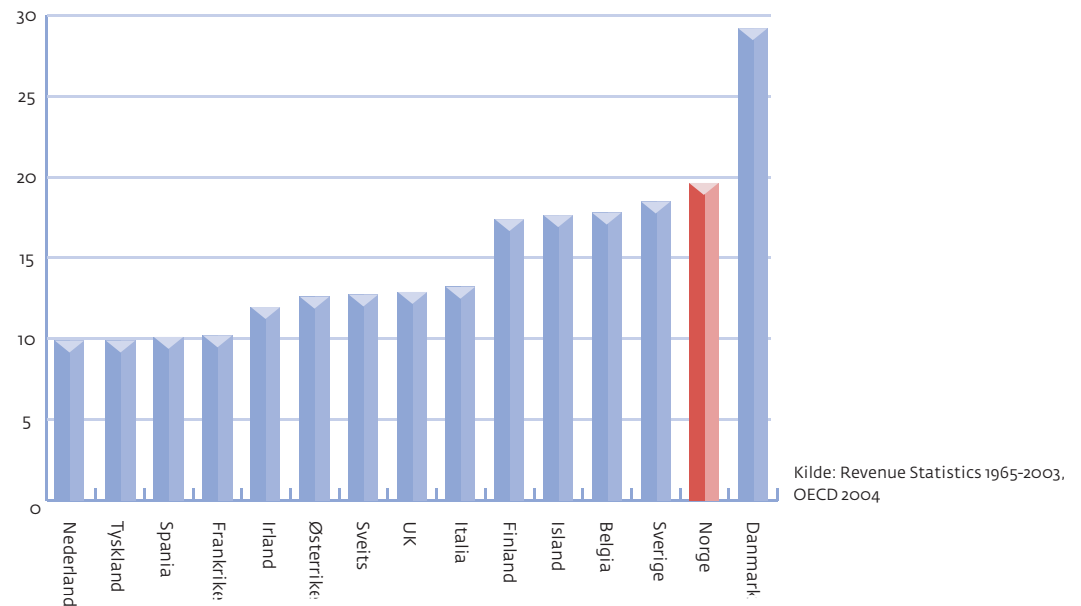
	67%	100%	133%	167%
Irland	30,0%	33,2%	53,0%	49,9%
USA	34,1%	34,1%	43,4%	43,4%
Sveits	30,8%	36,5%	40,6%	41,1%
Island	40,4%	40,4%	40,4%	45,2%
UK	40,6%	40,6%	40,6%	31,7%
Norge	43,2%	43,2%	55,1%	55,1%
Spania	49,4%	45,5%	48,4%	48,4%
Danmark	42,9%	49,2%	62,9%	62,9%
Nederland	55,6%	50,7%	50,7%	52,0%
Sverige	51,7%	51,7%	64,1%	63,5%
Finland	50,5%	55,1%	59,7%	59,7%
Østerrike	59,6%	55,5%	61,1%	61,1%
Italia	52,7%	58,0%	58,0%	59,1%
Tyskland	58,8%	64,0%	60,2%	65,0%
Belgia	74,1%	66,4%	69,8%	70,2%
Frankrike	55,5%	66,6%	53,5%	53,5%

Kilde: OECD Tax Database, 2004

Ut fra tallene ovenfor, skulle man i utgangspunktet ikke tro at skattebyrden var spesielt høy i Norge. Men for å gjøre bildet mer komplett, må man ta hensyn til hvor bredt skattegrunnlaget er og omfanget av ulike fradragsregler. Norge kommer da ut blant de landene som har høyest skatt målt i forhold til BNP i OECD området, noe som fremgår av figuren under. Blant de nordiske landene er det å bare Danmark som har et høyere skattenivå i forhold til BNP.

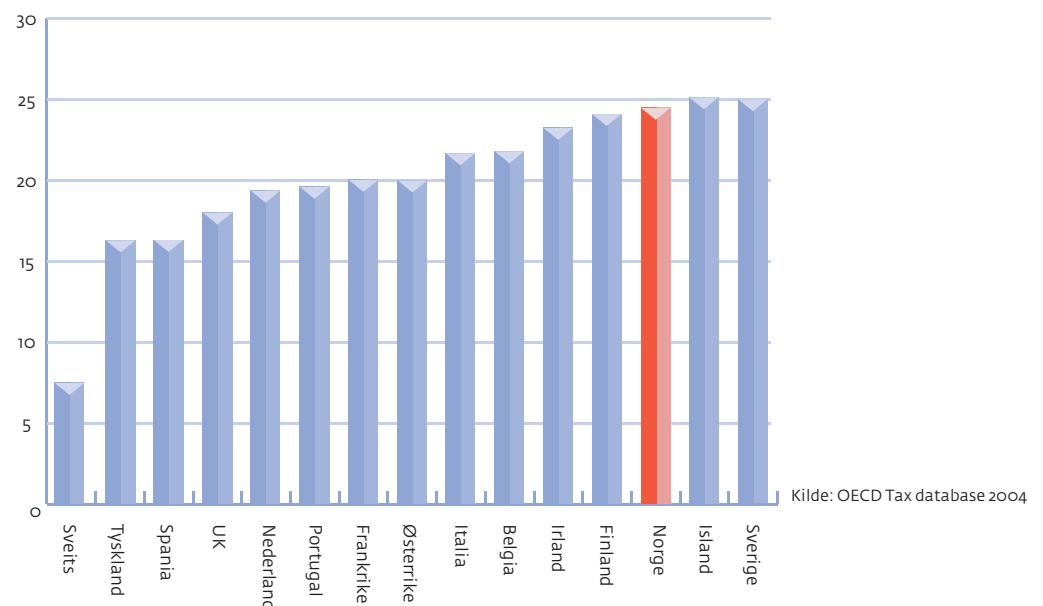
2. Det er vanskelig å foreta internasjonale sammenligninger

Anslag for skatt som prosent av BNP, 2003



Bildet blir ytterligere forsterket hvis man ikke bare tar for seg skatt, men summen av alle skatter og avgifter. Særagiftene er også høye i Norge. Bla. ligger mva-satsen i Norge høyt. De nordiske landene er de som har høyest mva satser blant OECD-landene. Norge ligger ikke spesielt høyt sammenlignet med disse landene, men høyt sammenlignet med andre europeiske land.

Standard mva-sats



3. Norge blir oppfattet som et land med høyt skattenivå

- **Administrasjonen av skattesystemet blir oppfattet positivt**
 - **Skattenivået blir oppfattet som meget høy av både av Verdensbanken og World Economic Forum**
 - **Skattenivået er en negativ lokaliseringfaktor for de fleste typer bedrifter**
-

Høsten 2005 presenterte Verdensbanken en gjennomgang av rammebetingelsene for handel i ulike land. Norge kom høyt på listen, nr 5 og best i Norden og Europa.

Når det gjelder skattemessige forhold kommer Norge godt ut når det gjelder enkelhet i skattesystemet – nr 4 og rett foran Sverige mht antall skatter som selskap må betale. Når det gjelder tidsbruk for utfylling av skatte- og avgiftsoppgaver kommer Norge noe lenger ned på listen, nr 16 i verden, nr 4 i Europa og best i Norden.

Bildet blir noe annerledes når det gjelder andel av nettoresultatet som går til skatt. Her ligger Norge på plass nr 136, bare foran Danmark og Hviterussland i Europa.

Inntrykket som gis gjennom vurderingene til Verdensbanken er at Norge har et effektivt skatte- og avgiftssystem, samtidig som Norge beholder en relativ stor del av gevinstene til selskapene gjennom skattesystemet. Under er en tabellmessig framstilling av enkelte av landene i undersøkelsen. Tabellene fra Verdensbanken er her: <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/>

Land	Tid involvert	Total skatt i % av profitt
United States	325	21,50
Switzerland	63	22.0
France	72	42.8
Belgium	160	44.6
Ireland	76	45.3
Portugal	328	45.4
Spain	56	48.4
Germany	105	50.3
Austria	272	50.8
Finland	–	52.1
Iceland	175	52.2
Sweden	122	52.6
United Kingdom	–	52.9
Netherlands	700	53.3
Italy	360	59.8
Norway	87	60.1
Denmark	135	63.4

3. Norge blir oppfattet som et land med høyt skatteinivå

World Economic Forum rangerte i 2005 Norge som nr 9 i forhold til konkurransedyktighet for næringslivet.

Når det gjelder skatt kommer derimot Norge svært dårlig ut. I forhold til skatteinivå rangeres Norge som nr 95 av 117 land. I forhold til effektiviteten i skattesystemet rangeres Norge som nr 61. Når det gjelder reguleringer i forhold til utenlandske investeringer kommer Norge ut som nr 54, og når det gjelder omfanget på skattebasen kommer vi ut som nr 48.

Avviket i forhold til Verdensbanken kan forklares med at World Economic Forum benytter intervjuer med bedriftsledere og utvikling over tid i tillegg til indikatorer i sammenligningen av land. World Economic Forum sin rangering av land er derfor også et resultat av deres metode og teoretiske utgangspunkt – som er noe omstridt. World Economic Forum har gjennomslagskraft og deres arbeider blir lest av en rekke aktører internasjonalt. Dette kan gi grunnlag for oppfatninger av hvordan Norge er – uansett om norske myndigheter er enig i dette bildet eller ikke. Det er derfor grunn til å ta det virkelighetsbildet som presenteres av Norge som vertsland for bedrifter alvorlig. Under er et utsnitt av rangeringen til World Economic Forum. Mer om rangeringene er her: <http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme>

	BCI-ranking	Company operations and strategy ranking	Quality of the national business environment ranking
USA	1	1	2
Finland	2	9	1
Tyskland	3	2	4
Danmark	4	4	3
Singapore	5	14	5
UK	6	6	6
Sveits	7	5	7
Japan	8	3	10
Nederland	9	8	8
Østerrike	10	11	9
Frankrike	11	10	11
Sverige	12	7	14
Canada	13	18	13
Taiwan	14	13	15
Australia	15	23	12
Belgia	16	12	17
Island	17	15	18
New Zealand	18	21	16
Irland	19	16	20
Hong Kong	20	20	19
Norge	21	22	21

3. Norge blir oppfattet som et land med høyt skattenivå

NHOs gjennomgang av norsk konkurransevne "Konkurransevne-barometeret" bygger i hovedsak på IMD-instituttet i Sveits sin gjennomgang av konkurransevnen i ulike land. For 2004 viser gjennomgangen at Norge er nr 8 av 10 land som er med i NHOs oversikt. IMD har flere land med, og her er Norge på en 17 plass av 60 land i 2004. Innenfor området skatt blir Norge i NHOs undersøkelse plassert som nummer 6 – noe som er bedre enn den samlede rangeringen fordi flere av de nordiske landene (som vist over) har et høyere skattenivå enn Norge. Reformen i skattesystemet har ikke bedret Norges posisjon perioden 1998-2004 sett under ett. Hovedgrunnen til dette er at de andre landene i NHOs undersøkelse også har endret sine skattesystemer i positiv retning for bedriftene. På denne måten er det en viss indikasjon på skattekonkurranse mellom land som framkommer i NHOs undersøkelse. NHOs konkurransevne-barometer finner du her: <http://www.nho.no/konkurransevne>

4. Den skattemessige håndteringen av FoU-kostnader er ugunstig

- **Før 1999 kunne FoU utgiftsføres direkte. Dette er hovedregelen i de fleste andre land**
- **Ved skattereformen ble det bestemt at vellykket FoU skulle aktiveres.**
- **Dette innebærer i virkeligheten en skatteskjerpelse for bedriftenes FoU**
- **Avskrivningsreglene er dårlige**
- **Bestemmelsene er uklare og gir derfor ikke FoU-bedrifter forutsigbare vilkår**

I de fleste andre land kan bedriftene utgiftsføre kostnadene til FoU. I Norge kan bare en del utgiftsføres, resten må aktiveres. Hva som kan utgiftsføres og hva som må aktiveres er uklart, og avskrivningsreglene er ugunstige og uklare. I flere land er det også adgang til å utgiftsføre utstyr og bygninger brukt til FoU, noe som ikke er lov etter norsk rett.

Før 1999 kunne bedrifter velge om de ville utgiftsføre løpende kostnader til FoU eller aktivere dem for deretter å nedskrive dem over flere år. Aktiveringsrett gjaldt bare hvis regnskapslovens betingelser var oppfylt. Fast eiendom og andre utgifter måtte aktiveres i samsvar med vanlige regler, hva enten de ble brukt til FoU eller ikke. I 1999 ble skatteloven endret slik at hovedregelen nå skulle være aktivering av FoU, noe som fra bedriftenes synsvinkel er en langt dårligere løsning enn direkte utgiftsføring.

Finansdepartementet har ved brev 30. mai til Skattedirektoratet og i Ot. prp. nr 1 2005-2006 presisert nærmere hvordan reglene om skatt og FoU skal tolkes. Etter det Finansdepartementet sier er det kun utgifter som henger umiddelbart sammen med å skape et driftsmiddel som skal aktiveres. De forutgående FoU-kostnadene kan fortsatt utgiftsføres og skal ikke reverseres.

Tabellen under gir en forenklet oversikt over situasjonen i EU land samt USA.

Regelverk	Land
Ikke aktivering av vellykket FoU: Lønnskostnader utgiftsføres og utstyr til FoU aktiveres som andre investeringer	Østerrike, Kypros, Frankrike, Tyskland, Hellas, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, USA
Valgfritak for bedrifter: Løpende utgifter til FoU utgiftsføres. Bedriftene kan velge å aktivere vellykket forskning.	Danmark, Finland, Italia, Luxemburg, Ungarn, Belgia, Latvia, Litauen, Nederland, Portugal, Sverige
Aktivering av vellykket FoU: Kostnader til FoU håndteres likt med andre kostnader. Kostnadene til vellykket FoU aktiveres helt eller delvis.	Tsjekkia og Norge

4. Den skattemessige håndteringen av FoU-kostnader er ugunstig

Den første raden i tabellen viser land som i hovedsak betrakter FoU på linje med all annen økonomisk virksomhet i bedriftene: Det som er lønn skal føres som dette, og det som er kapital skal føres som dette uten at verdien som forskningen representerer skal gis en særlig behandling.

Den andre raden i tabellen viser land som gir et ansvar til bedriftene i forhold til kostnadsføring av FoU. Bakgrunnen for dette er at det kan være vanskelig å ha en oppfatning på forhånd av hvilke type verdier forskning representerer for bedriften, og derfor på hvilken måte kostnader til FoU bør føres. Ved å overlate valget til bedriftene unngår også skattemyndighetene å måtte kontrollere bedriftenes egen kategorisering av FoU i regnskapene, noe som kan være krevende faglig og i forhold til bruk av administrative ressurser.

Norge og Tsjekkia har valgt at midler til FoU i utgangspunktet skal utgiftsføres men at forskningsresultater som representerer varige verdier for virksomheten skal betraktes som investeringer og dermed aktiveres. FoU-resultatene skal deretter nedskrives. Vilkåret for nedskrivning i Norge er at det har skjedd et "åpenbart" verdifall jfr. sktl. § 6-10 nr. 3, mens hovedregelen ellers er at aktiva saldoavskrives i mange tilfeller etter en sats på 20 %

Situasjonen i Norge er mao lite gunstig sammenlignet med andre land når det gjelder regler for regnskapsføring og fradrag for kostnader forbundet med FoU i bedriftene:

- Vellykket FoU medfører mindre fradrag i skattbar inntekt enn i andre land. Det innebærer under ellers like vilkår en høyere skattebelastning for FoU-bedrifter.
- Det er uklart hvilke FoU-kostnader som skal aktiveres
- Avskrivningsreglene er uklare fordi det vil være usikkert når det kan sies å foreligge et "åpenbart" verdifall.
- De uklare reglene reduserer den skattemessige forutberegneligheten for FoU-bedrifter og medfører ekstra administrative kostnader både for dem og skattemyndighetene.

Oljeselskapene betaler en særskatt som er 50 % på toppen av den alminnelige selskapsskatten. Hvis de er i skatteposisjon betyr det en skattesats på 78 %. Oljeselskapene gjennomfører en del FoU innenfor lisensene de har sammen. I tillegg gjennomfører det enkelte selskapet FoU på egenhånd. Dette får selskapet fullt skattefradrag for, dvs at staten i realiteten betaler inntil 78 % av selskapenes FoU i form av redusert skatt. Selv om uklarheten knyttet til den generelle håndteringen av FoU i skattesystemet også gjør seg gjeldende for oljeselskapene, medfører, paradoksalt nok, den uvanlig høye særskatten til at Norge rent skattemessig er et gunstig land for oljeselskapene å gjennomføre forskning i. Forutsetningen for fradrag vil riktignok være at forskningen er relevant for inntektene som genereres i Norge. Men dette innebærer ikke noen betydelig begrensning for selskapene.

5. SkatteFUNN er gunstig for bedrifter som forsker lite

- **Skatteinsentiver for FoU er utbredt. Men noen land med høyt FoU-nivå har ikke slike ordninger**
 - **SkatteFUNN er ikke spesielt sjenerøs sammenlignet med ordninger i andre land**
 - **Men ut fra en samlet vurdering er det en god ordning for næringslivet**
-

Forskningsintensive land som Sverige, Finland og Tyskland har ikke skatteinsentiver. Men det er her ingen entydig sammenheng: Danmark, Belgia og USA (flere delstater) er eksempler på land med høy FoU-intensitet og som har skatteinsentiver. Flere EU-utredninger har likevel konkludert med at skatteinsentiver har en særlig rolle i land som ønsker å øke FoU-intensiteten i næringslivet. Hvis målsætningen er å spisse FoU-innsatsen mot enkeltområder eller forsterke kvaliteten i forskningen er direkte virkemidler vurdert som mer effektive.

Gjennomgangen under viser at det norske skatteinsentivet ikke er uvanlig generøst. Kombinert med ordningen som gir tilskudd til bedrifter som ikke er i skatteposisjon samt støtten til ulønnet arbeid, framstår imidlertid den norske ordningen som god sammenlignet med de andre ordningene i EU/ CREST-landene. Selv om den norske ordningen framstår som god, blir det noe galt å sammenligne enkeltordninger mot hverandre. I land hvor det er flere ordninger, som i for eksempel UK og Frankrike, kan de svakheter som finnes innenfor enkeltordninger justeres gjennom alternative ordninger som bedriftene også kan søke om støtte fra.

Tabellen under gir en oversikt over skatteinsentiver i en del land og hvor sjenerøse de er. Norge er i en slags mellomposisjon. Enkelte land har flere skatteinsentiver for FoU-bedriftene, og er derfor plassert flere steder i tabellen ut fra om deres insentiver er ulike mht innretning. De landene som er mer sjenerøse enn Norge er for eksempel Spania, Tyrkia, Portugal og Malta. Dette betyr imidlertid ikke at den totale støtten gjennom skattesystemet til FoU er relativt sett større i disse landene enn i Norge. Erfaringer fra Spania viser for eksempel at deres skatteinsentiver i relativt liten grad blir tatt i bruk av bedriftene. Dette kan ha sammenheng med hvor stor innsats bedriftene må legge ned i administrasjon og oppfølging samt andre forhold vedrørende skattesystemet. Det norske skatteinsentivet har en høy oppslutning blant bedriftene, noe som kan henge sammen med den oppfølgingen som tilbys av Forskningsrådet og effektiviteten i spredning av informasjon. I tillegg har Norge et relativt høyt skattnivå for bedrifter, noe som gjør fradrag interessante å ta i bruk. Tabellen viser også at de fleste land har ordninger som er basert på FoU-volum og ikke ut fra en økning i FoU-kostnader. Grunnen til dette er antagelig at volumbaserte ordninger er enklere å administrere, og enklere å forholde seg til for bedrifter.

5. SkatteFUNN er gunstig for bedrifter som forsker lite

Basert på FoU volum	Basert på FoU volum	Basert på økning i FoU
Fradrag i betalbar skatt	Frankrike (5 %) Irland (0-20 %) Nederland (13-40%) Norge (18-20%) Portugal (20 %) Slovenia (10-20%) Spania (30 %) Tyrkia (40 %)	Frankrike(45 %) Irland (20 %) - - Portugal (50 %) - Spania (50 %)
Ekstra utgiftsføring av FoU-kostnader i skatte-regnskapet	Østerrike (125 %) Belgia (113,5-118,5%) Danmark (100-150%) Ungarn (100-300%) Italia (110 %) Malta (200 %) Polen (130-150%) UK (125-150%)	Østerrike (135 %) - - - Italia (130 %)

Kilde: IPTS/ JRC (2005)

Det er ulike kostnader som kan dekkes av skatteinsentivene. Utgangspunktet er at jo bredere dekning disse gir, jo mer gunstig vil de være for bedriftene. Tabellen under viser at ingen land har skatteinsentiv som kun er rettet mot investeringer i kapital. Nederland er det eneste landet som har en ordning som kun er rettet mot lønn for FoU-personell. Styrken i den nederlandske ordningen er at dette håndterer situasjonen for de bedrifter som ikke er i skatteposisjon. Et klart flertall av landene har ordninger som hver for seg eller samlet omfatter alle typer kostnader.

Type kostnad	Land
Løpende driftsutgifter	Danmark, Italia, Nederland, UK
Kun lønn for FoU-personell	Nederland
Kun investeringer i kapital	Ingen
Alle typer kostnader	Østerrike, Belgia, Frankrike, Ungarn, Irland, Malta, Polen, Portugal, Slovenia, Spania, Norge, Tyrkia

Kilde: IPTS/ JRC (2005)

Skatteinsentiver kan stimulere ulike aspekter av FoU-virksomheten. Tabellen under viser at et flertall av landene som har skatteinsentiver for FoU også benytter dette til å støtte opp om samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner. De fleste av landene dekker også støtte til software-utvikling gjennom skatteinsentivene for FoU. SkatteFUNN i Norge har dermed likhetstrekk med ordninger i de fleste andre land som støtter FoU gjennom skattesystemet ved at det gis en vid definisjon av hva som støttes gjennom skatteinsentiv for FoU.

5. SkatteFUNN er gunstig for bedrifter som forsker lite

Type skatteinsentiv	Land
Land med skatteinsentiver for FoU	Belgia, Danmark, Frankrike, Ungarn, Nederland, Østerrike, Belgia, Italia, Portugal, Spania, Norge
Insentiver som inkluderer software-utvikling eller egne ordninger for dette	Belgia, Frankrike, Irland, Nederland, Spania, UK, Norge
Insentiver som stimulerer samarbeid med forskningsinstitusjoner	Belgia, Danmark, Frankrike, Ungarn, Irland, Spania, UK, Norge

Kilde: IPTS/JRC (2005)

Enkelte land har også flere ordninger som samlet gir en bredde i forhold til å både være for alle og en spisset innsats mot for mindre bedrifter. Når det gjelder spesielle betingelser tilpasset SMB'er blir dette også uttrykt gjennom tak på kostnader som grunnlag for støtte. Hvis et slikt tak er satt tilstrekkelig lavt vil skatteordningen være av begrenset interesse for større bedrifter. Dette gjelder for Norge og en rekke andre land. Tabellen under gir en sammenfatning av dette.

Type skatteinsentiv	Land
Skatteinsentiver som alle bedrifter kan nyte godt av	Østerrike, Belgia, Frankrike, Ungarn, Irland, Italia, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovenia, UK, Norge, Tyrkia
Spesielle ordninger eller betingelser for SMBer	Belgia, Danmark, Frankrike, Nederland, Polen, UK, Norge
Ordninger forbeholdt SMBer	Frankrike, Nederland, UK
Egne ordninger for nye bedrifter	Frankrike, Nederland
Tak på kostnader som grunnlag for støtte i noen eller alle ordninger	Belgia, Danmark, Frankrike, Ungarn, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Norge

Kilde: IPTS/JRC (2005)

Foruten skatteinsentiver knyttet til bedriftenes inntektsskatt eller arbeidsgiveravgifter, har man ulike avgiftsordninger for FoU. Det typiske for disse er at det ved lov innkreves en avgift som så brukes til forskning innenfor et nærmere bestemt og avgrenset felt, og ofte at forskningsmidlene disponeres av en bransjeorganisasjon eller av nærmere angitte forskningsinstitusjoner.

I Norge er det i dag avgiften på eksport av fisk (jf. lov nr 68 2000) som er den største. I alt innkasseres det om lag 100 mill kroner i året som disponeres av næringens egne organer, selv om fondet som fordeler midlene formelt er oppnevnt av departementet og midlene kanaliseres over statsbudsjettet. Det finnes videre en lov om forskningsavgift for bygg og geoteknikk (1952)- som riktignok ikke har vært benyttet på nærmere 40 år, en lov om forskningsavgift på landbruksprodukter av 1970 og hermetikkavgiftsloven av 1984. De to siste loven brukes i mer beskjedne grad nå enn tidligere. Forskningsavgifter er kjent også i andre land. Inntil nylig var det for eksempel en egen forskningsavgift på bensin som finansierte en relativt betydelig FoU-innsats.

Forskningsavgifter har den fordel at de i første omgang fører til økt forskningsinnsats uten å belaste statskassen. På den annen side, hvis man ser bort fra eksportavgifter, oppleves FoU-avgifter som en del av det samlede norske skatte- og avgiftsnivået, som alt på forhånd er høyt.

Avgiftsfinansiert forskning kan fortrenge noe av den forskningen som bedriftene ellers selv ville ha finansiert. Hvem som egentlig betaler for forskningen, produsentene eller kundene, beror for øvrig på priselastisiteten på varen eller tjenesten.

I utgangspunktet er det trolig mest lønnsomt for samfunnet at næringslivet og den enkelte bedrift selv finner ut hva som er det optimale omfanget av FoU-innsats innenfor de generelle rammebetingelsene som gjelder, herunder generelle skatteinsentiver. Innen enkelte bransjer kan det imidlertid være en struktur med mange små bedrifter som selv ikke vil satse på FoU. Eller det kan være tale om FoU som det i praksis kan være vanskelig for den utførende bedrift å sikre seg eneretten til. Kombinasjonen av slike faktorer kan føre til at det blir for lite forskning innen en sektor. Dette kan tilsi at man, i hvert fall i en viss periode, sørger for avgiftsfinansiert forskning styrt av bransjen selv.

Virkninger av taket i SkatteFUNN

Om lag 1000 bedrifter utfører forskning for 4 mill kroner eller mindre.
I alt utføres det forskning for om lag 9 mrd kroner som nyter godt av SkatteFUNN (2004)
Antatt provenytap for 2005 1,8 milliarder kroner
Næringslivsforskning for om lag 8,8 milliarder kroner faller utenfor (2003).
Denne forskningen utføres av om lag 425 bedrifter

6. Skattesystemet kan brukes som indirekte støtte til FoU i bedriftene

- **I andre land finnes det en rekke ordninger for å styrke kompetansen i bedriftene, noe som også kommer FoU-aktivitetene til gode**
 - **Slike ordninger finnes ikke i Norge**
 - **Flere land har skatteregler som begunstiger venturekapital**
 - **Det finnes også eksempler på skatteinsentiver for patentering, bruk av lisenser og annen innovasjonsvirksomhet enn FoU**
-

På viktige enkeltområder benytter flere av EU-landene skattesystemet for å styrke innovasjonskraften i bedriftene. Dette gjelder særlig for å fremme rekruttering av høyt utdannet personale og utvikle kompetansen i bedriftene, fremme tilgangen på venturekapital og oppmuntre selskapene til å nyttiggjøre seg nye ideer gjennom bruk og salg av lisenser fra patenter. For de fleste av disse ordningene er det satt tak på hvilken støtte som kan innrømmes, og i en del tilfeller er det snakk om relativt beskjedne beløp.

På disse områdene har Norge i liten grad benyttet skattesystemet. En forklaring kan være at Norge bruker en rekke direkte virkemidler på disse områdene. Kilden til beskrivelsene under er rapporten Corporation tax and innovation fra EU Commission, DG enterprise – Innovation Directorate.

Kompetanse:

- I Norge er det ikke insentiver i skattesystemet for kompetanseutvikling i bedriftene – men utviklet permisjons- og låneordninger for etter- og videreutdanning
 - Spania, Frankrike, Italia, Nederland og Belgia er blant EU-landene som har skatteinsentiver for kompetanseutvikling i bedriftene.
 - I Spania gjelder dette både opplæring og ansattes bruk av internett på arbeidet og hjemme.
 - I Italia gis det 8 000 Euro per sysselsatte som bedriftene ansetter og som er fra universiteter eller forskningsinstitutter. I tillegg gis det 60 % fradrag for stipender bedriftene gir for at ansatte skal delta i dr. gradsprogrammer, og utenlandsk, vitenskapelig personale får et skattefritak på 90 % i de første tre årene de er i Italia
 - I Frankrike gis det full reduksjon i utgiftene som er knyttet til arbeid utført av forskningspersonale, men dette reduseres til 75 % hvis disse ikke utfører FoU
 - I Nederland knyttes skatteinsentivet for FoU til ansatte som utfører forskning
 - Nederland har også en ordning for at bedriftene skal kunne tiltrekke seg personale fra andre land. Disse får en reduksjon i sin skattbare inntekt på 35 % i ti år gitt at de er høyt utdannet og har kvalifikasjoner som er underrepresentert i Nederland
 - I Belgia belønnes økningen i antall realfagsutdannede og ingeniører i bedriftene med et skattefradrag på 11 000 euro.
-

Venturekapital:

- I Norge eksisterer det direkte støtte- og låneordninger og et statlig eid finansieringsselskap som bidrar med midler inn i andre venture-fond (Argentum). Skattesystemet benyttes ikke for å legge til rette for venturekapital
- UK, Frankrike og Spania, har ordninger innenfor dette feltet.
- I UK gis det insentiver innenfor personbeskatningen, kapitalbeskatningen og i noen tilfeller i selskapsskatten. Det gis skattefritak i forhold til kapitalinnskudd i mindre bedrifter som ikke er på børsen, og med høy risiko profil, og en reduksjon i personbeskatningen på 20 % av kapitalinnskudd i nye, mindre oppstarts-firmaer
- Frankrike har en ordning hvor firmaer som går inn med kapital i et selskap som opprettes av en av dens ansatte får et skattefradrag lik 50 % av lån eller 75 % av aksjekapitalen som firmaet går inn med.
- I Spania er det en lignende ordning knyttet til selskapsbeskatningen.

Andre innovasjonsaktiviteter:

- Industridesign og "process engineering": Dette gis støtte gjennom skattesystemet i Spania. Dette er design og teknologi som gir nye former for kvalitetskontroll og teknologier som gir nye og forbedrede produkter. Støtten er i form av et fradrag på 10 % hvis arbeidet er utført innenfor bedriften, og 15 % hvis det er utført av en FoU-institusjon. I land som Frankrike og UK betraktes dette som en integrert del av deres skatteinsentiv for forskning.
- Patenter og lisenser: I Spania gis det en støtte gjennom skattesystemet på 10 % av kostnadene ved kjøp av nye lisenser. I Belgia gis støtten gjennom en reduksjon av skattebasen på 18,5 % eller 15,5 % av investeringene i patenter avhengig av om virksomheten er FoU-intensiv eller ikke. I Irland er det unntak for royalty-skatt på salg av lisenser, mens det i Frankrike er redusert royalty-skatt på lisensinntekter (19 % istedenfor 33 %). I Frankrike inngår også kostnader forbundet med patentsøknader i ordningene som gir skatteinsentiver for forskning
- Godkjenninger: I Frankrike og Spania gis det støtte til å oppnå sertifikater og godkjenninger gjennom skattesystemet, slik at bedriftene får henholdsvis 50 % og 10 % av kostnadene forbundet med å oppnå slike godkjenninger i form av fradrag
- Software: Utvikling av software blir betraktet som integrert i den norske SkatteFUNN-ordningen, i likhet med skatteinsentiv ordninger for FoU i en rekke andre land (som beskrevet over). I UK og Spania er det egne ordninger for mindre bedrifter. I UK får disse mulighet for full avskrivning i det første året, mens det i Spania gis et fradrag på 10% i forhold til totale kostnader.

7. Næringsorganisasjonene mener skatteregimet for FoU bør forbedres

- **Det norske skattesystemet generelt blir nå forbedret, selv om næringslivet er skuffet over at avskrivingssatsene er for lave.**
 - **Adgang til direkte utgiftsføring av FoU er påkrevet.**
 - **SkatteFUNN blir oppfattet som positivt, men taket på 4 mill kroner er for lavt**
 - **Det må bli gitt løfte om at eventuelle endringer i SkatteFUNN i kjølvannet av evalueringen ikke skal virke negativt inn på godkjente prosjekter**
 - **Skattefordel ved ansettelse av utenlandske forskere ønskes**
 - **Det bør være skatteinsentiver for risikokapital i FoU-bedrifter**
 - **FoU gjennom offentlige innkjøp kunne stimuleres gjennom skatteinsentiver**
 - **Økt bruk av forskningsavgifter bør vurderes**
-

I forbindelse med den foreliggende utredningen har det vært holdt uformelle samtaler med NHO sentralt og med bransjeforeningene TBL, FHL og Abelia.

Organisasjonene formidlet at det norske skattesystemet ikke ble opplevd som godt sammenlignet med det i andre land. Gitt de endringer som ble foreslått av Bondevik II i statsbudsjettet for 2006 er det likevel en positiv utvikling. Organisasjonene oppfattet det som sentralt å få gjennomslag for gode regler for utgiftsføring for FoU i bedriftene.

Det er særlig viktig at skattereglene vedrørende FoU er forståelige, stabile og gir en lik behandling over hele landet. Nå er reglene uklare og vanskelige å håndtere. For store bedrifter er dette spesielt viktig. De vil i noen tilfeller heller gi slipp på SkatteFUNN-støtten enn risikere en diskusjon med skattemyndighetene der de må definere hva som er FoU.

Organisasjonene er tilfredse med SkatteFUNN-ordningen, men ønsker en utvidelse ved at taket på prosjektvolum heves. Hvis dette er problematisk kunne en evt. se på kriteriene for støtte for å skjerpe innretningen mot FoU. Det er behov for sterk lut for å få bedrifter til Norge, og provenytapet ved å heve taket blir ikke oppfattet som mye sett i forhold til målsetningen om å øke FoU i Norge til å utgjøre 3 % av BNP.

Det oppfattes som viktig at bedriftene har tillit til SkatteFUNN, og det er derfor ønskelig med en uttalelse fra staten om at godkjente prosjekter skal få støtte uavhengig av hvordan evalueringen blir fulgt opp. En av bransjeorganisasjonene mener at regelverket og behandlingen av søknadene burde være enklere. Det oppfattes som om Innovasjon Norge er en del av saksbehandlingen, og det settes spørsmålsteget ved om Innovasjon Norge har en verdiskapende rolle i denne sammenheng.

Gjennom samtaler har følgende ønsker utover de som alt er nevnt fremkommet:

- Incentiver for ansettelse av utenlandske forskere: Det å ha egne ordninger for utenlandske eksperter vil være et viktig og fremtidsrettet tiltak. Gjensidige avtaler med land vedrørende personbeskatningen kan også være en løsning – for eksempel slik at amerikanske forskere får samme skattemessige betingelser som norske forskere i USA.
- Incentiver for risikokapital: Staten bør bidra til risikodemping for de som investerer i nyetablerte FoU-intensive virksomheter. En slik ordning bør kobles til SkatteFUNN – for å få fram at dette er helt spesielle virksomheter – for eksempel slike som har fått skattefradrag gjennom SkatteFUNN.
- Offentlige innkjøp: Det å bruke offentlig innkjøp som et instrument for å fremme FoU i bedriftene er viktig. Det kan være mulig å tenke seg at dette gjøres gjennom skattesystemet – men da må det i så fall knyttes til volum på det bedriftene skal levere til offentlige innkjøpere.
- Avgiftsordninger: Avgiftene på eksport for fiskeri- og havbruksnæringen som er øremerket til FoU fungerer godt og erfaringene fra ordningen bør kunne overføres til andre næringer.

8. EØS-retten setter grenser for skatteinsentiver

- **Skatteretten faller utenfor EØS-retten, men må utformes i samsvar med de grunnleggende friheter**
 - **Skatteinsentiver som favoriserer forskning i Norge vil som hovedregel ikke være tillatt**
 - **Skatteregler som bare gjelder visse bedrifter vil lett kunne bli regnet som statsstøtte**
 - **Statsstøtte til FoU er tillatt innen visse grenser, også gjennom skattesystemet**
-

Det er viktig å være klar over at EØS-retten setter grenser for hvilke skatteinsentiver som er akseptable.

I utgangspunktet faller skatt utenfor EØS-avtalen. Imidlertid må skattereglene utformes og håndheves på en måte som ikke er i strid med de grunnleggende friheter. Dersom skattereglene for eksempel er til hinder for fri bevegelse av kapital og mennesker, vil dette i utgangspunktet være forbudt. Det ville således være i strid med EØS-retten om for eksempel bedriftene kun får fradrag i inntekten for forskning utført i Norge.

Hvis skattereglene favoriserer visse bedrifter etter region, bransje størrelse eller andre kriterier, vil dette i utgangspunktet være å regne som statsstøtte. Og det er i utgangspunktet ikke lovlig.

Hovedprinsippene ovenfor modifiseres noe ved at det er adgang til å gi statsstøtte til bedrifter for FoU, men da innen visse grenser (normalt maksimalt 35 % av FoU-kostnaden). Statsstøtten må notiseres overfor ESA og godkjennes før den kan iverksettes. Statsstøtte kan forbeholdes forskning som foregår i Norge.

Det er i prinsippet ikke noe i veien for å administrere en statsstøtte over skattesystemet. SkatteFUNN, som har forskjellige satser etter bedriftsstørrelse, er således notifisert og godkjent. Man vil ikke få godkjenning på en støtteordning for FoU som diskriminerer etter nasjonalitet (sete for hovedkontoret) eller lignende.

Etableringen av store forskningskonsortier kan i noen tilfeller innebære en konkurransehindring som godkjennes etter reglene som gjelder for slikt. Dette blir ikke omtalt nærmere her fordi spørsmålet enn så lenge ikke virker særlig aktuell i Norge.

9. Forslag

9.1. En betydelig økt bruk av skatteinsentiver anbefales

- **Opptrappingsplanen tilsier en økt statlig støtte til FoU i næringslivet på i størrelsesorden 10 mrd kroner innen 2010**
 - **Det er behov for en avklaring av hvilken kombinasjon av virkemidler som skal benyttes framover**
 - **Skatteinsentiver fungerer godt og på næringslivets premisser**
 - **Økte skatteinsentiver på 2-3 mrd kroner er ikke urimelig gitt 3 % målet**
 - **En slik økning vil markere Norge som et attraktivt FoU-land for både norske og utenlandske bedrifter**
 - **Reformer i den antydde retningen bør utredes så snart som mulig, slik at de kan foreslås for Stortinget sommeren 2007 i forbindelse med oppfølgingen av SkatteFUNN-evalueringen**
 - **Forslagene nedenfor er skisser, og anslagene for provenytapene er ikke grundig gjennomarbeidet**
-

En offensiv forskningspolitikk tilsier at næringslivets FoU-virksomhet gis en særbehandling, enten ved direkte bevilgninger eller gjennom skattesystemet. Opptrappingsplanen for norsk forskning innebærer et mål om at næringslivet skal øke sin FoU innsats fra 0,8 % av BNP i 2003 til 2 % av BNP i 2010 – Dette innebærer en vekst fra om lag 17 milliarder kroner til om lag 35 milliarder kroner i løpet av 2010.

Næringslivet i Norge har tradisjonelt økt sin FoU-innsats om lag like mye som veksten i BNP. Det foregår muligens en viss strukturendring i norsk næringsliv i retning av å bli mer kunnskapsintensiv. Dette kan medføre en noe raskere veksttakt enn den tradisjonelle. I tillegg er det grunn til å regne med en viss vekst i utenlandsk finansiering av norsk FoU – og da særlig over EUs 7 rammeprogram. Ut fra erfaringstall kan det legges til grunn at offentlige virkemidler har en utløsende effekt på mellom 1 og 1,4. Basert på at det er et gap på om lag 10 milliarder kroner mellom den veksten som vil komme av seg selv og måltallet for opptrappingsplanen, er det fram til 2010 behov for offentlige insentiver på mellom 7 og 10 milliarder utover det som fremgår av Forskningsmeldingen, øremerket næringsrettet FoU. Det er behov for en avklaring av hvilke virkemidler som skal benyttes innenfor denne type økonomiske rammer.

Direkte bevilgninger og skatteinsentiver er ulike virkemidler som kan benyttes til forskjellige formål og som fungerer forskjellig. Det synes ikke å være grunnlag for å hevde at direkte bevilgninger har større utløsende effekt enn skatteinsentiver eller gir mer eller mindre samfunnsøkonomisk lønnsom FoU.

Direkte bevilgninger styrer midlene i forhold til formål som skal realiseres, og som er fastsatt uavhengig av bedriften. Skatteinsentiver lar i større grad bedriftene selv fastsette hva som skal gjennomføres og hvordan.

Direkte bevilgninger innebærer gjennomgående at det er et styringssystem for utdeling av midler som allokere bevilgningene etter fastsatte prioriteringer og ut fra konkurranse i henhold til fastsatte kriterier. Dette er et relativt tungt system å administrere både for bedriftene og for myndighetene. Kostnadene er ikke bare økonomiske. I tillegg kommer bruken av fageksperters arbeidstid som kunne ha vært benyttet til mer skapende virksomhet,

Administrasjonen av skatteinsentiver vil kun være knyttet til godkjenning av prosjekter, bedriftenes rapportering fra disse og skattemyndighetenes vanlige oppfølging av bedriftens selvangivelser. Bruk av skattesystemet gir vanligvis større forutberegnelighet for bedriftene enn direkte virkemidler. Skatteinsentivet er rettighetsbasert, og ikke avhengig av å vinne i en konkurranse. I tillegg innebærer budsjettbehandlingen gjennomgående større usikkerhet mht. hvilke offentlige midler som er tilgjengelig over de ordinære budsjettene enn et system knyttet til skatteloven, som sjeldnere blir forandret.

Fra en prinsipiell synsvinkel bør statens årlige utgifter bli behandlet sammen og prioritert opp mot hverandre. Det bør være en fast ramme rundt utgiftene. Disse hensynene kan tale mot bruk av skatteinsentiver. På den annen side er det særlig viktig at næringslivet har stabile rammebetingelser for sin FoU-virksomhet. Det er ikke vanskelig å anslå provenytapet på skatteinsentiver ganske nøyaktig. Skulle provenytapet bli atskillig høyere enn forutsatt, kan man stramme inn med virkning for ennå ikke igangsatte prosjekter. I lys av at næringslivets FoU er meget lønnsom for samfunnet, bør for øvrig en større forskningsinnsats enn forutsatt ikke være særlig bekymringsfull.

Ut fra de forhold som er nevnt, anbefales det at opptrappingsplanen for næringsrettet FoU gjennomføres ved en kombinasjon av direkte virkemidler og skatteinsentiver. Innenfor den samlede rammen for økt offentlig stimulans av næringslivets FoU-innsats, er det både rom for økte skatteinsentiver i milliardklassen og flere milliarder kroner i direkte virkemidler til øremerkete tiltak.

En kraftfull videreutvikling av norske skatteinsentiver for FoU vil være lett synlig og forståelig for utenlandske bedrifter. Det vil markere Norge som et attraktivt sted å være for FoU-bedrifter. Markedsført på den rette måten, og i kombinasjon med gode direkte virkemidler på særlig prioriterte områder, vil Norge kunne markere seg som kanskje det mest forskningsvennlige landet i Europa de neste 5-10 årene.

På bakgrunn av den uformelle kontakten det har vært med et utvalg av næringslivets organisasjoner og både norsk og utenlandsk eide bedrifter i Norge, ligger økte skatteinsentiver for FoU meget høyt på ønskeliste, og vil være viktig for å holde på norsk FoU.

Hovedfunnene fra SkatteFUNNevalueringen vil foreligge høsten 2006. Indikasjonene så langt er positive. Det bør ut fra dette være realistisk å planlegge for eventuelle nye skatteinsentiver som vedtas våren 2007.

Nedfor følger det knippe av skattemessig art som foreslås for å gjøre Norge som et bedre vertsland for FoU enn i dag.

9.2. Fullt fradrag for FoU ved den ordinære likningen

- **Uten en endring av dagens regler vil Norge ikke være troverdig som et godt hjemland for FoU-bedrifter**

Virkning

- **Dagens regler praktiseres ennå ikke fullt ut. Ikke noe betydelig provenytnap ved å reversere gjeldende bestemmelser**
 - **Hvilket fremtidige provenytnap en reversering vil medføre, er vanskelig å beregne. En økt skattebelastning i år 1 ved full praktisering kunne ligge i størrelsesorden 600 mill kroner**
-

Det bør så snart som mulig innrømmes fullt fradrag for FoU. Uten en lovendring på dette punkt vil øvrige tiltak trolig ha begrenset nytte i forhold til å øke attraktiviteten for Norge som vertsland for FoU-bedrifter. Lovendringen bør vedtas så snart som mulig og gis tilbakevirkende kraft.

Gjennomgangen over viser at skattesystemet for FoU i Norge er lite gunstig når det gjelder fradrag for FoU på den ordinære ligningen. Begrunnelsen som foreløpig er gitt av Finansdepartementet er at FoU-virksomhet ikke skal særbehandles i forhold til annen virksomhet i norske bedrifter. Problemet er imidlertid at andre land gir en særbehandling av FoU gjennom etablering av fradragsordninger, og dermed oppstår en situasjon hvor FoU-virksomhet i norske bedrifter får en svekket konkurransemessig posisjon i forhold til bedrifter i andre land. Dette medfører også at det blir mindre attraktivt for virksomheter i andre land å lokalisere sin FoU-virksomhet til Norge.

Implementering av sammenlignbare rammebetingelser for FoU-virksomhet i Norge og andre land vil på dette området gi en viktig signaleffekt. I tillegg vil dette forenkle og redusere administrative kostnader i bedriftene og skattemyndighetene, ved at det ikke blir behov for å ta stilling til grensen mellom hva slags FoU som skal føres på ulike måter. Fradragsretten må gjelde så vel egenutført som innkjøpt FoU fordi kjøp av FoU er det mest fornuftige for mange bedrifter. Skattesystemet bør ikke stimulere bedriftene til å utføre mer FoU selv enn det som er mest rasjonelt rent faglig og økonomisk.

Virkning

De nåværende reglene skaper betydelig usikkerhet i næringslivet. De er usikkerhet omkring hvilke kostnader som kan utgiftsføres og hvilke kostnader som skal aktiveres. Avskrivningsreglene ved aktivering er dårlige og uklare. Det er klart at dette har en negativ innvirkning på FoU-innsatsen, men det er ikke mulig å si nøyaktig hvor viktig dette vil være. De uklare reglene vil øke administrasjonskostnadene. Men heller ikke dette er det mulig å kvantifisere. Reglene vil virke negative mht. å legge forskning til Norge, og vil gjøre det mer fristende å flagge ut.

Foruten den reduserte forskningsinnsatsen som følger av uklarheter i regelverket og at de i internasjonal sammenheng er ugunstige, vil den økte skattebelastning føre til redusert FoU.

Man regner gjerne at skatteinsentiver har en utløsende effekt på 1-1,4. Det er ikke urimelig å anta at den dempende effekten av økt FoU-skatt ligger i samme størrelsesorden. Legger man sammen dette og effektene knyttet til et vanskelig forståelig regelverk, kan man trolig anslå den reduserte effekten til et sted mellom 1,5 og 2 ganger den økte skattebelastningen.

Skattemyndighetene har hittil i liten grad begynt å praktisere lovendringen fra 1999 som innførte aktiveringsplikt for FoU. En reversering av reglene vil således ikke føre til inntektsbortfall av betydning for staten.

Å beregne det potensielle provenytapet i fremtiden, dvs. hvilke fremtidige inntekt staten kan gå glipp av, lar seg nesten ikke gjøre fordi det er uklart hvilke kostnader som vil bli tillatt utgiftsført og hvilke som må aktiveres og uklart hvordan avskrivningsregelene vil bli praktisert.

Hvis man for regnestykkets skyld forutsetter at 15 % av FoU-kostnadene skal aktiveres, vil det på årlig basis utgjøre om lag 2,5 milliarder kroner. Hvis man regner med 10 års gjennomsnittlig avskrivningstid, vil bedriftene, forutsatt at de alle er i skatteposisjon, få en økt beskatning det første året på vel 600 mill kroner. Over tid vil naturligvis bedriftenes årlige FoU-avskrivninger øke, slik at skattebelastningen over tid, hvis man ser bort fra rentefordelen, vil jevne seg ut. Men for svært mange bedrifter er likviditeten på kort sikt svært viktig. For bedrifter som ikke er i skatteposisjon, blir ikke likviditeten berørt, før de senere går med overskudd.

Basert på antydningene ovenfor, vil denne økte skattebelastningen sammen med uklarhet rundt reglene og at reglene er dårligere enn i andre land, kunne redusere den næringsrettede FoU-innsatsen i Norge med mellom 900 mill kroner og 1,2 milliarder kroner. Tallene er selvsagt beheftet med usikkerhet

9.3. Behold SkatteFUNN

- **SkatteFUNN synes å fungere godt i forhold til målsettingene**
- **Det bør sies klart at eventuelle endringer i SkatteFUNN ikke vil ramme godkjente prosjekter**
- **Det bør så snart som mulig signaliseres at hovedtrekkene i SkatteFUNN vil bli videreført**

Virkning

- **Vil unngå reduksjon i FoU pga. usikkerhet**
 - **Ikke provenytnap i forhold til dagens situasjon**
-

SkatteFUNN ser ut til å ha truffet næringslivet på den tilsiktete måten og har fått den utbredelsen man regnet med. Ordningen blir nå evaluert og resultatene av evalueringen vil foreligge suksessivt fremover, med en sluttrapportering i 2006/2007. Ut fra de indikasjonene som foreligger nå, synes ikke en avvikling av SkatteFUNN som et rettighetsbasert system for støtte av næringslivets FoU å være en aktuell problemstilling. Men det vil selvfølgelig kunne være problemstillinger knyttet til SkatteFUNN i statsbudsjettet og detaljer i systemet som vil kunne bli forandret.

Forutsigbarhet er viktig for bedriftene. Modifikasjoner av SkatteFUNN bør først vurderes i kjølvannet av evalueringene i 2006/2007. Det må snarest bli gitt et tydelig signal til næringslivet om at eventuelle endringer i SkatteFUNN som oppfølging av evalueringen ikke vil berøre godkjente prosjekter på negativ måte. Dette har vært viktige punkter i de tilbakemeldinger som er gitt fra bransjeorganisasjonene og fra NHO.

Ut fra de indikasjonene som alt foreligger og erfaringen fra bruk av skatteinsentiver i utlandet, anbefales det at SkatteFUNN videreføres som grunnfinansieringen av næringslivets FoU-innsats ut opptrappingsplanen, dvs. fram til 2010. Den anbefalingen bygger på en forutsetning om at den pågående evaluering ikke avdekker grunnleggende svakheter ved SkatteFUNN.

9.4. Utvid SkatteFUNN

- **Taket på SkatteFUNN bør fjernes helt eller økes betydelig utover 4 mill kroner.**
- **Støtteprosenten ved samarbeidsprosjekter med FoU-institusjoner bør økes til 30 %**
- **SkatteFUNN bør utvides til også å gjelde for FoU-prosjekter som utenlandske bedrifter har plassert i Norge**

Virkning

- **Vil øke FoU-innsatsen mellom 1 og 1,4 ganger provenyrtapet. I tillegg vil det redusere utflagging av FoU og føre til at utenlandske konsern legger mer FoU til Norge.**
- **Fjerning av taket vil medføre et provenyrtap på ca 2100 mill kroner. Heving til 10, 20 eller 40 mill kroner vil medføre provenyrtap på henholdsvis 370, 660 og 920 mill kroner.**
- **Heving av støttesatsen ved samarbeidsprosjekter vil kunne medføre et provenyrtap på i størrelsesorden 200 mill kroner**
- **Det er usikkert hvor stort provenyrtapet vil være ved at utenlandske bedrifter får nytte godt av SkatteFUNN ordningen ved plassering av FoU-prosjekter i Norge**

Om lag halvparten av næringslivets FoU-innsats faller utenfor SkatteFUNN pga. taket på 4 mill kroner. Det er noen av de mest forskningsintensive bedriftene dette dreier seg om, som antakelig har det største potensialet for å øke den samlede norske FoU-innsatsen. Dette er også bedrifter med en størrelse som gjør at de oftere enn andre opererer internasjonalt, og vil kunne legge sin FoU-virksomhet til utlandet hvis ikke vilkårene i Norge er gode nok.

For utenlandske bedrifter av noen størrelse, medfører taket i SkatteFUNN at det for praktiske formål ikke eksisterer noe interessant norsk skatteinsentiv for FoU i Norge.

Ut fra de nevnte forhold, anbefales det at taket på SkatteFUNN heves. Dette er teknisk den enkleste måten å gjøre norske skatteinsentiver for FoU bedre, og er en ordning som er lett å kommunisere både til norske og utenlandske bedrifter. En heving av taket vil trolig ha en positiv innvirkning på utenlandske bedrifters FoU i Norge. Petroleumsvirksomheten bør ikke falle inn under et utvidet SkatteFUNN fordi det ville medføre at selskaper i skatteposisjon ville få dekket nær 100 % av sine FoU-kostnader hvis man ser SkatteFUNN og fradrag i skatten på 78 % i sammenheng.

Man kan velge å fjerne begrensningen totalt. Det vil gjøre SkatteFUNN til en bedre ordning for store bedrifter enn skatteinsentivene i mange andre land. Man kan også tenke seg en heving av taket til ulike terskler.

SkatteFUNN har ført til færre samarbeidsprosjekter mellom næringslivet og forskningsinstitusjoner enn det man kanskje skulle ha ventet. Slikt samarbeid var tenkt stimulert gjennom å heve taket til 8 mill kroner. Når dette tilsynelatende ikke har virket, skyldes det trolig at samarbeidsprosjekter er mer tungvinte å drive enn de bedriftene kjører på egenhånd.

Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel antas det at samarbeidsprosjekter er spesielt verdifulle. De fører til at spredningseffekten av ny innsikt blir sterkere enn om resultatene forbeholdes bedriften alene. Særlig når det gjelder store utenlandske bedrifter, som i noen tilfeller har et globalt tilfang av FoU-kompetanse, vil det å få til samarbeid med forskningsinstitusjoner være særlig interessant. Ut fra dette forslås det at støttesatsen ved samarbeidsprosjekter settes til 30 %.

Det er vist under hva som vil være provenytapet ved ulike alternativer for en påbygging av SkatteFUNN. Kilden er SSBs FoU-statistikk. Denne er ikke heldekkende i forhold til norske bedrifter, men vil gi et godt grunnlag for å vurdere provenytapet ved en påbygging av SkatteFUNN fordi samtlige større virksomheter og virksomheter som har hatt FoU tilsvarende mer enn 1 mill kroner tidligere inngår i statistikken.

SkatteFUNN er en ordning som gir bedrifter som er skattepliktige i Norge fradrag for FoU i betalbar skatt, eventuelt i form av tilbakebetaling over skatteseddelen. Ordningen forutsetter at bedriften er skattepliktig i Norge og at FoU-aktiviteten har betydning for nåværende eller fremtidige skattbare inntekter. Dette innebærer at SkatteFUNN i dag ikke gir noen insentiver for utenlandske bedrifter som ikke har et norsk datterselskap noe insentiv til å legge FoU til norske miljøer.

Ut fra dette anbefales det at SkatteFUNN utvides slik at ordningen ikke bare gjelder for bedrifter som er skattepliktige i Norge, men også for FoU-prosjekter som gjennomføres i Norge. En slik ordning må kanaliseres gjennom skatteoppgjøret med den utførende institusjonen eller bedriften.

Virkning

Påbygging av SkatteFUNN

Heving av taket for SkatteFUNN vil føre til en økt FoU-innsats på 1-1,4 ganger provenytapet. I tillegg kommer det en effekt av at utenlandske konsern vil legge mer av sin forskning til norske datterselskaper og at norske selskaper vil redusere utflagging og øke innflagging av FoU til Norge. Dette vil være de forskningstunge bedriftene, slik at denne effekten vil kunne monne. Hvor sterk denne effekten vil være, er det ikke mulig å si noe konkret om. Men på skjønnsmessig grunnlag og etter en del år virker det ikke urimelig å legge til grunn at den utløsende effekten vil ligge på mellom 1,4 og 2.

Basert på forutsetningene nedenfor, vil reformen hvis taket blir fjernet helt, kunne føre til økt forskning i størrelsesorden 3- 4 milliarder kroner

Heving av taket til 10 mill kroner vil føre til provenytnytap på om lag 370 mill kroner utover dagens ordning. Heving av taket til 20 mill vil føre til provenytnytap på om lag 660 mill kroner. Heving av taket til 40 mill vil føre til provenytnytap på om lag 920 mill kroner utover dagens ordning. Fullstendig fjerning av taket vil medføre provenytnytap på 2 100 mill kroner. En påbygging av SkatteFUNN vil berøre om lag 425 bedrifter.

SkatteFUNN ved samarbeidsprosjekter

Økt støtte ved samarbeidsprosjekter vil føre til at det blir flere slike prosjekter. Men det er ikke grunnlag for å si hvor mange flere slike prosjekter vil komme i stand. Det antas at kunnskapen som genereres i samarbeidsprosjekter har større spredingskraft og nytte i samfunnet under ellers like vilkår enn den egenutført forskning har, som trolig mer enn oppveier de økte transaksjonskostnadene. En økt støttesats vil ha en gunstig effekt mht. innflagging og utflagging av forskning. Men det er ikke grunnlag for å si hvor sterk denne effekten vil være.

Etter dagens regler utvides rammen for beregning av SkatteFUNN fra 4 mill kroner til 8 mill kroner ved samarbeidsprosjekter. Men støttesatsen er den samme. Bare ca 7 % av prosjektvolumet under SkatteFUNN er knyttet til samarbeidsprosjekter. Forutsatt at støttesatsen økes til 30 % ved inngått samarbeid og at denne høyere satsen øker samarbeidet med 50 %, blir det ekstra provenytnytap knyttet til høy prosent sats om lag 200 mill kroner (Kilde for dagens nivå er tall fra SkatteFUNN-basen for 2004). Hvis taket på SkatteFUNN heves vil dette også kunne øke provenytnytapet knyttet til samarbeidsprosjekter noe, men dette vil være vanskelig å gi noen vurdering av uten mer detaljerte tall om totale innkjøp som bedriftene har fra forskningsinstitusjonene.

9.5. Innrøm oljeselskapene en videre fradragsrett for FoU i særskatten

- **Særskatten gjør det gunstig for oljeselskapene å utføre FoU i Norge som er knyttet til norsk sokkel**
- **Fradragsrett i særskatten foreslås utvidet til å gjelde all FoU som selskapene selv utfører**
- **Utvidet SkatteFUNN bør ikke gjelde for oljeselskapene**

Virkning

- **Vil føre til at selskapene legger mer FoU til Norge. Omfanget er vanskelig å anslå, men kan være om lag 260 mill kroner.**

Oljeselskapene er underlagt et spesielt skatteregime. Foruten selskapsskatt på 28 %, må de betale en særskatt på 50 %. Den samlede petroleumsskatten er høy i inter-

nasjonal sammenheng. Dette gjør at Norge ut fra en ren skattemessig vurdering er et attraktivt skatteland for oljeselskapenes FoU. Staten betaler nemlig 78 % av kostnadene for den FoU som kjøpes inn.

For oljeselskaper som ikke er i skatteposisjon på norsk sokkel, er det innført en ordning med at de får i skatterefusjon for lete-kostnadene skal svare til fradragsretten hvis de hadde vært i skatteposisjon. Begrunnelsen for dette er å trekke til seg flere aktører på sokkelen. Det anbefales undersøkt å utvide denne ordningen til også å gjelde slike selskapers FoU-aktivitet.

Vilkåret for å få fradrag for oljeselskapenes FoU-virksomhet er at den knytter seg til virksomheten på norsk sokkel, jfr. Petroleumsskatteloven § 4 c fjerde ledd. Dette gjelder både fradrag etter den alminnelige skatteloven og for særskatten. At forskningen også kan benyttes andre steder i verden, hindrer ikke fradrag. Hva som anses som relevant for norsk sokkel beror i noen grad på et skjønn. Ut fra et generelt inntrykk, praktiseres ikke begrensningen spesielt strengt.

Med tanke på å øke oljeselskapenes FoU-virksomhet i Norge, kunne man tenke seg å fjerne begrensningen om at det bare er FoU knyttet til norsk sokkel som gir fradrag i skattbar inntekt. Fradragsretten kunne knytte seg både til særskatten og den alminnelige skatt. Man kunne også begrense fradragsretten kun til å gjelde i den alminnelige skatteplikt.

Hvis man innrømmer fradrag for FoU som ikke knytter seg til norsk sokkel, kunne man komme i den situasjon at selskapene fikk fradrag for slik forskning, og lot den gjennomføre i utlandet. For å unngå dette, måtte man fastsette at forskningen for å nyte godt av fradraget skal gjennomføres i Norge. En slik bestemmelse ville være i strid med grunnleggende EØS-prinsipper. Derimot ville man trolig kunne bestemme at fradragsretten kun gjelder for forskning utført av egne ansatte som er skattepliktige i Norge. Det bør drøftes med oljeselskapene om dette er en interessant problemstilling.

Etter Skatteloven § 6-42 kan bedrifter få fradrag i skattbar inntekt for gaver til FoU-institusjoner. Slik fradragsrett gjelder også for oljeselskapene ved den ordinære likningen, men ikke i forhold til særskatten, jfr. Petroleumsskatteloven § 5 andre ledd. Det blir nå bevilget penger som gjør at staten vil "toppe" gaver med 25 %. Oljeselskapene bør gjøres oppmerksom på ordningen med gaveforsterkning. De vil da, med statlig støtte, kunne gi gaver som medfører oppbygging av spennende grunnforskingsmiljøer som selskapene i neste omgang kan trekke veksler på i prosjektsammenheng.

Man kunne tenke seg at det ble åpnet adgang til fradrag også i særskatten for gaver til forskningen. Dette ville gjøre en bevilgning til gaveforsterkning uaktuell, og slik sett avlaste budsjettet. Men reelt sett ville en slik ordning innebære at staten dekker 78 % av gaven, mot ordinært om lag 55 %. Det kan synes tvilsomt om et så høyt bidrag over skatteseddelen er godt nok begrunnet.

Det er ovenfor anbefalt at SkatteFUNN utvides, slik at forskning utover et nivå på 4 mill kroner pr år skal gi grunnlag for støtte. Hvis en slik utvidelse også skulle gjelde oljeselskapene, ville det offentlige dekke 96 % av kostnadene i FoU prosjektene. Dette ville føre til at FoU blir nesten kostnadsfri for selskapene. Man vil da ikke ha noen garanti for at prosjektene underkastets en tilstrekkelig skarp forretningsmessig vurdering. Ut fra dette anbefales det at ordningen med utvidet SkatteFUNN ikke skal omfatte norske oljeselskaper som betaler særskatt.

Virkn timer

De skisserte løsningene vil øke forskningen i Norge. Så vidt vites foreligger det ikke undersøkelser som kan si noe om hvordan skatt på et så høyt nivå som 78 % påvirker FoU-atferden, og hvordan en utvidelse av fradragretten vil virke. Dette er spørsmål som i første omgang eventuelt bør drøftes med oljeselskapene.

De foreslåtte ordningene vil ha en positiv effekt mht. innflagging av oljeselskapenes FoU til Norge, og redusere utflagging. Hvor stor denne effekten vil bli er det ikke mulig å si. Også dette spørsmålet bør eventuelt diskuteres med oljeselskapene.

Oljeselskapene utførte og kjøpte forskning for om lag 860 mill kroner i 2003. En utvidelse av fradragretten kunne tenkes å gi en økt FoU-innsats på 30 % etter noen år. Dette utgjør en vekst på om lag 260 mill kroner, hvorav nærmere 200 mill kroner ville være proveny tap.

9.6. Innfør insentiver for utenlandske forskere og for satsing på nye FoU-bedrifter

- **Dobbel utgiftsføring i SkatteFUNN for utenlandske forskere**
- **Skatteinsentiver for såkornfinansiering bør innføres som en del av en utvidet SkatteFUNN-ordning.**

Virking

- **Utenlandske forskere: Redusert utflagging av forskning og økt innflagging**
- **Med Et anslått proveny tap på om lag 150 mill kroner. Noe økt forskning**
- **SåkornFunn foreslås begrenset til 200 mill kroner i året som en prøveordning.**

Økt tilgang av utenlandske forskere til næringslivet vil være positivt for kompetanseutviklingen og vil kunne føre til at utenlandske bedrifter etablert i Norge vil trekke noen av sine forskere til Norge. Flere land har, som vist ovenfor, ulike ordninger for å få flere utenlandske forskere til næringslivet. Et særlig argument for å øke støtten til dette gjennom skattesystemet er at marginalskatten er høy i Norge for folk med godt over gjennomsnittlige inntekter. Samtidig ligger lønnen for folk med høy utdannelse i utlandet ofte over det norske nivået. Det er ulike måter å gi dette skatteinsentivet på. Et alternativ kunne være å forbeholde ordningen til SkatteFUNN-prosjekter og at lønnsutgifter til utenlandske forskere med doktorgrad regnes med 200 %

Så Kornfinansiering er et problem både i Norge og i mange andre europeiske land. Problemstillingene knyttet til så kornfinansiering er behandlet i flere utredninger og stortingsmeldinger, senest i forskningsmeldingen (St.meld. nr. 20, 2004-2005). I flere land er det etablert ulike skatteinsentiver for så kornfinansiering. De to mest interessante synes å være de man har i Storbritannia og i Frankrike. I Norge har staten kanalisert offentlige så kornmidler gjennom Innovasjon Norge, og ved å etablere fond som investerer med private i egne så kornfond.

De ordningene som er etablert institusjonaliserer så korninvesteringene. Dette medfører noen fordeler, men ordningene kan bli for selektive og ikke fleksible nok til å fange opp hele bredden av behovet for så kornmidler. Det foreslås derfor etablert et markedsstyrt system som kan utløse økt privat engasjement, uten at dette nødvendigvis kanaliseres til de nye så kornfondene som staten går inn i. Ordningen skal gjelde både for bedrifter og enkeltpersoner som satser på noe nytt, og etablere en risikoavlastning for disse og dermed gjøre det mer attraktivt å investere i risiko-orienterte prosjekter. Et hyppig problem forbundet med slike investeringer er at investorer ønsker å trekke ut sine midler tidlig. Dette skaper vanskeligheter for oppstartsbedriftene, og det foreslås derfor at det settes krav til at midlene fra investorene må være i bedriften i 3-5 år før de kan tas ut for at investorene skal nyte godt av skatteinsentivet. For å knytte dette til nye FoU-bedrifter foreslås det kun nyoppstartede bedrifter som har godkjente prosjekter under SkatteFUNN-ordningen kan nyte godt av et slikt skatteinsentiv. Den antydete ordningen bør hente trekk fra de systemene man har i Frankrike og i Storbritannia. Mer konkret kan man tenke seg at det blir gitt 20 % SkatteFUNN- støtte til egenkapitalinnskudd i FoU-bedrifter. Bedriften må ikke være eldre enn 3 år, må ha et godkjent SkatteFUNN-prosjekt og FoU-innsatsen må de siste 2 årene i gjennomsnitt ha utgjort minst 30 % av bedriftens kostnader. Ordningen forutsetter at den som har fått støtte sitter på eierandelen i minst 5 år. Så kornstøtten pr bedrift settes til maksimalt 2 mill kroner. Grunnlaget for å anslå etterspørselen foreligger ikke. Det bør derfor settes av et årlig beløp på 200 mill kroner til ordningen, og at en i første omgang derfor rasjonerer midlene ut fra kø-prinsippet

Virkninger

Utenlandske forskere

Med en betydelig vekst i næringslivets forskning de nærmeste årene, vil det kunne bli et visst underskudd på kvalifiserte forskere. Noen bedrifter vil da vurdere å flagge ut sin forskning. En gunstig ordning for utenlandske forskere vil redusere denne tendensen. Det er mulig at ordningen også vil kunne føre til en viss innflagging av FoU fra internasjonale selskaper med produksjonsanlegg i Norge. Ordningen vil også kunne bidra til å gjøre fagmiljøene bredere og mer internasjonalt orientert, noe som antas å være gunstig for kvaliteten på forskningen. Hvor sterk effekten vil bli, er det vanskelig å si noe bestemt om

SåkornFunn

Ordningen vil føre til økt kapitaltilgang til FoU-bedrifter, men da via eiersiden. Hvor mange flere bedrifter dette vil føre til og hvilken økning i FoU-innsatsen disse bedriftene vil stå for, er vanskelig å anslå. Hvis man anslår at det etableres 100 ekstra bedrifter på grunn av ordningen i et år, og at de hver utfører 2 FoU-årsverk som ellers ikke hadde blitt utført i 5 år, vil forskningsvolumet øke med om lag 1 milliard kroner, hvorav staten betaler om lag 200 mill over den ordinære SkatteFUNN-ordningen.

9.7. Skatteinsentiver for FoU knyttet til offentlige anskaffelser

- **Større offentlige virksomheter bør ha FoU ved innkjøp som en forpliktelse.**
- **Utred en ordning med ForvaltningsFunn der bedrifter som driver FoU ved offentlige anskaffelser får 30 % støtte**

Virkning

- **Vil føre til økt FoU fra norske bedrifter og at utenlandske bedrifter legger mer FoU til Norge. Det er ikke grunnlag for å anslå omfanget av den økte FoU-innsatsen.**
 - **Den utløsende effekten vil være minst som for SkatteFUNN ellers**
-

Ifølge Statistisk sentralbyrå står statlige innkjøp for 15-20 % av BNP årlig. Det er etablert en ordning med offentlige utviklingskontrakter, forvaltet av Innovasjon Norge, der det blir gitt støtte til FoU i forbindelse med offentlige anskaffelser. For 2006 er det foreslått en bevilgning til dette formålet på 259,6 mill kroner – som også inkluderer innkjøp fra private virksomheter (IFU- og OFU-midler). Mekanismen i ordningen er at en bedrift som skal utvikle et nytt produkt eller en ny tjeneste som skal leveres til en offentlig virksomhet som det er inngått avtale med, kan få støtte til en del av FoU-arbeidet.

Bevilgningene til offentlige utviklingskontrakter har ligget på et lavt nivå. For den offentlige innkjøper er det få insentiver til å gjøre noe annet enn å kjøpe hyllevarer. De færreste offentlige institusjoner har budsjetter som de kan sette inn i FoU-arbeid tilknyttet innkjøp.

I sum fører til disse forholdene til at det offentlig i liten grad utnytter sin posisjon som innkjøper til å stimulere næringslivet til FoU. Regelverket om offentlige innkjøp er ikke til hinder for å koble sammen FoU og innkjøp. Det kan virke som om myndighetene i andre land i større utstrekning enn norske myndigheter knytter offentlige innkjøp og FoU sammen.

Ut fra ovenstående er det behov for å utrede om og eventuelt på hvilken måte det offentlige som innkjøper kan stimulere norsk næringsliv til økt FoU-innsats. En endret politikk på dette feltet må ha to hovedkomponenter. Den ene vil være en politikk der større offentlige institusjoner blir bedt om å utnytte sin innkjøpsposisjon til å få næringslivet til å utvikle nye og bedre produkter og tjenester. Den andre komponenten må være å gi institusjonene budsjettmessige rammebetingelser som gjør dette mulig. Mht. det siste, kunne en vei å gå være å innrømme bedrifter med utviklingskontrakter 30 % SkatteFUNN- fradrag for FoU-arbeidet. Dette vil stimulere næringslivet til å interessere seg mer for FoU ved offentlige leveranse enn i dag. I tillegg vil ordningen innebære at offentlige institusjoner og bedrifter som så å si finner hverandre i et langsiktig FoU-samarbeid, ikke trenger en særskilt budsjettmessig dekning for FoU-komponenten. Forutsetningen for at en slik ordning skal være av interesse, vil trolig være at dagens tak på SkatteFUNN heves.

Virkning

Det offentlige er på mange områder en interessant samarbeidspartner for FoU-bedrifter. Å kunne vise til gode referanser for nyutviklede produkter er ofte en forutsetning for å lykkes i internasjonal markedsføring. Norsk forvaltning ligger på mange områder langt fremme, og burde derfor også være en interessant partner for utenlandske FoU-bedrifter. Ut fra dette antas det at ordningen vil føre til en større økning av FoU enn det som vil være tilfellet for støtte gjennom SkatteFUNN. Det er likevel ikke grunnlag for å anslå dette mer nøyaktig.

9.8. Vurder økte og flere FoU-avgifter

- **Økte og eventuelt nye FoU-avgifter bør avklares med næringslivets organisasjoner.**
- **Eksportavgiften på fisk bør vurderes økt betydelig.**
- **Bygg- og anleggsnæringen er av stor samfunnsmessig betydning og et felt det forskes lite på. Et partnerskap med staten om vesentlig økt FoU, kombinert med en FoU-avgift, bør vurderes.**

Virkning

- **Vil medføre en økning i FoU-innsatsen noe under avgiften. På lengre sikt vil effekten kunne bli økt FoU på om lag 400 mill kroner.**

I noen næringer fører strukturen til lavere FoU enn det som er ønskelig ut fra et samfunnsøkonomisk ståsted. En måte å løfte forskningsinnsatsen på og unngå at noen i bransjen blir "gratis-passasjerer" i forhold til forskningens resultater, er å innføre en forskningsavgift, som så næringen disponerer til næringens felles beste. Slike avgiftsordninger fører ikke til provenytab for staten, og kan være en effektiv tiltak for å øke forskningsinnsatsen innen et bestemt område. Eventuelle nye forskningsavgifter bør utformes i samforståelse med de berørte næringene. Det samme gjelder eventuelle utvidelser av eksisterende ordninger.

En forskningsavgift ble innført for fiskeri- og havbrukssektoren for noen år siden. Innenfor denne næringen er FoU-innsatsen fortsatt lav, og ut fra de positive erfaringer som nå finnes ved bruk av ordningen bør det vurderes å heve forskningsavgiften til minst det dobbelte. Innføringen av avgiften var i sin tid ikke kontroversiell, og har etter en innkjøringsperiode fungert bra.

Et annet område som peker seg ut for avgiftsfinansiert forskning, er bygg- og anleggsnæringen. Dette er en næring med en omsetning på mellom 150-300 milliarder kroner, alt etter hvordan man regner. Bygg- og anleggsnæringen har stor betydning for kostnadsnivået og effektiviteten i samfunnet. Sektoren er svært viktig mht. energiforbruket i fremtiden, og løsningen av viktige miljøoppgaver. I sum forskes det svært lite på feltet.

Det anbefales derfor at staten og næringen inngår en langsiktig FoU-avtale av betydelig volum, der et viktig element vil være avgiftsfinansiering av den del av forskningen som næringen bør ha ansvaret for.

Virkning

Ordningen vil til økt FoU i størrelsesorden samme beløp som avgiftsinntekten. På kort sikt vil den bli noe mindre fordi avgiftsfinansiering kan fortrenge forskning bedriftene ellers hadde finansiert selv. På lengre sikt vil effekten kunne bli høyere enn avgiftsinntekten fordi den bidrar til å styrke norske forskningsmiljøer og bidrar til å utvikle flere FoU-kompetente bedrifter. Dette vil i sin tur kunne føre til en viss "innflagging" av FoU til Norge.