

Nofas AS

Schwenckegata 1

N-3015 Drammen

Drammen, mandag 17. juni 2019

Finansdepartementet

Postboks 8008 DEP

0030 Oslo

Høringsuttalelse vedrørende endringer i SkatteFUNN-ordningen foreslått av  
Finansdepartementet i høringsnotat av 9. mai 2019.

Nofas er mot innstramminger i SkatteFUNN-ordningen, men for endringer i reglene som skal sikre bedre kontroll. Nofas mener det bør være høyere støttesats ved samarbeidsprosjekter enn ellers, at det bør innføres en felles støttesats for SMBer og større bedrifter, og at den bør være på 19,5 %, og at høyest tillatte timesats blir økt. Adgangen til å få fradrag for FoU tjenester kjøpt i land utenfor EØS-området bør etter Nofas syn opprettholdes der det foreligger skatte-samarbeidsavtale mellom landene. Hvis summen av forslagene skal være provenynøytrale, støtter Nofas Finansdepartementets prioriteringer. Et tilleggsargument for å støtte prioriteringene til departementet, er at SkatteFUNN da ikke vil være å anse som statsstøtte etter EØS-avtalen. Man vil da slippe å anvende EU-regelen om at statsstøtte ikke kan gis til bedrifter som har tapt mer enn halve sin innskutte egenkapital. I tillegg vil regelverket da kunne bli forenklet.

## 1. Om Nofas AS

Det vises til høringsbrev om denne saken fra Finansdepartementet av 9. mai 2019. I brevet er interesserte som ikke er satt på listen over høringsinstanser, invitert til å komme med innspill.

Nofas AS har gitt råd til næringslivet i SkatteFUNN-saker i mange år. Bistanden gjelder bla. planlegging av FoU-prosjekter, utforming av SkatteFUNN-søknader og oppfølging til SkatteFUNN-støtten er oppnådd. I alt har vi gitt bistand i over 3 000 SkatteFUNN-saker. Vi har etter dette omfattende erfaring når det gjelder så å si alle sider av SkatteFUNN-ordningen, og ønsker å bidra med denne erfaringen nå når ordningen skal justeres.

## 2. SkatteFUNN-ordningen fungerer i hovedsak godt

Evalueringen til Samfunnsøkonomisk Analyse tilrår at SkatteFUNN-ordningen videreføres. Vi er enige i denne vurderingen.

Vår erfaring er at SkatteFUNN betyr mye for bedriftens evne og vilje til å satse på FoU, og er derfor kanskje det viktigste innovasjonspolitiske virkemiddelet i Norge. Flere av våre kunder har begynt i det små og fått støtte gjennom SkatteFUNN, og er nå blitt internasjonale suksessbedrifter.

For SkatteFUNN-ordningen er det viktig at allmennheten har tillit til at den ikke misbrukes. Uten tillit vil den bli avvirket eller strammet inn. De aller fleste bedriftene benytter ordningen på en lojal måte. Det er derfor viktig at et mindretall av bedriftene ikke svekker tilliten til skade for de mange. Skattemyndighetenes kontroll har i mange år ligget på et altfor lavt nivå. Vi mener det er positivt at kontrollen nå er trappet opp, og vi hilser nye regler for å hindre misbruk velkommen, se våre kommentarer nedenfor.

Selv om vi synes forvaltningen av SkatteFUNN-ordningen i hovedsak fungerer godt, mener vi å merke at avgjørelsene enkelte ganger blir noe personavhengig. Vi er kjent med at Forskningsrådet har iverksatt interne tiltak for å hindre dette, men synes det bør vurderes å forsterke innsatsen med å sikre lik behandling.

Vi har notert oss at antall søknader som Forskningsrådet rekker å behandle etter garantifristen har gått ned. Dette fører til at bedrifter som setter i gang prosjekter sent på året risikerer å miste skattefradraget for det året man søkte i. Dette er uheldig. Vi har også observert at det nå tar lengre tid å få behandlet klagesaker. Dette er negativt for næringslivet, fordi bedriftene ønsker å komme i gang med sin FoU så raskt som mulig med sikre rammebetingelser.

Vi har merket oss at Skattedirektoratet foretar endringer vedrørende omtalen av SkatteFUNN i Skatte-ABC, uten at disse endringene er drøftet med berørte bedrifter i forkant og uten god kommunikasjon til næringslivet. Vi vil derfor anbefale at rutineene for endringer i Skatte-ABC vedrørende SkatteFUNN blir gjennomgått og forbedret.

Våre kommentarer til administreringen av SkatteFUNN ovenfor tilsier ikke endringer i lov eller forskrift, men er spørsmål vi håper Forskningsrådet og Skattedirektoratet vil ta tak i.

### 3. Om de foreslåtte endringene i SkatteFUNN-reglene om støtte.

#### 3.1. Enkeltforslag og helhetlig vurdering

Nofas vil i det følgende kommentere de forskjellige forslagene som er omtalt i høringsnotatet. Først vil hvert enkelt punkt bli vurdert isolert. Deretter vil det i punkt 5 bli foretatt en samlet vurdering der ulike elementer blir sett i sammenheng.

Utgangspunktet til Nofas er at SkatteFUNN i hovedsak fungerer godt, og at det fra en innovasjonspolitisk synsvinkel ikke er ønskelig eller behov for innstramminger i støtteregele. Vi skjønner imidlertid at SkatteFUNN medfører et betydelig provenyrtap for staten, og at det derfor er behov for å vurdere de ulike elementene i ordningen samlet.

I en helhetlig vurdering er det også grunn til å se på endringer som kan medføre at SkatteFUNN faller utenfor det som regnes som statsstøtte etter EØS-avtalen. Man vil da bla. slippe å anvende EØS-reglene om at det ikke skal gis statsstøtte til bedrifter som er i vanskeligheter, se nærmere om det i avsnitt 5.2. Nofas prioriterer endringer i SkatteFUNN som fører til at ordningen ikke lenger skal regnes som statsstøtte fremfor forslag som isolert sett ellers hadde vært ønskelig. Et eksempel på det er 25 % støttegrad for samarbeidsprosjekter med godkjente forskningsinstitusjoner.

#### 3.2 Redusert maksimalt fradraggrunnlag per skattepliktig til 25 millioner kroner.

Etter dagens ordning gjelder det et tak for SkatteFUNN-ordningen på kroner 25 millioner per bedrift per år for egenutført FoU. Hvis bedriften engasjerer en godkjent forskningsinstitusjon, utvides taket med ytterligere 25 millioner kroner, selv om grensen for egenutført FoU fortsatt gjelder.

Samfunnsøkonomisk Analyse og Finansdepartementet foreslår at det ekstra kostnadstaket fjernes. Begrunnelsen for dette er i det vesentlige at store prosjekter og bedrifter som forsker mye, bør henvises til de ordinære virkemidlene som det må konkurreres om. Det blir i høringsnotatet også pekt på at intensjonen med SkatteFUNN først og fremst var å støtte SMBer, og at det ekstra taket i praksis ikke gjelder for dem. Også forenklingshensyn tilsier etter departementets syn at det ekstra taket fjernes.

Finansdepartementet har anslått at forslaget vil medføre en innsparing i ordningen på om lag kroner 90 millioner per år. Ut fra dette anslaget kan det være tale om FoU-prosjekter med et volum på mellom kroner 350 og 390 millioner kroner per år.

Det er riktig at intensjonen med SkatteFUNN da ordningen ble etablert i første rekke var å gi støtte til SMBer. Men når taket i SkatteFUNN-ordningen siden er blitt vesentlig økt i flere omganger, er det uttrykk for at lovgiver har ønsket å utvide ordningen til også å være av interesse for større bedrifter. Opprinnelig var taket i SkatteFUNN kroner 4 + 4 millioner, mot nå kroner 25 + 25 millioner i dag. Å henviser til hva som var den opprinnelige intensjon med ordninger er derfor etter Nofas syn ikke noe argument som kan tillegges vekt når lovgiver siden har utvidet ordningen. Tvert imot viser endringene at man de siste årene har ment at

SkatteFUNN fungerer så godt at man har ønsket å utvide ordningen. Det er ikke noen data fra evalueringen som tilsier denne innstramningen i ordningen.

Departementets synspunkt om at store prosjekter og bedrifter som forsker mye bør henvises til de ordinære virkemidlene er et ubegrunnet synspunkt. Tanken er formodentlig at prosjekter som får offentlig finansiering etter å ha konkurrert om de ordinære virkemidlene, er «bedre» enn SkatteFUNN- prosjekter. En slik antagelse, hvis det er den som ligger bak forslaget, er ikke underbygget gjennom evalueringen. Den reiser eventuelt også spørsmål om hva man sikter til med «bedre». Er det rent vitenskapelige kriterier det siktes til, eller det bidraget til innovasjon?

Forenklingen det siktes til i forslaget er formodentlig at Forskningsrådet, hvis det ekstra taket blir fjernet, ville slippe å godkjenne forskningsinstitusjoner, og at skattemyndighetene ikke ville behøve å kontrollere hvorvidt innkjøpt FoU kommer fra en godkjent forskningsinstitusjon eller ikke. Det er etter Nofas syn her tale om en beskjedne forenkling som ikke kan være noe tungtveiende moment ved vurderingen av innstramningen.

Som det fremgår ovenfor, er Nofas av den oppfatning at begrunnelsen som er gitt for innstramningen ikke er overbevisende. Nofas savner også en nærmere analyse av hvilke konsekvenser forslaget ville få. Hva er størrelsen på de prosjektene som vil bli rammet av at taket i SkatteFUNN blir senket for samarbeidsprosjekter? Det fremgår heller ikke om det i første rekke er store bedrifter eller SMBer som benytter seg av det utvidete taket, og i hvilken grad det er datterselskaper av utenlandske konsern som nyter godt av det. Det mangler opplysninger om hvor mye økt FoU som blir utløst av prosjekter som dekkes av det utvidete taket. Verken notatet eller evalueringen gir noe anslag for hvor stor andel som er utviklingsarbeider eller industriell forskning. Det er heller ikke foretatt noen sammenligning mellom de aktuelle prosjektene og næringslivsprosjekter som Forskningsrådet finansierer med direkte støtte, verken når det gjelder vitenskapelig kvalitet eller bidrag til innovasjon.

Nofas mener på bakgrunn av ovenstående at forslaget om å fjerne det ekstra taket i SkatteFUNN-ordningen er for dårlig begrunnet til å bli vedtatt nå.

### *3.3. Øke fradragprosenten ved samarbeid til 25 %*

Samfunnsøkonomisk Analyse har foreslått at støttesatsen i SkatteFUNN økes fra dagens 18/20 % til 25 % når bedrifter engasjerer godkjente forskningsinstitusjoner i prosjektet. Den høyere støttesatsen skal etter forslaget bare gjelde der forskningsinstitusjonen tar hånd om mer enn halvparten av prosjektet. Hvis det er tilfellet, skal den høye støttesatsen gjelde for hele prosjektet, altså også bedriftens egeninnsats.

Forslaget til Samfunnsøkonomisk Analyse er begrunnet i at antagelsen om at forskning utført ved forskningsinstitusjoner er mer verdifull for samfunnet enn bedriftenes egenutført FoU. Det skyldes at den gjennomgående spres bedre i samfunnet. Forslaget bygger på en observasjon at denne spesielt verdifulle forskningen ikke har økt de siste årene, selv om næringslivets FoU-innsats samlet er blitt større.

Finansdepartementet går mot forslaget under henvisning til reglene om høyest tillatt støtte i EU forordning 651/2014 (Gruppeunntaksforordningen). Vi mener at denne begrunnelsen kun slår til for industrielt *utviklingsarbeid* foretatt av store bedrifter. For industrielt utviklingsarbeid foretatt av SMBer, er det adgang til å innrømme en støtte på 25 %.

Nedenfor vurderer Nofas forlaget om høy støttesats isolert. Hvis et slikt element innebærer at SkatteFUNN må regnes som statsstøtte, vil Nofas ikke prioritere det.

Ved vurderingen av om en høy støttesats for samarbeidsprosjekter bør innføres, tar Nofas utgangspunkt i at en ordning begrenses til å gjelde FoU-samarbeid mellom SMBer og forskningsinstitusjoner. Nofas forutsetter også et litt annet opplegg enn foreslått av SØA, for å unngå muligheten for uheldige tilpasninger. Det går ut på at det ikke stilles krav om at forskningsinstitusjonen skal ta hånd om minst 50 % av forskningen i prosjektet for at den høye satsen skal gjelde. På den annen side skal den høye satsen kun gjelde for den innkjøpte FoU'en.

Nofas er av den oppfatning at en høyere støttegrad ved samarbeidsprosjekter vil ha en positiv virkning. Det er tale om en justering som etter Nofas enkle beregninger etter hvert kan føre til et ekstra provenytap på anslagsvis kroner 60 millioner per år og en økning i FoU-omfanget i forskningsinstitusjonene på omlag 200 millioner kroner som tross alt ikke er et stort beløp i SkatteFUNN-sammenheng<sup>1</sup>.

Samarbeidsprosjekter er administrativt mer krevende enn rent interne prosjekter. Det er ikke opplagt at en økning av støttesatsen med 5-6 % vil være tilstrekkelig til å motivere bedrifter til å kjøpe mer FoU fra forskningsinstitusjonene. Det er også uklart i hvilken grad forslaget vil føre til samlet mer FoU i Norge, eller bare en flytting av deler av FoU-innsatsen fra bedriftene til forskningsinstitusjonene. Den umiddelbare effekten av forslaget kan bli at bedrifter som alt samarbeider med forskningsinstitusjoner får økt støtte, uten at det isolert sett fører til mer samarbeid.

Til tross for motforestillingene nevnt ovenfor, mener Nofas at en styrking av samarbeidet mellom næringslivet og forskningsinstitusjonene er så verdifullt at forslaget bør vedtas. Nofas

---

<sup>1</sup> For et grovt estimat av størrelsen på «dødvekts-tapet» legges det her til grunn at forskningsinstituttene utføre SkatteFUNN-forskning for om lag kroner 1 milliard i året (Det er forutsatt et samlet volum på SkatteFUNN-prosjekter i 2019 på kroner 25 milliarder og at ekstern FoU som andel av total kostnader er 4 %, se figur 6.7. i SØAs evalueringsrapport s. 99). Noe av dette vil falle bort hvis det ekstra kostnadstaket i SkatteFUNN-ordningen blir fjernet slik som foreslått av Finansdepartementet. Ordningen skal videre etter forutsetningen som er gjort i dette avsnittet, kun gjelde for SMB'er, slik at det må gjøres et fradrag for den SkatteFUNN-forskningen store bedrifter finansierer ved instituttene. Vi kan da på skjønnsmessig grunnlag legge til grunn at det i dag utføres om lag 700 millioner kroner SkatteFUNN-forskning i forskningsinstitusjoner på oppdrag av SMB'er. Den umiddelbare effekten av å innføre en høyere støtteprosent vil, etter de forutsetninger som er gjort her, bli et økt provenytap for staten på kroner 42 millioner, uten at dette utløser flere prosjekter i instituttsektoren.

anbefaler at effekten av denne reformen blir vurdert etter 2-3 år, og oppheves hvis ikke volumet av SkatteFUNN-prosjekter i forskningsinstitusjonene øker utover dagens nivå.

### *3.4 Øke fradragsprosenten for nye brukere til 25 %*

Samfunnsøkonomisk Analyse foreslår at støttesatsen for nye brukere settes til 25 %. Begrunnelsen er at SkatteFUNN-støtten ser ut til å ha størst effekt på de bedrifter som ikke har brukt SkatteFUNN før.

Finansdepartementet avviser forslaget fordi det kunne komme til å stride mot Gruppeunntaksforordningen regler om høyest tillatt støttenivå. Dette vil ikke være tilfellet for det overveiende flertallet av nye SkatteFUNN-brukere som er SMBer. De kan få 25 % støtte uten at det er i strid med gruppeunntaksforordningen.

En definisjon av hva som menes med en «ny bruker» kan gjøres enkel. Men da vil bestemmelsen også være lett å omgå, noe Finansdepartementet peker på i høringsnotatet. Skal man hindre dette, må definisjonen gjøres mer omstendelig, og vil da også bli mer byrdefull for både forvaltningen og næringslivet.

Nofas er av den oppfatningen at SkatteFUNN fungerer godt i dag, også i forhold til oppstartsbedrifter. Å innføre en særskilt støttesats for dem, vil komplisere ordningen. Det skyldes at man da må inn i definisjonen av hva som menes med en SMB, som kan være et ganske komplisert spørsmål. Vi er selvsagt klar over at oppstartsbedrifter kan ha spesielt store finansielle problemer i begynnelsen. Dette bør avbøtes ved andre tiltak for å støtte dem, og da særlig virkemidlene til Innovasjon Norge. Nofas er ut fra disse overveielserne av den oppfatning at det ikke bør innføres en egen støttesats for oppstartsbedrifter.

### *3.5 Lik fradragsprosent for store og små bedrifter.*

Samfunnsøkonomisk Analyse har foreslått en felles støttesats for SMBer og større bedrifter på 19 % for alle foretak. I dag får SMBer 20 % fradrag mens større bedrifter får 18 % fradrag. Begrunnelsen for forslaget er at SkatteFUNN-ordningen synes å utløse like mye FoU i SMBer som i større bedrifter, slik at en differensiert støttesats på henholdsvis 18 og 20 % ikke forsvarer de administrative kostnadene. Når Finansdepartementet ikke foreslår en felles støttesats på 20 % er den formelle begrunnelsen at en sats på 20 % vil være høyere enn det som er tillatt etter gruppeunntaksforordningen. Forslaget vil etter Finansdepartementets beregninger redusere statens provenytap med kroner 90 millioner

Nofas støtter forslaget om en felles støttesats ut fra den begrunnelse Samfunnsøkonomisk Analyse har gitt og administrative hensyn. Finansdepartementets forslag vil gi SMBer dårligere vilkår enn i dag. Gjennomgående har SMBer en vanskelig økonomisk situasjon enn større bedrifter, slik at denne svekkelsen er uheldig. Nofas foreslår at den felles støttesatsen fastsettes til 19,5 %. Det er det rom for innen reglene i gruppeunntaksforordningen om høyeste tillatte støtte. Forslaget vil innebære at reduksjonen i statens provenytap går ned fra kroner 90 millioner per år til kroner 66,5 millioner per år.

Hvis SkatteFUNN etter eventuelle justeringer av regelverket ikke anses som statsstøtte, kunne man uten hinder av gruppeunntaksforordningen vurdere en felles støttesats på 20 %. I denne forbindelse minner vi om at Hervik-utvalget i sin tid foreslo en støttesats på 25 %.

### 3.6 Økt maksimal timesats

#### 3.6.1. Timesatsen

I dag er høyeste tillatte timesats i SkatteFUNN-ordningen kr. 600. Denne timesatsen har stått i ro siden 2014. Finansdepartementet foreslår timesatsen økt til kroner 650 per time.

Taket i timesatsen ble innført i 2007. Hvis denne ble justert til 2017 lønnsnivå, ville den vært på kr. 700. Finansdepartementets forslag til høyere sats gir derfor bare delvis kompensasjon for lønns- og prisstigning som har funnet sted. Slik sett innebærer forslaget reelt sett en innstramming sammenlignet med nivået i 2007, uten at det er gitt en begrunnelse for dette.

I realiteten er innstrammingen større enn det som følger av timesatsen alene. Tidligere ble timesatsen beregnet ut fra en sjablong på 1,6 promille av lønnen. Denne sjablongen ble i 2015 redusert til 1,2 promille. Det innebærer at kompensasjonen for personell med relativt lav lønn ble dårligere enn tidligere.

Samlet sett har regelendringer over tid medført innstramminger i støtten for lønnsutgifter over hele lønnskalaen. Lønnskostnaden er i de fleste prosjektene den største posten. I denne sammenhengen kan det være av interesse å peke på at det i EUs forskningsprogram Horizon 2020 ikke er noe tak på timelønnen<sup>2</sup> som kan inngå i kostnadsberegningen for prosjekter.

Dagens sats innebærer at en årslønn over kr. 500 000 ikke gir uttelling ved beregning av SkatteFUNN-fradraget. En økning av timesatsen til kroner 650 vil innebære at lønn utover kr. 541 000 ikke blir tatt hensyn til. Etter NIFS lønnsstatistikk var gjennomsnittslønnen for sivilingeniører i privat sektor i 2018 omlag 860 000.

Den foreslåtte timesatsen på kroner 650 vil innebære at SkatteFUNN-støtten for en sivilingeniør i privat sektor ansatt i en SMB vil bli 12,5 prosent, og ikke 20 %. Dette innebærer en lavere støttegrad enn det som har vært intensjonen med SkatteFUNN. Taket vil stimulere bedrifter til å begrense ansettelsen av høykompetente personer, og heller kjøpe FoU-tjenester fra andre. Dette er neppe hensiktsmessig. SkatteFUNN-ordningen burde være nøytral i forhold til bedriftenes valg mellom egenutført og innkjøpt FoU.

Ut fra de forhold som er påpekt, mener Nofas at man gradvis bør øke den tillatte timekostnaden, for etterhvert å avskaffe begrensningen totalt. Nofas har ikke regnet på hvilken provenyeffekt en gradvis avskaffelse av begrensningen på timekostnaden vil ha, men det kan over tid bli et tresifret millionbeløp.

---

<sup>2</sup> Timelønsreglene i Horizon 2020 kan ikke helt sammenlignes reglene i SkatteFUNN. Pga. bruken av sjablongen får SkatteFUNN-bedrifter dekket noe mer av sine overhead-kostnader enn det som dekkes i EU-prosjekter.

Selv om Nofas er mot en generell begrensning i høyest tillatte timesats, bør det vurderes å sette en grense for hvilken lønn som kan inngå i kostnadsgrunnlaget når ansatte i selskapet med vesentlige eierandeler deltar i FoU-samarbeid. Det er nemlig ikke grunn til å bruke SkatteFUNN for å subsidiere en eierlønn som ligger over markedsprisen for en fagperson.

### 3.6.2. Timesatsen ved innkjøpt FoU

Taket på timesatsen gjelder bare egenutført FoU, og ikke ved innkjøpt FoU. Finansdepartementet har foreslått at taket også skal gjelde ved innkjøpt FoU fra nærstående, for eksempel søsterselskap i et konsern.

Som det fremgår ovenfor, fører begrensningen i timekostnaden for egenutført FoU til at støttegraden blir lavere enn det som var forutsetningen da SkatteFUNN-ordningen ble innført. (18/20 %). Denne eroderingen av SkatteFUNN-ordningen vil bli forsterket hvis det innføres en timelønnsbegrensning også på innkjøpt FoU. Nofas er imot dette.

Finansdepartementet har ikke foreslått at begrensningen i timekostnaden skal gjelde for innkjøpt FoU generelt, bare fra nærstående. Nofas mener det er uheldig å ha regler som griper inn i bedriftenes beslutninger om hvem det er mest hensiktsmessig å kjøpe FoU- tjenester fra på markedsmessige vilkår.

Begrunnelsen for å innføre timelønnsbegrensning på innkjøpt FoU fra nærstående, er å unngå at bedrifter kommer rundt taket på timekostnaden for egenutført FoU ved å sette arbeidet bort til en nærstående. Denne problemstillingen ville forsvinne hvis begrensningen i timekostnaden gradvis blir avviklet.

Skattedirektoratet har kommet over tilfeller der måten arbeidet er organisert på i et konsern er et kunstig grep som i første rekke er foretatt for å komme rundt timelønnsbegrensningen og for å blåse opp SkatteFUNN-regnskapet. Slike enkeltstående og klart kritikkverdige tilfeller bør imidlertid ikke føre til generelle regler som svekker SkatteFUNN-ordningen.

Etter den ulovfestede omgjøringsregelen kan skattemyndighetene tilsidesette illojale tilpasninger. Det er mulig at det ville være hensiktsmessig med en egen omgjøringsregel i SkatteFUNN-forskriften. En slik regel kunne gi hjemmel til gjennomskjæring når den vesentligste begrunnelsen for å sette FoU-arbeid bort til nærstående er å komme rundt regelen om høyest tillatte timesats. Nofas foreslår at Finansdepartementet vurderer en slik regel.

### 3.6.3 Begrensning i timesatsen ved innkjøpt FoU og administrative konsekvenser

Skulle det bli innført en timelønnsbegrensning ved innkjøpt FoU måtte det bli vurdert hvordan dette skulle kontrolleres i praksis. Man kommer formodentlig ikke unna at også den som leverer FoU måtte føre et SkatteFUNN-regnskap og få dette attestert av revisor. Dette ville innebære en uheldig byråkratisering<sup>3</sup> av SkatteFUNN-ordningen.

<sup>3</sup> Pga. reglene om internprising av i konsern, måtte antagelig søsterselskap som leverer FoU-tjenester fakturere ut fra sine reelle lønnsutgifter eller markedsverdien av arbeidet, som så bestilleren skulle betale fullt ut. Deretter skulle bestilleren bare kostnadsføre den til av fakturaen som ligger innenfor bestemmelsen om høyest tillatte timekostnad. Dette er byråkratiserende.



Om det skulle bli innført en ordning med timelønnsbegrensning på innkjøpt FoU måtte det også vurderes hvor langt regelen skulle gjelde. Skulle den for eksempel omfatte fast-pris-kontrakter, og hvordan skulle det eventuelt gjøres?

### *3.7. Oppdragsforskning*

I FSFIN § 16-40-6 sjette ledd er det fastsatt at forskningsinstitusjoner ikke får SkatteFUNN-fradrag for forskning de utfører for andre, såkalt oppdragsforskning. Regelen er begrunnet i at det bare skal gis SkatteFUNN-fradrag én gang for et utført FoU-arbeid, og det er hensiktsmessig at det er oppdragsgiver som får dette fradraget.

Finansdepartementet har foreslått at regelen om forskningsinstituttene oppdragsforskning gjøres generell, slik at den gjelder for all oppdragsforskning, uavhengig av hvem som utfører den. Denne regelen gjelder alt i dag fordi FoU utført for andre ikke omfattes av FoU-definisjonen i FSFIN § 16-40-2. Nofas slutter seg til at denne regelen nå tas direkte inn i forskriften.

## **4. Tiltak mot misbruk**

### *4.1. Generelle kommentarer*

Nofas erfaring er at næringslivet i hovedsak benytter seg av SkatteFUNN-ordningen på en lojal og korrekt måte. Men det er dessverre også noen bedrifter som misbruker ordningen og noen som ikke er like påpasselige med å følge de formelle reglene som gjelder og som skal sikre kontroll med ordningen. Mangelen på systematisk tilsyn med SkatteFUNN-ordningen fra skattemyndighetene i tidligere år kan ha medvirket til en oppfatning at det ikke er så nøye med å følge reglene.

For storparten av næringslivet, som følger reglene på en ordentlig måte, er det gunstig med tiltak som kan motvirke misbruk. Det vil hindre at SkatteFUNN-ordningen blir strammet inn på grunn av andres misbruk. Gode regler vil også redusere faren for at bedrifter som ikke følger regelverket, oppnår fordeler. Nofas mener derfor det er positivt at skattemyndighetene nå har trappet opp sin kontroll med SkatteFUNN-ordningen og hilser velkommen nye regler som kan styrke tillitten til SkatteFUNN-ordningen. Når det gjelder nye regler for å hindre misbruk, er utfordringen å finne balansen mellom det som gir effekt og de administrative kostnadene forbundet med nye regler.

### *4.2. Timelister*

Finansdepartementet har foreslått at både den ansatte som har utført arbeid på SkatteFUNN-prosjektet og prosjektansvarlig skal signere timelistene. Nofas er enig i at dette er et godt og lite kostnadskrevende tiltak.

Etter gjeldende regelverk skal timelister føres fortløpende. Nofas mener det er uheldig med en så lite presis bestemmelse og mener at timelister bør føres hyppig. Nofas tror det kunne være hensiktsmessig at timelistene skal føres ukentlig, Nofas anbefaler at Finansdepartementet

fastsetter nærmere regler om dette. Regelverket bør utformes slik at det åpner for adgang til elektronisk signering.

#### *4.2. Kostnader pådratt i utlandet*

Det følger av EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer og tjenester at SkatteFUNN-kostnader pådratt i andre EØS-land skal være fradragsberettiget på samme måte som kostnader pådratt i Norge.

Finansdepartementet foreslår at kostnader pådratt i land utenfor Norge ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget for SkatteFUNN-fradraget. Begrunnelsen for dette er faren for misbruk ved at det kreves fradrag for fiktive tjenester eller at tjenesten er kunstig høyt priset. Noen få tilfeller av dette har vært oppdaget.

Unntak for FoU-kostnader pådratt i land utenom EØS-område vil føre til at for eksempel innkjøp fra USA, Canada, Japan og Kina faller utenfor. I lys av at internasjonalt FoU-samarbeid blir viktigere og viktigere for hvert år, vil det ha en negativ effekt for næringslivet å ekskludere innkjøp fra slike land fra SkatteFUNN-ordningen. Selv om noen få tilfeller av misbruk i denne forbindelse er blitt oppdaget, ville det være uheldig ut fra dette å lage bestemmelser som rammer hele næringslivet, der de fleste utenlandske innkjøpene er helt legitime. Nofas er derfor sterkt imot forslaget til Finansdepartementet på dette punktet.

Nofas anbefaler at Finansdepartementet vurderer alternative tiltak til ekskludering av kjøp fra land utenfor EØS-område. Et slikt alternativ kunne være at fradragsretten gjelder for kjøp fra bedrifter i land som Norge har en samarbeidsavtale med på skatteområdet, men ellers bare når samarbeidspartneren er et offentlig universitet eller forskningsinstitusjon, noe som måtte defineres nærmere.

#### *4.3 Prosjektregnskap fra underleverandør*

Finansdepartementet har foreslått at det skal fremlegges prosjektregnskap fra underleverandør som vilkår for SkatteFUNN-fradrag ved leveranser over kroner 100 000. Begrunnelsen for forslaget er å styrke skatteetatens grunnlag for kontroll.

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil kreve nevneverdig arbeid. Nofas er i tvil om denne forutsetningen er holdbar. Ved kjøp av FoU-tjenester fra utlandet måtte formodentlig SkatteFUNN-bedriften sette som kontraktvilkår at underleverandøren lager et prosjektregnskap som tilfredsstillende norske krav. Dette medfører plunder og heft og noen ekstra kostnader, hvis ikke leverandørens vertsland har tilsvarende regler om prosjektregnskap.

I noen tilfeller vil kanskje en potensiell underleverandør, både i Norge og i utlandet, ikke være villig til å inngå en kontrakt som medfører en plikt til å opplyse om sin kostnadsstruktur. Mange bedrifter oppfatter dette som en forretningshemmelighet. Regelen som er foreslått kan derfor redusere konkurransen i leverandørmarkedet, til skade for SkatteFUNN-bedriftene.

Foruten de negative effektene av regelen nevnt ovenfor, er forslaget til Finansdepartementet noe uklart. Det er åpenbart at forslaget skal gjelde leveranse av FoU-tjenester, og ikke kjøp av innsatsfaktorer som maskiner, kjemikalier, dataprogrammer osv. Spørsmålet er imidlertid hvor grensen går mellom FoU-tjenester og andre tjenester. Skal analyse av et stoff i forbindelse med et FoU-prosjekt regnes som en FoU-tjeneste? Hva med en kombinert analyse av et stoff og en vurdering av stoffets egnethet i det påtenkte produktet som SkatteFUNN-prosjektet gjelder?

Ulempene ved forslaget må vurderes mot behovet. Det er etter Nofas syn vanskelig å se at et regnskap fra en underleverandør vil gi noe vesentlig bidrag til bedre kontroll av SkatteFUNN-ordningen. Nofas går derfor mot forslaget som generell ordning. Nofas mener imidlertid at regelen med hell kunne vært innført der underleverandøren er nærstående, se forøvrig omtalen av en mulig omgåelsesregel i avsnitt 3.6.2

## **5. Samlet prioritering av støtteregele**

### *5.1. En samlet vurdering må til*

Nofas mener at SkatteFUNN-ordningen gir betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Det bør derfor være grunnlag for regelendringer som gjør ordningen noe mer sjenerøs enn i dag. Finansdepartementet har i sitt høringsnotat ikke behandlet dette spørsmålet, men ubegrunnet forutsatt at summen av endringer skal være noen lunde provenynøytral.

Forslagene som Nofas har fremmet vil, med unntak av økningen i timesatsen, ikke ha stor provenyvirkning. Økningen i timesatsen kunne skje over noen år og skulle ikke være vanskelig å gjennomføre.

Hvis endringen i regelverket skal være noen lunde provenynøytral, synes Nofas at Finansdepartementets forslag er balansert. Nofas prioriterer således en økning i timeprisen så pass høyt at det er akseptabelt å fjerne det ekstra taket i SkatteFUNN og ikke ta med forslagene om økt støttesats i samarbeidsprosjekter.

### *5.2. Bedrifter i vanskeligheter - endringer som gjør at SkatteFUNN ikke regnes som statsstøtte og forenkling av reglene*


Det har i den senere tid kommet fram at gruppeunntaksforordningen inneholder en bestemmelse om at bedrifter som er i vanskeligheter ikke kan gis statsstøtte. Denne regelen vil bla. ramme bedrifter som har mistet halvparten av sin innskutte kapital, og gjelder bare bedrifter som er eldre enn 3 år. Hvis regelen var blitt anvendt i år, ville omlag 700 bedrifter bli rammet.

Nofas er av den oppfatning at reglene i gruppeunntaksforordningen på dette punktet er lite hensiktsmessige og skaper usikkerhet for næringslivet. FoU-bedrifter vil i mange tilfeller ha en svak balanse fordi det meste går med til forskning, og det tar tid før inntektene kommer. Aksjeloven har regler om at selskaper skal ha en forsvarlig egenkapital og at de ellers skal legges ned. Dette bør være tilstrekkelig for å unngå SkatteFUNN-støtte til bedrifter som ikke har livets rett.

Gruppeunntaksforordningens regler om bedrifter i vanskeligheter gjelder bare der det er tale om å tildele statsstøtte. Beskatning ligger utenfor EØS-avtalen, såfremt skattesystemet ikke brukes for å tildele statsstøtte. Noe forenklet kan man si at skatteregler vil bli regnet som statsstøtte hvis de er «selektive», dvs. ikke gjelder likt for alle bedrifter, produkter og tjenester.

SkatteFUNN var utvilsomt statsstøtte i 2002/2003 da ordningen ble etablert. Siden da har det skjedd flere endringer i SkatteFUNN som er relevante i forhold til vurderingen av om SkatteFUNN er statsstøtte. Hvis forslagene til Finansdepartementet i høringsnotatet blir vedtatt (lik støttesats for SMBer og større bedrifter, fjerning av det utvidete taket for samarbeidsprosjekter og ikke ekstra støtte for førstegangs brukere), er det vanskelig å se at det er noen «selektive» elementer igjen i SkatteFUNN-ordningen. Det ville innebære at SkatteFUNN ikke er å anse som statsstøtte. Konsekvensen av dette er at gruppeunntaksforordningens forskjellige bestemmelser, herunder reglene om bedrifter i vanskeligheter, ikke gjelder for SkatteFUNN. En annen konsekvens er at man kunne forenkle lov og forskrift om SkatteFUNN en god del, uten at det i seg selv har provenyvirkning. Skisse til endret regelverk følger som vedlegg 1.

Med vennlig hilsen



---

Lars Henrik Krogh

Daglig leder

Nofas AS