

Økonomiske føringer for samhandling mellom forskningsinstitusjoner om anskaffelse, drift og tilgjengeliggjøring av forskningsinfrastruktur

Rapport fra "INFRA-samhandlingsutvalget" oppnevnt av
Universitets- og høgskolerådet, Forskningsinstituttene fellesarena og Norges
forskningsråd

8. juli 2014

SAMMENDRAG

Det er i hovedsak fire lover og regelverk som legger føringer for samarbeid om forskningsinfrastrukturer. Disse er regelverket for offentlige anskaffelser (lov og forskrift basert på EU-direktiv), lov om merverdiavgift, regelverket for offentlig støtte (lov, EØS-avtalen og EU-direktiv) og Kunnskapsdepartementets reglement om statlige universiteter og høyskoleers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer. Av disse fire er det kun regelverket for offentlige anskaffelser som eksplisitt tar for seg forskningsinfrastrukturer. De øvrige er mer generelle. Det fører til noen uklarheter og tvilstilfeller med fortolkning fordi viktige begreper ikke er godt nok definert. Det fører også til at det finnes noen bestemmelser som motvirker et kostnadseffektivt samarbeid om forskningsinfrastrukturer.

Vi har identifisert sju dis-insentiver for samarbeid som følge av barrierer eller uklarheter i lover og regler:

1. *Ulik praksis for merverdiavgift ved anskaffelse og etablering av utstyr.* Enheter i UoH-sektor må betale merverdiavgift ved kjøp av forskningsinfrastruktur mens private forskningsinstitusjoner vil ha fradrag for inngående merverdiavgift.
2. *Ulike regler for støtte til forskningsinfrastrukturer avhengig av andel økonomisk aktivitet.* En forskningsinfrastruktur kan finansieres 100 % av offentlige midler kun dersom den økonomiske aktiviteten ikke overstiger 20 % av årlige kapasitet. Dette kan begrense den økonomiske bruken av infrastrukturen.
3. *Anskaffelse av driftstjenester.* Statlige forskningsinstitusjoner kan ikke alltid foreta direkte kjøp av driftstjenester for forskningsinfrastrukturer fra samarbeidspartnerne.
4. *Prising av leveranser fra forskningsinfrastrukturer til eksterne brukere.* Tjenester fra forskningsinfrastrukturer i UoH-sektor må prises som oppdrag selv om kjøper benytter tjenesten i bidragsforskning.
5. *Merverdiavgift på leveranser fra forskningsinfrastrukturer.* Det er merverdiavgift på alle tjenester fra forskningsinfrastrukturer til aktører utenfor institusjonen eller konsortiet som eier infrastrukturen. Dette er dis-insentiv kun for statlige aktører.
6. *Statlige institusjoners kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer.* Statlige forskningsinstitusjoner kan ikke alltid foreta direkte kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer der man ikke er samarbeidspartner.
7. *Norske forskningsinfrastrukturers deltagelse i Horisont 2020.* Desentraliserte infrastrukturer som til sammen utgjør en nasjonal forskningsinfrastruktur kan bli konkurrenter fremfor samarbeidspartnere når de søker deltagelse i Horisont 2020.

Hvordan disse vil slå ut i et konkret tilfelle vil avhenge av samarbeidskonstellasjon og for noen av dis-insentivene også av lovforklaring. For å motvirke effekten av dis-insentivene er det viktig at institusjonene setter seg inn i hva de vil bety for den konkrete investeringen som planlegges. Samarbeidspartnerne bør avklare kapasitetsbehov og driftsmodell i forkant. Hver enkelt partner bør sikre eierskap til den kapasitetsandel som dekker eget behov, slik at man unngår interntransaksjoner utover de som er regulert av samarbeidsavtalen.

Ved anvendelse av infrastruktur er det aktørene som står utenfor et nasjonalt konsortium som opplever de største barrierene, og i særdeleshet de statlige aktørene som står utenfor. Konsekvensen blir dårligere utnyttelse og dermed dårligere kvalitet på norsk forskning, og en overkapasitet som kan bli kostbar for eierne. Både deltagerne i konsortiet og eksterne brukere taper på dette.

Vi foreslår seks mulige tiltak som vil bidra til å redusere eller fjerne dis-insentivene, eller bidra til at forståelsen av regelverket blir klarere. Tiltakene faller inn i fire grupper:

1. Etablere felles praksis innenfor gjeldende regelverk
 - a. Etablere brede konsortier ved anskaffelse av forskningsinfrastruktur
 - b. Etablere felles praksis for anskaffelser av tjenester fra forskningsinfrastrukturer
2. Utredninger for fortolkning og koordinering av regelverk
 - a. Utrede mulighet for fritak for merverdiavgift på forskningsinfrastruktur-tjenester mellom offentlige virksomheter
 - b. Utrede anskaffelser av driftstjenester
3. Harmonisering av regelverk
 - a. Harmonisere Kunnskapsdepartementets reglement med regelverket for offentlig støtte
4. Nytt regelverk for strategisk og langsiktig forskningsinfrastruktur
 - a. Eget rettssubjekt for forskningsinfrastrukturer

Etablering av et eget rettssubjekt for forskningsinfrastrukturer kan være et effektivt insentiv for bedre samarbeid dersom det juridiske rammeverket kan utformes slik at det fjerner eller reduserer effekten av de fleste dis-insentivene. Det er imidlertid grunn til å tro at det er en tidkrevende og komplisert prosess. På kort sikt vil derfor harmonisering av Kunnskapsdepartementets reglement med regelverket for offentlig støtte og etablering av brede konsortier ved anskaffelse av forskningsinfrastrukturer være de tiltakene som gir størst effekt. Det første av disse vil etter vårt syn også representere en forenkling.

Flere av dis-insentivene, og dermed også forslagene til tiltak, kan bli påvirket av pågående prosesser knyttet til merverdiavgift og regelverket for offentlige anskaffelser:

- Regjeringen varsler i statsbudsjettet for 2014 at den vil sette i gang et arbeid for å innføre en ordning med nøytral merverdiavgift i statlig sektor.
- Kunnskapsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som skal undersøke omfanget av utfordringer knyttet til merverdiavgift i UoH-sektoren, og foreslå tiltak for å møte eller lukke de avvikene som måtte forekomme.
- Det er kontakt mellom Kunnskapsdepartementet og Finansdepartementet om problemstillinger knyttet til merverdiavgift på tjenester fra statlige selskaper som er opprettet for å betjene UoH-sektor, som UNINETT.
- Det er vedtatt tre nye EU-direktiv som skal gi enklere regler for offentlige anskaffelser. Direktivene skal implementeres i norsk lov innen februar 2016.
- Regjeringen har nedsatt et Forenklingsutvalg som skal foreslå forenklinger i det norske regelverket for offentlige anskaffelser. Utvalget legger frem sine forslag 10. juni 2014. Utvalgets forslag vil sammen med de nye EU-direktivene danne grunnlaget for et helt nytt regelverk om offentlige anskaffelser i Norge.

Disse prosessene kan tale for å avvente noe med å gjennomføre enkelte av våre forslag til tiltak, spesifikt utredning av eget rettssubjekt. Deler av felles praksis for anskaffelser bør revurderes når Forenklingsutvalgets forslag er kjent.

Dersom forslagene fra Forenklingsutvalget ikke bidrar til å avhjelpe de dis-insentivene som er knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser, bør UHR, FFA og Forskningsrådet vurdere å kommentere dette i en eventuell høringsrunde knyttet til utvalgets forslag til lovendringer.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
1 Innledning.....	6
2 Definisjon av begreper	8
3 Lover og regelverk	10
3.1 Regelverket for offentlige anskaffelser	10
Hovedprinsipper	10
Egenregi	10
FoU-unntaket.....	12
Unntaket om kun én leverandør	13
Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer.....	14
3.2 Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)	15
Hovedprinsipper	15
Fellesprosjekt versus kjernefasilitet	15
Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer.....	16
3.3 Regelverket for offentlig støtte.....	17
Hovedprinsipper	17
Gruppeunntak og notifikasjon.....	18
Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer.....	18
Uavklarte forhold	19
3.4 Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer.....	20
Hovedprinsipper	20
Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer.....	21
Uavklarte forhold	22
4 Dis-insentiver for samarbeid om forskningsinfrastruktur	23
4.1 Rammeverk for beskrivelsen av dis-insentivene	23
4.2 Sju dis-insentiver	23
4.3 Vurdering av omfang og konsekvens av dis-insentivene	27
5 Tiltak som vil effektivisere samarbeidet om forskningsinfrastruktur	29
5.1 Etablere brede konsortier.....	30
5.2 Etablere felles praksis for anskaffelser av tjenester fra nasjonale forskningsinfrastrukturer	30
5.3 Utrede mulighet for fritak for MVA på forskningsinfrastruktur-tjenester mellom offentlige virksomheter	32
5.4 Utrede anskaffelse av driftstjenester.....	33
5.5 Harmonisere KDs reglement med regelverket for offentlig støtte	33
5.6 Eget rettssubjekt for forskningsinfrastrukturer.....	34

Vedlegg 1	Mandat.....	36
Vedlegg 2	Brev fra UiB til Kunnskapsdepartementet om fradrag for merverdiavgift for utgifter knyttet til forskning	40
Vedlegg 3	Brev fra Skattedirektoratet til PricewaterhouseCoopers om merverdiavgift i forbindelse med etablering av kjernefasiliteter	43

1 Innledning

Nasjonal infrastruktur er et strategisk virkemiddel for å bidra til å styrke fremvekst av internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljø i Norge, og bidra til grensesprengende og/eller innovasjonsskapende forskning. Følgende kriterier ligger til grunn for nasjonal forskningsinfrastruktur:

- Bred nasjonal interesse
- Forefinnes et eller få steder i landet
- Muliggjøre ledende forskning
- Gjøres tilgjengelig
- Krever spisskompetent personell og må være tilknyttet et forskningsmiljø.

Slike forskningsinfrastrukturer er gjerne så kostbare i anskaffelse og/eller drift at de bør forefinnes kun ett eller få steder i landet, og etablering og drift inngås i fellesskap av statlige og/eller ikke-statlige forskningsinstitusjoner. Der Forskningsrådet bidrar med direkte finansiering kreves det at forskningsinfrastrukturen gjøres tilgjengelig for alle relevante brukere. Dette bidrar til å maksimalisere utnyttelsen og redusere driftskostnadene. Også for infrastrukturer som er anskaffet uten bidrag fra Forskningsrådet, er det hensiktsmessig å legge til rette for ekstern bruk.

Den ideelle målsetningen er at nasjonal infrastruktur er tilgjengelig for alle relevante brukere, uten hindringer som motvirker samarbeid og effektiv bruk av infrastrukturene. Dette både innen og utenfor konsortiet som eier og drifter infrastrukturen, offentlige og private brukere, til bidrags- og oppdragsforskning. Offentlige lover og regelverk fører imidlertid til barrierer som hindrer kostnadseffektiv utnyttelse av infrastrukturene.

Universitet- og høyskolerådet (UHR), Forskningsinstituttene fellesarena (FFA) og Norges forskningsråd nedsatte 12. desember 2013 **INFRA-samhandlingsutvalget** med mandat (Vedlegg 1) å identifisere hvilke hindre som faktisk eksisterer. Bestillingen er delt inn i følgende tre punkter:

- a. Tydeliggjøre føringer og konsekvenser gjeldende lover/regler gir for hver av de ulike samarbeidsformene (jf. Tabell side 2 i mandatet (Vedlegg 1)).
- b. Peke på barrierer mot samarbeid som følger av dagens regelverk og forvaltningen av dette.
- c. Angi lov- og regelendringer som kan redusere barrierene og sikre et velfungerende forskningssystem der offentlige investeringer i – og driftsmidler til – forskningsinfrastruktur utnyttes best mulig til å skape god forskning.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Jøran Moen (UiO) – Leder
Espen Holltro Edvardsen (SINTEF)
Hanne Sjørgjerd (NTNU)
Stein Erik Aagaard (NINA)
Harry Aas (UiA)
Roar Skålin (Norges forskningsråd)

Utvalget har hatt tre møter:

27. januar 2014 (NTNU)
25. februar 2014 (NTNU)

25. mars 2014 (SINTEF Trondheim)

Rapporten er et produkt fra utvalgets medlemmer med unntak av Stein Erik Aagaard, som ikke hadde mulighet til å delta på mer enn første halvdel av første møte. Innholdet i rapporten representerer utvalgets syn og er ikke drøftet med hjemminstitusjonene for utvalgets medlemmer.

Første utkast til rapport ble levert oppdragsgiverne 29. april 2014. I den endelige versjonen som ble ferdigstilt 8. juli 2014, har utvalget innarbeidet kommentarer fra oppdragsgiverne og ønsker om utdypinger som har fremkommet i dialog med oppdragsgiverne.

Rapporten fokuserer på anskaffelser og drift av nasjonal infrastruktur. En nasjonal infrastruktur kan bestå av flere leiesteder. Rapporten tar ikke for seg «felles forskningsprosjekter» som er mange aktører i et lukket system.

I **kapittel 2** definerer vi innhold i relevante begreper. Deretter gir vi i **kapittel 3** en oppsummering av relevante lover og regler. Nederst i hvert avsnitt uthever vi hva som i praksis er barrierer mot infrastrukturens samarbeid og forhold som er uavklart. **kapittel 4** konkretiserer **dis-insentiver** i en samarbeidsmodell som består av en privat, to institusjoner i UoH-sektor og andre statlige forskningsinstitusjoner som kan samhandle med staten uten krav om konkurranse og en annen statlig institusjon. I **kapittel 5** gir vi våre forslag til tiltak, med fokus på hvilke barrierer man kan unngå med god planlegging, hvilke fortolkninger av lover og regelverk som bør utredes og behovet for å samordne Kunnskapsdepartementets regelverk for UoH-sektor med statsstøtteregelverket.

2 Definisjon av begreper

FoU-unntak	I henhold til Forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 kan kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester på visse betingelser unntas fra de detaljerte kravene i forskriften. Lovens krav om konkurranse gjelder imidlertid fortsatt.
Fellesprosjekt	Prosjekt der de deltagende partene har felles ansvar overfor Forskningsrådet og det på forhånd er bestemt hvor stor del av bidraget fra Forskningsrådet som skal tilfalle hver av partene. (Begrep brukt av Skattedirektoratet).
Kjernefasilitet	En samling av vitenskapelig utstyr og høyt kvalifisert teknisk personale som gjøres allment tilgjengelig for forskningsmiljøer.
Nasjonal infrastruktur	Forskningsinfrastruktur som <ul style="list-style-type: none"> • som har bred nasjonal interesse • forefinnes ett eller få steder i landet • legger grunnlag for å kunne utføre internasjonalt ledende forskning • skal gjøres tilgjengelig for relevante forskningsmiljøer og næringer
Leiested	Laboratorium eller annen felles infrastruktur hvis driftskostnader synliggjøres særskilt og fordeles forholdsmessig mellom de prosjekter og aktiviteter som anvender infrastrukturen.
Offentligrettslig organ	Organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, for eksempel aksjeselskap eller stiftelser, og som omfattes av anskaffelsesregelverket. Vilkårene er at organet tjener allmennhetens behov og at det ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Organet må i hovedsak være kontrollert eller finansiert av andre offentlige myndigheter eller offentligrettslige organer.
Bidragforskning	Prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder uten at det foreligger krav om motytelse fra institusjonen når avtale om støtte inngås. Tilskudd fra statlige etater, herunder direktorater, Norges forskningsråd, regionale forskningsfond og EU klassifiseres som bidrag såfremt avtaleforholdet ikke innebærer krav om motytelse.
Oppdragsforskning	Prosjekter som institusjonen utfører mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse når avtale/kontrakt inngås. Midler som er utlyst ved konkurranse/anbud med flere deltakere klassifiseres som oppdragsfinansiert aktivitet når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås. Dette gjelder konkurranseutsatte midler fra både privat og offentlig sektor.
Salg	Aktivitet i UoH-sektor hvor det forekommer transaksjoner (betaling og motytelse), men der det ikke er naturlig eller hensiktsmessig å etablere den formelle dokumentasjonen som kreves for oppdragsfinansiert aktivitet. Det er ikke etablert et entydig skille mellom salg og oppdragsfinansiert aktivitet.
Motytelse	Risiko og kontroll over en eiendel overføres fra institusjonen til motparten(e) i avtaleforholdet, med andre ord at det foreligger en

	transaksjon mellom partene i avtaleforholdet. Med risiko menes i denne sammenhengen eiendelens gevinst- eller tapspotensial, og med kontroll menes beslutningsmyndighet og råderett over eiendelen.
Økonomisk aktivitet	Med økonomisk aktivitet menes en virksomhet som består i å tilby varer og tjenester i et marked uavhengig av enhetens juridiske status. Det vil f.eks. være utleie av forskningsinfrastruktur og oppdragsforskning.
Ikke økonomisk aktivitet	Med ikke-økonomisk aktivitet forstås aktivitet som ikke består i å tilby varer og tjenester på et marked. Utøvelse av offentlig myndighet vil være et eksempel på det. Utdanning for å få flere og mer kompetente menneskelige ressurser, spredning av forskningsresultater og uavhengig forskning og samarbeidsforskning er andre eksempler på det.
Egenregi	Anskaffelsesregelverket åpner i visse tilfeller for at et kjøp kan skje uten konkurranse. Det gjelder for enheter som er en del av samme rettssubjekt. Tilsvarende kan gjelde for to selvstendige rettssubjekt når visse betingelser er oppfylt.
Rettssubjekt	En som kan få rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene.
Juridisk person	En juridisk betegnelse på et rettssubjekt som ikke er en fysisk person og som opptrer utad som en enhet. En juridisk person har kapasitet til inngå avtaler som om de var en fysisk person. Eksempler på juridiske personer er <ul style="list-style-type: none"> • Stater, statsinstitusjoner/-bedrifter/-selskaper, • Kommuner, fylkeskommuner • Virksomheter (selskaper, aksjeselskaper, samvirker) • Stiftelser
Avgiftsenhet	Den som er eller skal være registrert i Merverdiavgiftsregisteret. Flere virksomheter som drives av samme eier, skal registreres i Merverdiavgiftsregisteret som ett avgiftssubjekt. En del av et avgiftssubjekt kan registreres som et eget avgiftssubjekt dersom denne delen fysisk og formelt er skilt ut. Ved vurderingen av om slik registrering skal tillates, skal det blant annet legges vekt på om den delen som ønskes utskilt, har særskilt varekjøp, særskilte varelagre og egne ansatte. Det er et vilkår for slik registrering at det føres særskilt regnskap for den utskilte delen To eller flere samarbeidende selskaper kan registreres som ett avgiftssubjekt dersom minst 85 prosent av kapitalen i hvert selskap eies av ett eller flere av de samarbeidende selskapene. Alle deltakende selskaper i en fellesregistrering er solidarisk ansvarlig for betaling av merverdiavgift.

3 Lover og regelverk

3.1 Regelverket for offentlige anskaffelser

Hovedprinsipper

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer er omfattet av Lov om offentlige anskaffelser (LOA)¹ og den tilhørende Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)², til sammen betegnet regelverket for offentlige anskaffelser. Dette regelverket er basert på et EU-direktiv som Norge er bundet av.

Regelverket skal sikre at offentlige midler utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp, samtidig som offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til utvikling av et konkurransedyktig norsk næringsliv. Regelverket pålegger oppdragsgiver å sikre at alle leverandørene behandles likt og at hensynet til gjennomsiktighet, forutberegnelighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Regelverket har som konsekvens at anskaffelse av forskningsinfrastruktur i UoH-sektoren og andre sektorer underlagt regelverket skal ut på offentlige anbud³. Dette vil også gjelde dersom utstyret anskaffes i samarbeid med aktører som ikke er omfattet av regelverket. Dette vurderes ikke som en barriere mot samarbeid i seg selv. Snarere kan regelverket sies å gi et insentiv til samarbeid, siden samarbeid om offentlige anskaffelser gir lavere ressursforbruk i anskaffelsesprosessen og bedre utnyttelse av anskaffelseskompetanse.

Derimot kan regelverket føre til utfordringer for samarbeid om drift og anvendelse av forskningsinfrastrukturer og for kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer. Regelverket inneholder noen unntaksbestemmelser som kan komme til anvendelse i disse tilfellene. De tre viktigste er anskaffelser i egenregi, unntak for FoU-arbeid og unntak dersom anskaffelsen kun kan gjøres hos én leverandør.

Egenregi

Det offentlige står fritt til å bestemme om det vil dekke et behov gjennom en anskaffelse eller ved å ta i bruk egne ressurser. I det siste tilfellet sier man at det offentlige organet utfører leveransen i egenregi⁴. Det skilles mellom to former for egenregi: Egentlig egenregi og utvidet egenregi.

Egentlig egenregi omfatter tilfeller der tjenestene leveres innenfor ett og samme rettssubjekt. Det inngås her ingen gjensidig bebyrdende kontrakt, slik kontraktsbegrepet er definert i FOA § 4-1 bokstav a.⁵ Staten i Norge er å anse som én juridisk person. Dette betyr at anskaffelser innen statens juridiske person i utgangspunktet kan foretas i egentlig egenregi. Det vil si at én statlig virksomhet i utgangspunktet kan utføre oppgaver for en annen statlig virksomhet,

¹ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69>

² <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402>

³ Vi antar at anskaffelsesverdien for forskningsinfrastrukturer overskrider terskelverdien for EØS-anbud

⁴ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilderer_2013.pdf, s. 31

⁵ Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: Organisering av nasjonal eInfrastruktur for forskning og høyere utdanning, 4.4.2013, s.4

dersom ingen av dem er skilt ut som et separat rettssubjekt, uten at anskaffelsesregelverket får anvendelse.⁶

Ved utvidet egenregi vil det inngås en gjensidig bebyrdende kontrakt mellom to selvstendige rettssubjekter. At disse kontraktene likevel er unntatt fra regelverket skyldes at det anses å foreligge et nært forhold mellom oppdragsgiver og leverandør. Gjennom rettspraksis fra EU-domstolen er det oppstilt to kumulative vilkår som må være oppfylte for at unntaket skal komme til anvendelse⁷:

- i. Oppdragsgiver må utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet som over egen organisasjon (kontrollkriteriet), og
- ii. Den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren må være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiver (aktivitetskriteriet).

Det følger av disse vilkårene at det ikke er mulig å gi en generell beskrivelse av når utvidet egenregi kommer til anvendelse. Hvert enkelt tilfelle må vurderes konkret.

Dersom egne rettssubjekt deltar i samarbeidet, må det avklares hvorvidt unntaket om utvidet egenregi kan komme til anvendelse. Det er spesielt interessant å vurdere samarbeid mellom universiteter og helseforetak. Slikt samarbeid er både vanlig og hensiktsmessig for forskningsinfrastrukturer innen helse, livsvitenskap og medisin. Arbeidsgruppen har funnet en juridisk vurdering av denne problemstillingen, knyttet til leveranse av tjenestepensjon til ansatte i helseforetakene⁸. Her finnes følgende vurdering av utvidet egenregi ved leveranser fra helseforetak til staten, sitat:

Helseforetakene leverer spesialisthelsetjenester på oppdrag fra staten. Staten finansierer virksomheten. Tilnærmet all aktivitet skjer derfor på vegne av staten som oppdragsgiver.

Staten utøver også sterk kontroll med helseforetakene gjennom de regionale helseforetakene. Det følger av helseforetaksloven § 16 at staten ved Helse- og omsorgsdepartementet utøver den øverste myndighet i foretaksmøtet med de regionale helseforetakene. I foretaksmøtet kan staten gi instruksjoner med betydning for foretakenes strategi, behandlingstilbud, investeringer osv. Ifølge helseforetaksloven § 30 treffer foretaksmøtet vedtak i saker som antas å være av "vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver". Det samme gjelder andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger. Det er gitt utfyllende vedtekter.

På denne bakgrunn er det etter arbeidsgruppens oppfatning lite tvilsomt at de regionale helseforetakene som "datterforetak" kan levere tjenester til staten innen rammene av utvidet egenregi.

Hvorvidt staten kan levere tjenester i egenregi til de regionale helseforetakene ("omvendt egenregi") er en mer kompleks problemstilling, og generelt er det ikke rettslig avklart hva som kreves for at datterselskaper kan kjøpe tjenester av morselskaper. Etter en drøfting er vurderingen til gruppen som har skrevet rapporten om tjenestepensjoner, sitat:

På denne bakgrunn anser arbeidsgruppen at leveranser av tjenester må kunne gå begge veier, slik at også helseforetakene kan kjøpe tjenester fra sin eier – staten – uten konkurranseutsetting.

⁶ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelsesveileder_2013.pdf, s. 41

⁷ Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: Organisering av nasjonal eInfrastruktur for forskning og høyere utdanning, 4.4.2013, s.6

⁸ http://pkh.no/pdf/interdep_rapp.pdf, s. 94-95.

I en utredning Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS har gjort for Forskningsrådet vedrørende organisering av nasjonal e-infrastruktur gjøres en tilsvarende vurdering⁹. Resultatet er også her at datterselskapet kan kjøpe tjenester fra morselskapet i egenregi. En tilsvarende vurdering finnes også i Veileder til reglene om offentlige anskaffelser¹⁰, hvor konklusjonen er:

Departementet mener at mye taler for at unntaket for egenregi også skal gjelde i slike tilfeller. I forslag til nytt anskaffelsesdirektiv er det da også foreslått å lovfeste dette.

Ut fra disse vurderingene anser vi det som sannsynlig at helseforetak og universiteter kan samhandle i egenregi.

Et annet interessant tilfelle er samarbeid mellom staten og stiftelser. En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt som er selveiende. I en fortolkningsuttalelse legger FAD til grunn at hvorvidt egenregiunntakets kontrollkriterium er oppfylt for stiftelser, må vurderes konkret basert på den faktiske tilknytningen mellom oppdragsgiver og den aktuelle stiftelsen, på lik linje med vurderingen knyttet til andre rettssubjekter¹¹. Det vil dermed ikke være noe prinsipielt i veien for at kontrollkriteriet kan være oppfylt for stiftelser. I tillegg må aktivitetskriteriet vurderes, og trolig må rundt 90 % av aktiviteten i stiftelsen komme fra staten for at dette kriteriet skal være oppfylt¹¹.

Det synes opplagt at unntaket for egenregi ikke kan anvendes dersom institutter som ikke er kontrollert av staten deltar i samarbeidet. Dette vil trolig gjelde de fleste aktørene i instituttsektoren. Videre vil aksjeselskap som har både private og offentlige eiere ikke kunne samhandle med offentlige institusjoner i egenregi¹². Dermed vil opprettelse av egne rettssubjekt eid i fellesskap av selvstendige forskningsinstitutt og offentlige institusjoner ikke være et alternativ for å lette samhandling med instituttsektoren.

FoU-unntaket

I følge FOA § 1-3 annet ledd bokstav j får forskriften ikke anvendelse på forsknings- og utviklingstjenester når oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten eller den ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver til bruk i hans virksomhet. For å avgjøre om dette unntaket kan komme til anvendelse, må det først avklares om det dreier seg om forsknings- og utviklingstjenester. Her sier Veileder til reglene om offentlige anskaffelser¹³:

For at en kontrakt skal anses å være en FoU-kontrakt, må det foreligge et forsknings- eller utviklingselement. Kontrakten kan for eksempel omfatte utvikling av ny teknologi, nye produkter, nye tjenester, nye anvendelsesområder for kjent teknologi eller utvikling av ny kunnskap. Det avgjørende er om kontrakten reelt sett er en forsknings- og utviklingskontrakt, ikke hva oppdragsgiver betegner kontrakten.

Ut fra dette synes det klart at det må være reell nyskaping for å kunne klassifiseres som FoU-tjeneste etter forskriften. Videre har Nærings- og handelsdepartementet lagt til grunn at

⁹ Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: Organisering av nasjonal eInfrastruktur for forskning og høyere utdanning, 4.4.2013, s.9

¹⁰ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilederer_2013.pdf, s. 38

¹¹ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Fortolkningsuttalelse_OD_PETRAD.pdf

¹² http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilederer_2013.pdf, s. 35

¹³ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilederer_2013.pdf, s. 19

unntaket bare kan komme til anvendelse i tilfeller hvor FoU-arbeidet utgjør et hovedelement i kontrakten¹⁴. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) legger til grunn at selv om hovedelementet i kontrakten er FoU-arbeid, kan det være plikt til å utlyse de deler av kontrakten som ikke er FoU-arbeid¹⁵.

Det er ut fra dette sannsynlig at samarbeid om drift av forskningsinfrastrukturer ikke vil kvalifisere som FoU-arbeid. Samarbeid om anvendelse av en forskningsinfrastruktur kan være FoU-arbeid, forutsatt at det representerer utvikling av ny kunnskap. Leveranse av en ren tjeneste fra en forskningsinfrastruktur, for eksempel en standardisert måling, er det lite sannsynlig at vil kvalifisere som FoU-arbeid.

Kvalifiserer arbeidet som en FoU-tjeneste, må det gjøres en vurdering av om tjenesten ikke fullt ut tilfaller oppdragsgiver og/eller oppdragsgiver ikke fullt ut betaler for tjenesten.

Selv om FoU-unntaket i forskriften kommer til anvendelse, gjelder loven. Det er dermed fortsatt krav om konkurranse, men det er ikke spesifisert hvordan den skal gjennomføres.

Unntaket om kun én leverandør

I følge FOA § 2-1 annet ledd bokstav a og § 14-4 bokstav c er det mulig å gjennomføre anskaffelsen som forhandling uten kunngjøring dersom anskaffelsen bare kan foretas hos én leverandør i markedet. Denne bestemmelsen kan normalt ikke anvendes ved kjøp av forskningsinfrastrukturer eller kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer. Derimot kan den være relevant ved kjøp av tjenester knyttet til drift av forskningsinfrastrukturer internt i et konsortium.

For nasjonale infrastrukturer som mottar støtte fra Forskningsrådet etter utlyste konkurranser, kan det etter arbeidsgruppens syn hevdes at det kun finnes én leverandør av driftstjenester. Ofte vil søknaden og kontrakten beskrive hvilken partner som skal drifte infrastrukturen og dette er bindende for gjennomføringen. I andre tilfeller binder ikke søknaden opp partene med hensyn til hvem som skal drifte infrastrukturen, men oppgavene i konsortiet må fordeles ut fra hva som anses som hensiktsmessig fordeling mellom partene basert på ressurs- og kompetansesituasjonen. I og med at midler tildeles etter en vurdering av kvalitet og faglig kompetanse, der også vurdering av driftssituasjonen inngår, må det etter arbeidsgruppens syn kunne sies kun å foreligge én leverandør dersom faglige grunner tilsier at en bestemt konsortiedeltaker bør stå for drift av infrastrukturen. Alternativet ville vært å lyse ut en konkurranse om deltagelse i et konsortium før søknadsprosessen begynner. Det vil imidlertid ikke være en reell konkurranse, og mest sannsynlig vil ikke en konkurranse la seg gjennomføre, verken tidsmessig eller innholdsmessig, forut for en utlysning om tildeling av midler. Dette fordi det er en særskilt forskningskompetanse som etterspørres.

Vi vil i det videre anta at konsortiedeltagerne kan fordele driftsoppgavene slik de mener er mest hensiktsmessig i de tilfellene konsortiet får støtte fra Forskningsrådet til å anskaffe nasjonal forskningsinfrastruktur.

¹⁴ Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Kommunaldepartementet 11. juli 2003.

¹⁵ KOFA sak 2011/161 premiss 50

Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer

Vi har med utgangspunkt i ovenstående identifisert to vesentlige barrierer knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser:

1. Statlige forskningsinstitusjoner kan ikke foreta direkte kjøp av tjenester knyttet til drift av forskningsinfrastrukturer fra sine samarbeidspartnere dersom ikke unntaket for egentlig eller utvidet egenregi eller unntaket om kun én leverandør kommer til anvendelse.

Eksempel: NTNU og SINTEF samarbeider om anskaffelse av en forskningsinfrastruktur. SINTEF har kompetanse og kapasitet til å drifte denne, men NTNU har ikke anledning til å foreta direkte kjøp (av sin andel) av denne tjenesten. Derimot kan SINTEF foreta direkte kjøp av driftstjenester fra NTNU, siden SINTEF ikke er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. NTNU har fire alternativer dersom de ikke ønsker å utføre drift selv: a) Lyse ut konkurranse om å delta i anskaffelsen og utføre drift; b) Egen konkurranse på driftstjenester; c) Intensjonskunngjøring om at de ønsker å bruke SINTEF til drift av infrastrukturen d) Felles FoU-prosjekt med ekstern finansiering som binder partene i arbeidsdelingen. I de to første tilfellene må SINTEF levere tilbud dersom de ønsker å delta. I det tredje tilfellet kan det melde seg andre interesserte, og NTNU må da lyse ut konkurranse på drift, som i alternativ b). Det siste tilfellet er basert på utvalgets antagelse om at det i slike prosjekter kun finnes én leverandør av driftstjenestene.

2. Statlige forskningsinstitusjoner kan normalt ikke foreta direkte kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer dersom ikke unntaket for egentlig eller utvidet egenregi kommer til anvendelse. Manglende mulighet til å foreta direkte kjøp fra nasjonale infrastrukturer kan få som konsekvens at tjenesten ikke er tilgjengelig eller blir betydelig dyrere. Den nasjonale infrastrukturen i UoH-sektoren har ofte ikke kapasitet til å delta i anbudskonkurranser, og om den deltar kan den være tvunget til å bruke priser som overstiger markedspris (se avsnitt 3.4).

Eksempel: Institutt for energiteknikk (IFE) har fått midler fra Forskningsrådet for å etablere en nasjonal infrastruktur. UiO (eller en annen aktør underlagt regelverket for offentlige anskaffelser) kan ikke kjøpe standardiserte tjenester av denne infrastrukturen uten konkurranse. Det har ingen betydning at infrastrukturen priser sine tjenester ut fra at Forskningsrådet har dekket hele eller deler av investeringen.

Det kan også være barrierer knyttet til samarbeid om anvendelse av forskningsinfrastrukturer. Dette kan oppstå der det utveksles tjenester mot betaling innad i samarbeidet, og disse tjenestene ikke kommer inn under verken FoU-unntaket eller unntaket for egenregi. Vår vurdering er at slike tilfeller ikke oppstår ofte, og vi utelater derfor denne problemstillingen fra den videre drøftingen.

3.2 Lov om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)

Hovedprinsipper

Merverdiavgift (MVA) er regulert gjennom Lov om merverdiavgift (mval)¹⁶. Dette er en nasjonal lov, men den er i hovedsak basert på samme prinsipper som regelverket for merverdiavgift i EU. Etter loven skal det beregnes merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester (§ 3-1.(1)) og det er fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester som benyttes i virksomhetens produksjon (§ 8-1.(1)). Det finnes likevel unntak for enkelte varer og tjenester. Avgiftsmessig er det aktivitet som utføres som avgjør, og ikke virksomhetens formål.

Institusjoner innenfor offentlig sektor er pliktig til å beregne utgående MVA for sin omsetning i likhet med privat næringsliv. Bakgrunnen for dette er at det offentliges produksjon av varer/tjenester ikke skal virke konkurransevridende i markedet. På den annen side har offentlig virksomhet som hovedsakelig produserer varer/tjenester for eget formål (til eget bruk) bare fradragsrett for anskaffelser til direkte videresalg. Med hovedsakelig menes 80 % eller mer av den totale produksjonen av en tjeneste som ville vært avgiftspliktig om den ble omsatt (f.eks. forskningstjenester). Samtlige institusjoner i UoH-sektoren er i denne avgiftsposisjonen.

I en normal avgiftsmetodikk ville plikten til å beregne utgående MVA følge retten til å gjøre fradrag for inngående MVA. Som vi ser overfor er offentlig virksomhets plikt til å beregne utgående MVA først og fremst av konkurransevridende hensyn, mens retten til fradrag for inngående MVA begrenses av den beskjedne andelen av omsetningsvirksomhet for institusjonen som helhet. Det er svært lite sannsynlig at noen institusjoner i UoH-sektoren kommer over 20 % grensen i reglene i mval §§ 3-28 og 8-2(2). De 20 % regnes av institusjonenes samlede produksjon av en tjeneste og ikke av enkeltprosjekter/virksomhet. Dette betyr at avgiftsregimet kan virke uheldig på enkeltprosjekter.

Offentlige virksomheter som i hovedsak tilgodeser egne behov, har ikke fradragsrett for forskningsinfrastrukturenheter selv om disse benyttes i tilknytning til avgiftspliktig omsetning til andre, siden infrastrukturen i seg selv ikke omsettes.

I spørsmålet om universitetene kan registrere forskningsvirksomheten i egen mva-registrering for på den måten å oppnå fradragsrett for anskaffelser til både oppdrag- og bidragsforskning¹⁷ har skattedirektoratet svart at dette ikke gir noen mening da 80-20 % regelen kommer til anvendelse, jamfør merverdiavgiftsloven §§3-28 og 8-2(2).

De praktiske konsekvensene av dette er at offentlige virksomheter som de statlige institusjoner i UoH-sektoren ikke kan gjøre fradrag for merverdiavgift ved anskaffelse av forskningsinfrastrukturer.

Fellesprosjekt versus kjernefasilitet

Skattedirektoratet har vurdert hvorvidt det er avgiftspliktig omsetning innenfor fellesprosjekter og ved leveranser fra kjernefasiliteter¹⁸.

¹⁶ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-58>

¹⁷ Brev fra Universitetet i Bergen til Kunnskapsdepartementet 16.3.2012 (vedlagt)

¹⁸ Brev fra Skattedirektoratet til PricewaterhouseCoopers AS 28.6.2012 (vedlagt)

I fellesprosjekter har de deltagende partene *felles ansvar overfor Forskningsrådet*, jmfør Skattedirektoratets brev. Kun én av partene har kontrakt med Forskningsrådet. De andre partene er forpliktet gjennom samarbeidsavtale, og fakturerer kontraktpartner for sin del av leveransen. Skattedirektoratet er enig i at slik fakturering ikke skal regnes som omsetning. Det er en forutsetning at det på forhånd er avtalt hvor stor del av bidraget fra Forskningsrådet som skal tilfalle hver av partene.

En kjernefasilitet har ansvaret for å drifte og vedlikeholde vitenskapelig utstyr. Forskere ved andre universiteter og helseforetak kan mot brukerbetaling leie utstyr og personell fra fasiliteten. Også næringslivet kan kjøpe tjenester fra kjernefasiliteten, men prisen kan være høyere enn for forskningsinstitusjoner. Til forskjell fra fellesprosjektet (hvor partene hadde felles ansvar og arbeidsdeling overfor Forskningsrådet), vil eksterne brukere av en kjernefasilitet motta tjenester for å utføre egne forskningsaktiviteter. De ulike brukerne av en kjernefasilitet er i utgangspunktet heller ikke samarbeidspartnere med felles ansvar for oppnådde resultater i et bestemt prosjekt. Skattedirektoratet er av den oppfatning at når en kjernefasilitet leverer utleie av personell og/eller utstyr til forskere utenfor egen institusjon, skjer det en omsetning i avgiftsmessig forstand.

Den praktiske konsekvensen av denne tolkningen er at kjernefasiliteter må fakturere sine tjenester med merverdiavgift. Selv om vurderingen er gjort for kjernefasiliteter, vil resonnementet kunne overføres til andre offentlige enheter/sentre som leverer tjenester fra infrastrukturer.

Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer

Vi har med utgangspunkt i ovenstående identifisert to vesentlige barrierer knyttet til Lov om merverdiavgift og Skattedirektoratets fortolkning av denne:

1. Enheter i UoH-sektor har ikke fradrag for MVA ved kjøp av forskningsinfrastruktur. Helseforetak har heller ikke fradrag for MVA ved kjøp av utstyr til eget bruk. Private forskningsinstitusjoner vil ha fradrag for inngående merverdiavgift, men det vil være merverdiavgift ved omsetning av tjenester fra infrastrukturene. Denne merverdiavgiften er ikke fradragsberettiget for statlige forskningsinstitusjoner. For en forskningsfinansiør vil det være rimeligere å investere i utstyr i instituttsektor enn i UoH-sektor. Konsekvensen kan bli at avgiftsmessige hensyn avgjør hvor utstyr anskaffes. For UoH-sektor innebærer anskaffelser i regi av instituttsektor at det må beregnes merverdiavgift ved bruk fra infrastrukturen.
2. Det er merverdiavgift på alle leveranser av tjenester fra forskningsinfrastrukturer til aktører utenfor institusjonen eller konsortiet som eier infrastrukturen. Dette gjelder uavhengig av om forskningen er bidrags- eller oppdragsfinansiert og uavhengig av om kjøperen av tjenestene er privat eller offentlig. Dette er i første rekke en barriere når kjøper av driftstjenesten er statlig. For en statlig institusjon kan det bli mer kostbart å samarbeide om infrastruktur enn å kjøpe sin egen, selv om totalkostnaden ville blitt lavere ved samarbeid.

3.3 Regelverket for offentlig støtte

Hovedprinsipper

Det norske regelverket for offentlig støtte er direkte videreføring av det tilsvarende regelverket innenfor EU. EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet, men forbudet er ikke absolutt. Det er gitt en rekke unntak fra det generelle forbudet mot offentlig støtte gjennom ulike regelverk som nedfeller betingelser for når støttetiltak kan være forenlig med EØS-avtalen. Et tiltak som innebærer offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen kan dermed godkjennes, men støttegiver må notisere støtten til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og ESA må godkjenne støttetiltaket før det kan iverksettes. Notifikasjonsforpliktelsen og iverksettelsesforbudet gjelder imidlertid ikke for støttetiltak som er omfattet av det såkalte alminnelige gruppeunntaket. I gruppeunntaket er visse typer støtte forhåndsgodkjent og ansett som forenlige med EØS-avtalen.¹⁹

EU-kommisjonen innfører nye retningslinjer for statsstøtte til FoUoI (RDI) fra 1.7.2014²⁰. Disse angir hva kommisjonen definerer som statsstøtte og under hvilke betingelser slik støtte kan gis dersom støtte notiseres. I tillegg kommer det nye regler for gruppeunntak (GBER) fra samme dato²¹. Det nye regelverket ble offentliggjort 21.5.2014, og det vil ha relevans for EØS-området.

Det nye regelverket inneholder egne bestemmelser for forskningsinfrastrukturer. I RDI punkt 15 (ee og ff) defineres forskningsinstitusjoner og forskningsinfrastrukturer. Definisjon av forskningsinstitusjoner er uavhengig av enhetens juridiske status og finansiering så lenge hovedformålet er forskning, og i norsk sammenheng vil både universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter falle inn under definisjonen. Forskningsinfrastruktur omfatter alle enheter, ressurser og relaterte tjenester som brukes av det vitenskapelige miljøet for å utføre forskning.

For å avgjøre hva som er statsstøtte og i hvilken grad statsstøtte er lovlig, brukes de to begrepene økonomisk aktivitet og ikke-økonomisk aktivitet. Det er ingen entydig definisjon av ikke-økonomisk aktivitet i reglementet, men det fremgår at utdanning, uavhengig FoU og spredning av forskningsresultater regnes som ikke-økonomisk aktivitet (RDI punkt 19). Oppdragsforskning er ikke uavhengig forskning (RDI fotnote 21), og er nevnt som eksempel på økonomisk aktivitet (RDI punkt 21). Andre eksempler på økonomisk aktivitet er utleie av infrastrukturer og leveranse av tjenester til kommersiell virksomhet. Videre åpnes det for 100 % støtte til grunnforskningsprosjekter.

En forskningsinfrastruktur som benyttes både i økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, må ha egne regnskap for de to aktivitetene (GBER artikkel 25). Det samme gjelder for forskningsinstitusjoner som har både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Offentlig finansiering av ikke-økonomisk aktivitet regnes ikke som statsstøtte dersom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet er klart adskilt (RDI punkt 18).

¹⁹ Teksten i avsnittet er basert på veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte, http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Offentlig%20stotte/Offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/rdi_framework_en.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_regulation_en.pdf

Dersom en forskningsinfrastruktur benyttes både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, er offentlig støtte til den økonomiske delen å regne som statsstøtte. Unntaket er dersom omfanget av den økonomiske aktiviteten er mindre enn 20 % av infrastrukturens totale årlige kapasitet.

Dersom omfanget av den økonomiske aktiviteten er større enn 20 % av total årlig kapasitet, regnes all offentlig støtte til den økonomiske aktiviteten som statsstøtte, mens støtte til den ikke-økonomiske aktiviteten regnes ikke som statsstøtte.

Gruppeunntak og notifikering

Gruppeunntakene åpner for å gi offentlig støtte til investeringer i forskningsinfrastrukturer som benyttes i økonomisk aktivitet. Det er en forutsetning at aksess til forskningsinfrastrukturer som har offentlig finansiering (og driver økonomisk aktivitet) må være transparent og ikke-diskriminerende og tilbys til markedspris (GBER punkt 48). Videre kan gruppeunntakene bare benyttes for støtte opp til 20 millioner euro per infrastruktur.

Den foreslåtte bestemmelsen om gruppeunntak for støtte til investering i forskningsinfrastrukturer, Artikkel 26 i GBER sier

- Det kan gis støtte til førstegangs investeringer og til oppgraderinger av infrastrukturen
- Finansiering, kostnader og omsetning må avregnes separat for økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet
- Prisen for bruk av infrastrukturen skal tilsvare markedspris (underforstått for den økonomiske aktiviteten)
- Transparent og ikke-diskriminerende tilgang, i utgangspunktet på lik pris, men firmaer som bidrar med minst 10 % av investeringskostnaden kan få prioritert tilgang og til lavere pris
- Det kan gis støtte til både materielle og immaterielle investeringer
- Støtten skal ikke overstige 50 % av investeringskostnadene
- Det må være et system som sikrer at det ikke gis ulovlig støtte til investeringer, noe som kan skje dersom andelen økonomisk aktivitet øker utover i perioden²².

Dersom det ikke finnes en markedspris, sier det foreslåtte regelverket at prisen ved bruk av infrastrukturen skal være en av følgende (RDI punkt 25):

- Prisen skal være fullkost pluss en margin, der marginen skal reflektere marginer som er vanlig ved denne typen tjenesteleveranser
- Prisen skal være resultat av forhandlinger på armlengdes avstand, der forskningsinfrastrukturen forhandler med utgangspunkt i å maksimalisere økonomisk verdi på kontraktstidspunktet og som et minimum dekker sine marginalkostnader ved leveransen.

Ved notifikering er det foreslått at støtten kan være maksimalt 60 %, men det blir et strengere oppfølgingsregime kombinert med et omfattende dokumentasjonskrav. Det er derfor trolig at gruppeunntaket vil bli benyttet i de fleste tilfellene hvor det er aktuelt å gi statsstøtte.

Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer

For forskningsinfrastrukturer som kun brukes i ikke-økonomisk aktivitet, utgjør ikke det foreslåtte regelverket noen barriere mot samarbeid, og regelverket er likt for alle

²² Arbeidsgruppen er ikke kjent med tidsperspektivet på denne oppfølgingen.

forskningsinstitusjoner (offentlige, private, stiftelser etc.). Det er hvorvidt det utføres økonomisk aktivitet som er avgjørende.

Regelverket er heller ikke til hinder for at for at forskningsinfrastrukturer brukes både i økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, men gir en avgrensning på hvor mye det offentlige kan gi av støtte til den delen som benyttes i økonomisk aktivitet, herunder at drift ikke kan støttes.

Regelverket setter et tak på 20 % økonomisk aktivitet, regnet av infrastrukturens totale årlige kapasitet, før støtte til den økonomiske aktiviteten regnes som statsstøtte. En konsekvens av dette kan bli at flere av de nasjonale investeringene vil skje i regi av det offentlige, siden offentlige eide forskningsinfrastrukturer ofte har mindre enn 20 % økonomisk aktivitet. Dermed blir det offentlige sittende med kapasitetsrisiko. Det vil si at det offentlige får risikoen og kostnadene for ubenyttet tid/ledig kapasitet i forskningsinfrastrukturen. Det kan også redusere bruken av infrastrukturen både fra samarbeidspartnere og fra andre institusjoner når anskaffelsen er gjort under forutsetning om at maksimalt 20 % av kapasiteten benyttes i økonomisk aktivitet. Det kan videre medføre at infrastrukturen eies av en aktør som ikke operasjonelt er den beste eier.

Uavklarte forhold

Siden begrepene "økonomisk aktivitet" og "ikke-økonomisk aktivitet" ikke er eksakt definert, vil det oppstå tvilstilfeller.

Det er derfor viktig å utarbeide en veileder som klassifiserer de ulike forskningsaktivitetene som de nasjonale infrastrukturene benyttes til, slik at usikkerhet knyttet til dette ikke blir et hinder for anskaffelse og utnyttelse av infrastrukturen. Det bør søkes å tydeliggjøre hva som anses som økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet og hvilke priser som kan benyttes i de ulike prosjektkategoriene som statsstøtteregelverket opererer med.

Konkret er utleie av infrastrukturer nevnt som eksempel på økonomisk aktivitet i RDI, mens samarbeidsprosjekter ansees for å være ikke-økonomisk aktivitet. Skillet mellom utleie og samarbeidsprosjekt er imidlertid ikke tydelig. Det er således viktig å få avklart hvorvidt utleie av forskningsinfrastruktur til ikke-økonomisk aktivitet er å anse som økonomisk aktivitet (også om utleier ikke er part i prosjektet) eller ikke. Svaret på dette spørsmålet vil også ha betydning for i hvilken grad en nasjonal infrastruktur som forutsetter å gi tilgang til alle brukere i Norge anses å drive økonomisk eller ikke-økonomisk aktivitet. Svaret på spørsmålet foran vil således også være av stor betydning for muligheten til å fullfinansiere en nasjonal infrastruktur som forutsettes å skulle være åpen for alle aktører, inklusive åpen for bruk i industrioppdrag.

3.4 Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer

Hovedprinsipper

Kunnskapsdepartementet har gjennom rundskriv F-07-13 fastsatt reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer²³. Dette reglementet er nasjonalt og kan endres av Kunnskapsdepartementet. Forskningsinfrastrukturer er ikke nevnt eksplisitt i reglementet, men reglementet gjelder for universiteters og høyskolars samarbeid med andre institusjoner om forskningsinfrastrukturer, fordi slik samarbeid er forpliktende.

Reglementet stiller opp fem kriterier for forpliktende samarbeid:

- a. Samarbeidet skal være av faglig interesse for institusjonen, og aktiviteten skal styrke institusjonens evne til å utføre sine primæroppgaver.
- b. Fagmiljøer internt ved institusjonen skal involveres i samarbeidet. Et hovedformål med å inngå samarbeid skal være at kvaliteten på aktiviteten i interne fagmiljøer blir bedre som resultat av samarbeidet.
- c. Institusjonen skal påse at samarbeidet ikke svekker institusjonens faglige uavhengighet.
- d. Samarbeidet skal forvaltes slik at det ivaretar institusjonens økonomiske interesser.
- e. Institusjonen kan ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet. Samarbeidende virksomhet må fullt ut dekke de kostnader som følger av dens aktivitet.

Når institusjonen deltar i forpliktende samarbeid, skal det utarbeides en skriftlig avtale som minimum regulerer de økonomiske forholdene mellom organisasjonen og samarbeidende virksomhet og eventuell medvirkning fra institusjonens egne ansatte i samarbeidet.

Finansiering av en aktivitet kan i henhold til reglementet skje gjennom gave, bevilgning, bidrag eller oppdrag. For samarbeid om forskningsinfrastrukturer vurderes bidrag og oppdrag som mest relevant. Samarbeid om innkjøp, etablering, drift og anvendelse av forskningsinfrastrukturer innenfor et konsortium, der aktiviteten delvis er finansiert med bidrag fra Forskningsrådet og delvis dekket av egne bevilgninger, vil være bidragsfinansiert aktivitet. Leveranser av infrastrukturtenester fra institusjonene til andre forskningsinstitusjoner, vil i henhold til definisjonen bli klassifisert som oppdragsfinansiert aktivitet²⁴, siden leveranse vil representere en motytelse som institusjonen får betaling for.

Reglementet sier at all bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap for disse. Budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader.

For oppdragsfinansiert aktivitet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg, og institusjonen skal kunne dokumentere dette. I tillegg skal det beregnes en rimelig fortjeneste på oppdraget for å hindre ulovlig konkurransevridende offentlig støtte. Dette betyr at institusjonen ikke kan delfinansiere oppdragsprosjekter eller dekke andre indirekte kostnader som prosjektet måtte medføre. Oppdragsfinansiert aktivitet kan ikke subsidieres med statlig bevilgning, slik at eventuelle tap må føres mot institusjonens

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rundskriv/2013/rundskriv-f-07-13-reglement-om-statlige-.html?id=734714>

²⁴ I noen tilfeller kan det også bli vurdert som et rent salg, se avsnittet om uavklarte forhold.

opptjente virksomhetskapi tal. Det vil i noen tilfeller ikke være naturlig å benevne aktiviteten som et oppdrag, men heller som salg. Salg har ikke de samme formelle kravene til dokumentasjon som oppdrag.

For bidragsfinansiert aktivitet skal institusjonen søke å avklare alle direkte og indirekte kostnader som prosjektet fører med seg. Dersom institusjonen skal delfinansiere bidragsfinansiert aktivitet, skal institusjonen vurdere om prosjektet har slik faglig interesse at det tilsier delfinansiering, samt vurdere kostnadene ved dette. Institusjonens vurderinger skal dokumenteres.

Barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastrukturer

Vi har med utgangspunkt i ovenstående identifisert en vesentlig barriere knyttet til Reglement om statlige universiteter og høyskole rs forpliktende samarbeid og erverv av aksjer:

1. Leveranse av tjenester fra forskningsinfrastrukturer ved universiteter og høyskoler vil ikke være bidragsfinansiert aktivitet. Dette gjelder selv om leveransen inngår i en bidragsfinansiert aktivitet ved den institusjonen som mottar leveransen. Konsekvensen er at institusjonen som leverer tjenesten, må få dekket alle sine kostnader og i tillegg beregne en rimelig fortjeneste. Prisen på tjenesten kan dermed bli så høy at ledig kapasitet ikke blir utnyttet, og eier av infrastrukturen mister inntekter som er viktige for å opprettholde bærekraftig drift.

Statsstøtteregelverket åpner for at en ved oppdrag enten må selge til fullkost pluss en rimelig margin eller markedspris og at støtte til ikke-økonomisk aktivitet, for eksempel grunnforskning, ikke anses som statsstøtte. Reglement om statlige universiteter og høyskole rs forpliktende samarbeid og erverv av aksjer er altså mye strengere – det sier at alle leveranser av tjenester fra forskningsinfrastrukturer regnes som oppdrag og at prisen for tjenestene skal dekke alle kostnader og gi en rimelig fortjeneste, uavhengig av markedssituasjonen for slike tjenester og type prosjekt.

Denne barrieren er også påpekt i Leiestedsrapporten²⁵ avsnitt 5.3.1. Der gis følgende illustrasjon av problemet:

"I et tenkt eksempel kan Universitetet i Bergen (UiB) være prosjekteier for et grunnforskningsprosjekt som er delfinansiert av Forskningsrådet. Hvis prosjektet har behov for å benytte en infrastruktur som er organisert som et leiested ved Universitetet i Oslo (UiO) (som ikke er partner i prosjektet), må prosjektet betale oppdragspris for tjenesten. Hvis begge universiteter var partnere i prosjektet, kunne UiO gi UiB tilgang til leiestedet mot bidragspris. Alternativt kunne UiO la sine forskere utføre oppgaven som egeninnsats (og dermed også slippe merverdiavgift)."

Barrieren gjelder for alle leveranser av tjenester fra infrastrukturer ved universiteter og høyskoler – uavhengig av om kjøperen er en annen statlig forskningsinstitusjon, en ikke-statelig forskningsinstitusjon eller en kommersiell virksomhet.

Det er fullt forståelig at leveranser som benyttes kommersielt skal prises etter prinsippene for oppdragsforskning, alternativt etter de foreslåtte prinsippene i statsstøtteregelverket. Det er vanskeligere å forstå at det skal gjelde leveranser til åpen forskning finansiert med

²⁵ http://www.uhr.no/documents/Leiestedsrapport__nasjonal___til_utsending.pdf

fellesskapets midler. I slike tilfeller ville både leverandør, mottaker og det offentlige være tjent med en modell for prising som baserer seg på minimum dekning av marginalkostnad. Dette kan gi leverandøren bidrag til finansiering av drift, mottakeren får bedre utnyttelse av forskningsmidler og fellesskapets midler blir mer effektivt utnyttet enn om det bygges opp ny infrastruktur.

Uavklarte forhold

De to første kriteriene for forpliktende samarbeid sier at samarbeidet skal være av faglig interesse for institusjonen og at fagmiljøer internt ved institusjonen skal involveres i samarbeidet. I veilederen til regelverket²⁶ (s. 8) er det presisert at bestemmelsen om faglig interesse i noen sammenhenger vil kunne tolkes i vid forstand. Vi kan derfor anta at leveranse av tjenester fra en forskningsinfrastruktur normalt vil styrke institusjonens evne til å utføre sine primæroppgaver fordi slike leveranser gjør det mulig å etablere og drifte forskningsinfrastrukturer som benyttes i primæroppgavene.

Like fullt vil det kunne forekomme leveranser hvor fagmiljøene ikke er direkte involvert i leveransene, som rene tjenesteleveranser fra leiested. Slike leveranser er det naturlig å klassifiseres som salg. Salg er ikke omtalt i selve reglementet, men i veilederen. Veilederen påpeker at det ikke går et entydig skille mellom oppdragsfinansierte aktiviteter og salg ettersom begge aktivitetene innebærer at det foreligger en transaksjon mellom partene. Det er imidlertid ikke beskrevet hvordan leveranser som klassifiseres som salg skal prises. Det betyr at det er de ordinære statsstøttereglene som regulerer salg. Det vil igjen si at det enten skal betales fullkost pluss en rimelig margin eller markedspris for tjenestene. Av eksempeltabellen²⁷ fremgår imidlertid at alle direkte og indirekte kostnader skal dekkes for å unngå konkurransevridning. I og med at ordet markedspris ikke benyttes, kan det tale for at det også ved salg foretas en innstramning i forhold til statsstøtteregelverket. Eksempeltabellen viser også at laboratorietjenester klassifiseres som salg.

Det ville vært ønskelig med en avklaring av skillet mellom oppdragsfinansiert aktivitet og salg og en entydig beskrivelse av hvordan salg av tjenester fra forskningsinfrastrukturer skal prises.

²⁶

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Rundskriv/2013/F_07_13_vedlegg_2_Veileder_til_reglement_om_statlige_universiteter_og_hoyskole_forpliktende_samarbeid_og_erverv_av_aksjer.pdf

²⁷

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/%c3%98konomirapportering/Tabell_eksempler_20130830.pdf

4 Dis-insentiver for samarbeid om forskningsinfrastruktur

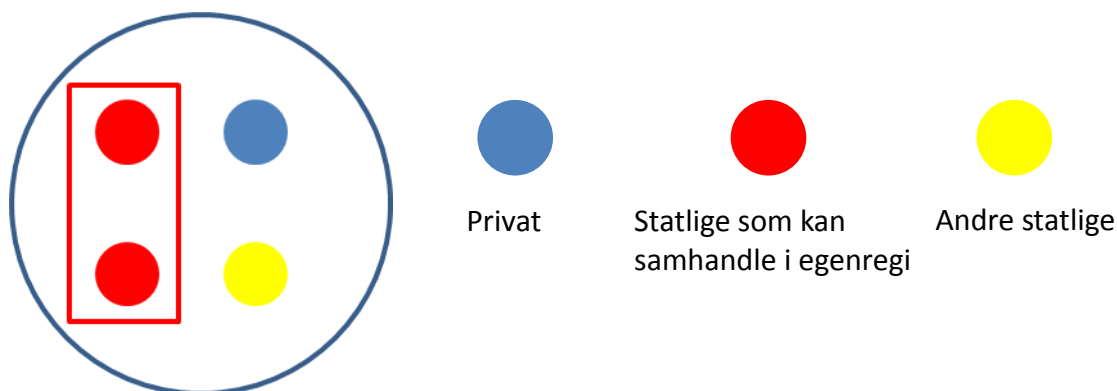
4.1 Rammeverk for beskrivelsen av dis-insentivene

Vi vil i dette avsnittet ved hjelp av modelleksempler konkretisere barrierer mot samarbeid om forskningsinfrastruktur. I beskrivelsen av dis-insentivene legger vi to av våre antakelser til grunn:

- Institusjoner i UoH-sektor og helseforetak kan samhandle i utvidet egenregi
- Ved samarbeid om nasjonale forskningsinfrastrukturer som støttes av Forskningsrådet, kan konsortiet avgjøre hvem som skal stå for drift. Dette er basert på at det foreligger en situasjon hvor det kun er én leverandør dersom faglige grunner tilsier at en bestemt konsortiedeltaker bør stå for drift av infrastrukturen.

I slutten av kapittelet drøfter vi konsekvensene dersom disse antakelsene ikke er gyldige.

For å diskutere og illustrere vesentlige barrierer mot samhandling om etablering og bruk av nasjonal infrastruktur finner vi det hensiktsmessig å dele inn partnerne i tre hovedgrupper: Private forskningsinstitusjoner (blå), forskningsinstitusjoner i UoH-sektor og andre statlige forskningsinstitusjoner som kan samhandle med staten i egentlig eller utvidet egenregi (rød) og andre statlige institusjoner (gul). Vi innfører fargekoding som vist i under. Inndelingen betyr at private forskningsinstitusjoner organisert som selskaper og stiftelser vil tilhøre den blå gruppen. Helseforetak tilhører den røde gruppen, mens statlig kontrollerte stiftelser og aksjeselskap som ikke kan samhandle med staten i utvidet egenregi tilhører den gule.



Figur 1: Modelltegning for et INFRA-konsortium avgrenset med blå sirkel. Innenfor er det fire partnere. En privat (blå), to statlige som kan samhandle i egenregi (røde) og en annen statlig (gul, for eksempel et statlig AS). Vi kommer til å bruke dette som en standardmodell for å illustrere dis-insentiver.

4.2 Sju dis-insentiver

D1 (MVA1): Ulik praksis for merverdiavgift ved anskaffelse og etablering av utstyr

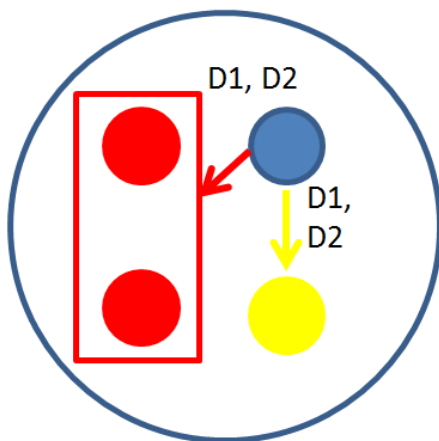
Det er ugunstig for statlige partnere å delta i et infrastruktursamarbeid hvor den private partner foretar investeringen. Enheter i UoH-sektor må betale merverdiavgift ved kjøp av forskningsinfrastruktur mens private forskningsinstitusjoner vil ha fradrag for inngående merverdiavgift. For privat sektor legges merverdiavgift på omsetning av tjenester fra infrastrukturene. Denne merverdiavgiften er ikke fradragsberettiget for statlige forskningsinstitusjoner. Dersom infrastrukturen eies av en privat partner, må de statlige

partnerne betale merverdiavgift for sin andel av bruk. For statlige partnere blir dermed regningen for merverdiavgift flyttet fra investeringsøyeblikket - når den vanligvis dekkes av investeringsbevilgningen – til nedbetaling gjennom bruk av infrastrukturen. En konsekvens er at det blir høyere driftskostnader på bidragsforskningen. Erfaringsvis er det nettopp driften som skaper de største økonomiske utfordringene for infrastrukturer betalt av Forskningsrådet.

For en forskningsfinansiør vil det være 25 % rimeligere å investere i utstyr i instituttsektor enn i UoH-sektor. De økte driftskostnadene gjør derimot at de statlige partnerne opplever et **dis-insentiv** mot å inngå i et konsortium hvor den private partneren tar eierskapet. For nasjonal infrastruktur betyr det i praksis at eierskapsmodellen peker til fordel for den statlige partner som vist i Figur 2. Konsekvensen kan bli at avgiftsmessige hensyn avgjør hvor utstyr anskaffes.

D2 (Statsstøtte): Ulike regler for støtte til forskningsinfrastrukturer avhengig av andel økonomisk aktivitet

For at en forskningsinfrastruktur skal kunne finansieres 100 % av offentlige midler, kan ikke den økonomiske aktiviteten overstige 20 % av infrastrukturens totale årlige kapasitet. For private institusjoner, som i hovedsak lever av oppdrag, vil det normalt ikke være mulig å få fullfinansiert infrastruktur med offentlige midler fordi mer enn 20 % av kapasiteten skal benyttes i økonomisk aktivitet. UoH sektoren derimot driver i hovedsak ikke-økonomisk aktivitet og vil kunne få fullfinansiert infrastrukturen. Dette er et **dis-insentiv** for privat eierskap. Pilen for eierskapet peker igjen fra de private til de statlige partnerne. Hvis en infrastruktur er 100% finansiert av offentlige midler, vil denne regelen begrense den økonomisk aktiviteten av infrastrukturen fra eier, samarbeidspartnere og andre aktuelle brukere.



Figur 2: D1 peker til fordel for at investeringen foretas av de statlige partnerne. For en statlig partner er det normalt gunstig å betale merverdiavgift i investeringsøyeblikket. Dersom den private partner eier infrastrukturen vil de statlige partnerne få regning med merverdiavgift ved bruk av utstyret, noe som oppleves svært ufordelaktig. D2 peker mot de statlige på grunn av 20 % taket i statsstøttereglementet for salg av tjenester. D1 og D2 vil dermed begge bidra til at de nasjonale investeringene vil skje i regi av det offentlige, som da blir sittende med kapasitetsrisiko.

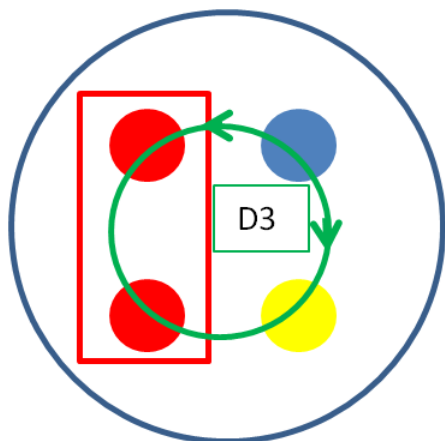
D3 (Anskaffelse1): Anskaffelse av driftstjenester

Regelverket for offentlige anskaffelser kan utgjøre en utfordring for samarbeid om drift av forskningsinfrastrukturer. De statlige må enten legge ut drift på anbud eller gjøre det i egen regi. Hvis man setter ut driften vil det tilkomme merverdiavgift.

Statlige forskningsinstitusjoner kan ikke foreta direkte kjøp av tjenester knyttet til drift av forskningsinfrastrukturer fra sine samarbeidspartnere dersom ikke unntaket for egentlig eller utvidet egenregi, unntaket om at det kun finnes én leverandør eller FoU-unntaket kommer til anvendelse. Det siste inkluderer, basert på utvalgets antagelse, samarbeid som del av et FoU-prosjekt som mottar støtte fra Forskningsrådet etter utlyste konkurranser. Det vil si at den private partner som hovedregel ikke kan påta seg å drifte et utstyr i et konsortium hvor statlige partnere inngår. Det er et dis-insentiv for samarbeid mellom statlig og privat dersom den private partneren kunne tilby en mer konkurransedyktig drift.

Som beskrevet over har arbeidsgruppen antatt at konsortiet kan avgjøre hvem som skal stå for drift ved samarbeid om nasjonale forskningsinfrastrukturer som støttes av Forskningsrådet. Når denne antakelsen legges til grunn, vil det avbøte dette dis-insentivet.

Offentlige aktører som er en del av samme rettssubjekt, vil kunne kjøpe driftstjenester av hverandre i kraft av egenregi. Som beskrevet over, antar arbeidsgruppen at helseforetak og UoH-sektoren kan kjøpe tjenester av hverandre i kraft av unntaket om utvidet egenregi.



Figur 3: Den grønne sirkelen indikerer samhandling om drift. Pilene vendes fra den private aktøren mot de statlige på grunn av reglene for offentlige anskaffelser. Dette er et dis-insentiv for statlig-privat samarbeid dersom den private har bedre forutsetninger drift. Oppdraget må settes ut på anbud dersom den private aktøren skal få det. De statlige vil da få 25 % MVA på drift. Det er også svært viktig at man følger den opprinnelig avtalte konsortieavtalen for infrastrukturkonsortiet. Økonomiske transaksjoner utover de avtalte vil generere uavklarte forhold knyttet til merverdiavgift og anskaffelser.

D4-D6: Dis-insentiver for eksterne brukere av forskningsinfrastrukturen

D4: (KD) Definisjon og prising av leveranser fra forskningsinfrastrukturer til eksterne brukere

Leveranse av tjenester fra forskningsinfrastrukturer ved universiteter og høyskoler vil ikke være bidragsfinansiert aktivitet etter definisjonene i Kunnskapsdepartementets rundskriv F-07-13. Dette gjelder selv om leveransen inngår i en bidragsfinansiert aktivitet ved den institusjonen som mottar leveransen. Konsekvensen er at institusjonen som leverer tjenesten, må få dekket alle sine kostnader og i tillegg beregne en rimelig fortjeneste. Prisen på tjenesten

kan dermed bli så høy at ledig kapasitet ikke blir utnyttet, og eier av infrastrukturen mister inntekter som er viktige for å opprettholde bærekraftig drift. Vi kan også se for oss at institusjoner velger å bygge opp egen infrastruktur fremfor å kjøpe tjenester ved eksisterende infrastrukturer.

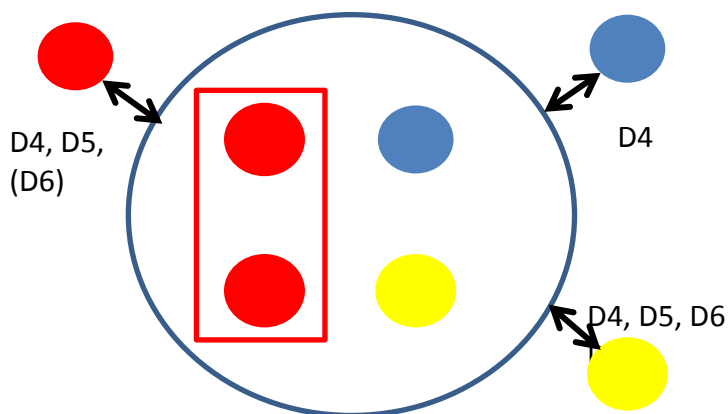
Videre er rundskrivets krav til prising av oppdragsfinansiert aktivitet strengere enn de foreslåtte kravene i regelverket for statsstøtte. Statsstøtteregelverket åpner for at det kan kreves markedspris, mens rundskrivet sier dekning av alle kostnader samt en rimelig margin. Dette betyr at det kan være vanskelig for forskningsinfrastrukturer i norsk UoH-sektor å være konkurransedyktig i det europeiske markedet. Det kan også bety at norske forskningsprosjekter velger å kjøpe tjenester i utlandet fremfor ved nasjonale forskningsinfrastrukturer i UoH-sektoren.

D5: (MVA2) Merverdiavgift på leveranser fra forskningsinfrastrukturer

Det er merverdiavgift på alle leveranser av tjenester fra forskningsinfrastrukturer til aktører utenfor institusjonen eller konsortiet som eier infrastrukturen. Dette gjelder uavhengig av om forskningen er bidrags- eller oppdragsfinansiert og uavhengig av om kjøperen av tjenestene er privat eller offentlig. Dette er i første rekke et dis-insentiv for samarbeid der kjøperen er en statlig institusjon. For den enkelte institusjon kan det bli mer kostbart å samarbeide om infrastruktur enn å kjøpe sin egen, selv om totalkostnaden ville blitt lavere ved samarbeid.

D6: (Anskaffelse2) Statlige institusjoners kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer

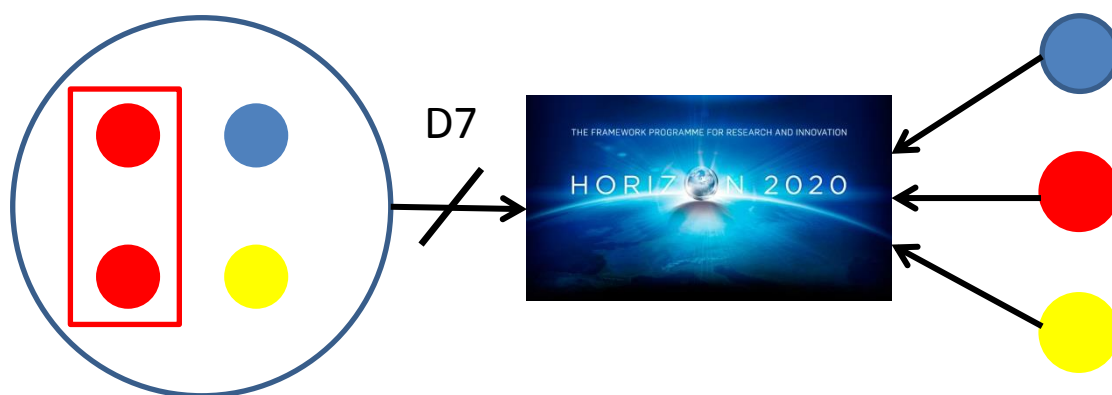
Statlige forskningsinstitusjoner kan normalt ikke foreta direkte kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer utenfor samarbeidsprosjekter dersom ikke unntaket for egentlig eller utvidet egenregi kommer til anvendelse. Dette er et dis-insentiv for enkel og effektiv utnyttelse av nasjonale forskningsinfrastrukturer. De nasjonale infrastrukturene har ofte ikke kapasitet til å delta i anbudskonkurranser, og infrastruktur i UoH-sektor er heller ikke rigget for å delta i slike konkurranser. Hvis infrastruktur i UoH-sektor deltar, kan de i tillegg være tvunget til å bruke priser som overstiger markedspris, jamfør D4.



Figur 4: Det er en rekke dis-insentiver som slår inn for eksterne brukere av en forskningsinfrastruktur. Det er derfor uheldig å stå utenfor et nasjonalt infrastrukturkonsortium som man trenger tjenester fra.

D7 (Horisont 2020) Norske forskningsinfrastrukturers deltagelse i Horisont 2020

Dette dis-insentivet for samarbeid om forskningsinfrastrukturer er ikke direkte relatert til norske lover og regelverk, men følger av kravene til deltagelse i Horisont 2020. Det er mulig for forskningsinfrastrukturer å få støtte til å åpne nasjonale og regionale infrastrukturer og tilhørende tjenester for forskere fra andre land, såkalt "Integrating activity" i Horisont 2020²⁸. Det er kun registrerte enheter (*legal entities*) som kan delta i Horisont 2020 prosjekter. Dette utelukker felles deltagelse fra konsortier som samarbeider om en nasjonal infrastruktur. Konsekvensen kan bli at desentraliserte infrastrukturer som til sammen utgjør en nasjonal forskningsinfrastruktur blir konkurrenter fremfor samarbeidspartnere når de søker deltagelse i Horisont 2020. Dette kan få negative konsekvenser for det norske samarbeidet. Dette er et argument for en sentralisert infrastruktur med én eier som aktivt bruker mulighetene i Horisont 2020. I de fleste tilfeller vil konsortiet da kunne tjene på at eieren av infrastrukturen deltar i Horisont 2020.



Figur 5: Nasjonale konsortier med desentralisert infrastruktur kan ikke delta samlet i Horisont 2020, men hver enkelt forskningsinfrastruktur kan delta alene.

4.3 Vurdering av omfang og konsekvens av dis-insentivene

Eventuelle tiltak bør rettes mot de dis-insentivene som rammer mange samarbeid og/eller har stor konsekvens for effektivt samarbeid. Det er vanskelig å gjøre en kvantitativ vurdering som ender opp med et potensiale for samfunnsmessig gevinst av tiltak. I stedet gjør vi en kvalitativ vurdering basert på vår oppfatning av hvordan miljøene samarbeider om infrastrukturer.

I sum synes D4-D5 å utgjøre den største utfordringen mot et effektivt samarbeid. D4 betyr at universitet som har investert i infrastruktur må prise tjenestene så høyt at aktører utenfor konsortiet finner andre løsninger, enten ved å investere selv eller kjøpe i utlandet. Resultatet er ineffektiv bruk av offentlige midler, mulig oppbygging av overkapasitet og konkurranse fremfor samarbeid mellom norske universitet. Problemet blir forsterket av at det må beregnes merverdiavgift dersom et universitet anskaffer tjenester fra et annet (D5). D4 er ikke aktuell om eieren av infrastrukturen er et institutt. Men D5 kan gjøre at det er mer lønnsomt for UoH-sektoren selv å etablere en infrastruktur enn å kjøpe denne tjenesten fra andre.

²⁸ H2020-INFRAIA-2014/2015, se s. 13 i http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-infrastructures_en.pdf

Effekten av D6 er trolig ikke så stor dersom antakelsen om at UoH-sektor og helseforetak kan samhandle i utvidet egenregi er riktig. Dersom antakelsen ikke er riktig, vil D6 utgjøre et omfattende problem innen infrastrukturer for helse, livsvitenskap og medisin.

D1 og D2 bidrar til å skape et unødvendig motsetningsforhold mellom statlige og private forskningsinstitusjoner og gjør at konsortier kan bli presset i retning av løsninger som ikke er optimale for samarbeidet og de faglige resultatene.

D3 er en utfordring der det er tett samarbeid med felles infrastrukturer mellom et universitet og en privat forskningsinstitusjon, som NTNU/SINTEF og UiO/SINTEF. Omfanget av D3 blir betydelig større dersom vår antagelse om at konsortier som får støtte av Forskningsrådet til investering i nasjonal forskningsinfrastruktur selv kan velge hvem som får ansvar for drift, ikke er riktig. Om vår antagelse er riktig, er det viktig at søknaden til og dermed også kontrakten med Forskningsrådet beskriver hvem som skal drifte infrastrukturen og at dette er en premiss i Forskningsrådets bevilgning.

D7 har relativt lite omfang i dag, fordi få norske desentraliserte infrastrukturer har vært aktuelle for "Integrating Activities" i EUs forskningsprogrammer. Vi er imidlertid kjent med at et konsortium nå har dette problemet, og problemet kan bli større fremover. Dette er et argument for én ansvarlig institusjon for infrastrukturen som er aktiv i å søke annen finansiering. Dette er ikke til hinder for at den samme infrastrukturen kan brukes aktivt i samarbeidsprosjekter med andre institusjoner.

Gitt at våre antakelser er riktige, er vår vurdering av dis-insentivenes alvorlighet (fra høyest til lavest): (D4, D5), (D1, D2), D6, D3, D7.

Dersom begge antakelsene er gale blir rekkefølgen: (D4, D5), D6, D3, (D1, D2), D7.

5 Tiltak som vil effektivisere samarbeidet om forskningsinfrastruktur

I mandatet ble vi bedt om å «Angi lov- og regelendringer som kan redusere barrierene og sikre et velfungerende forskningssystem der offentlige investeringer i – og driftsmidler til – forskningsinfrastruktur utnyttes best mulig til å skape god forskning».

I kapittel 3 har vi påpekt hvilke lover og regelverk som skaper barrierer, og vi konkretisert hva dette fører for en samarbeidsmodell med statlige og private aktører i kapittel 4. Vi vil her foreslå noen mulige tiltak som vil bidra til å redusere eller fjerne de identifiserte dis-insentivene, eller bidra til at forståelsen av regelverket blir klarere. Tiltakene faller inn i fire grupper:

1. Etablere felles praksis innenfor gjeldene regelverk (5.1, 5.2)
2. Avklaringer knyttet til gjeldende regelverk (5.3, 5.4)
3. Harmonisering av regelverk (5.5)
4. Nytt regelverk for strategisk og langsiktig forskningsinfrastruktur (5.6)

Rekkefølgene på gruppene er slik at tiltakene som ansees for enklest å gjennomføre står først.

Flere av dis-insentivene, og dermed også forslagene til tiltak, kan bli påvirket av andre utredninger, initiativ og lovendringer som er under arbeid. Vi kjenner til fem pågående prosesser, tre knyttet til merverdiavgift og to til regelverket for offentlige anskaffelser:

- Regjeringen Solberg varsler i statsbudsjettet for 2014 at den vil sette i gang et arbeid for å innføre en ordning med nøytral merverdiavgift i statlig sektor, og at dette arbeidet vil bli gitt høy prioritet.
- KD har nedsatt en arbeidsgruppe som skal undersøke omfanget av utfordringer knyttet til merverdiavgift i UoH-sektoren, og foreslå tiltak for å møte eller lukke de avvikene som måtte forekomme.
- Det er kontakt mellom KD og Finansdepartementet om problemstillinger knyttet til merverdiavgift på tjenester fra statlige selskaper som er opprettet for å betjene UoH-sektor, som UNINETT.
- Det er vedtatt tre nye EU-direktiv som skal gi enklere regler for offentlige anskaffelser. Direktivene skal implementeres i norsk lov innen februar 2016.
- Regjeringen har nedsatt et Forenklingsutvalg som skal foreslå forenklinger i det norske regelverket for offentlige anskaffelser. Utvalget legger frem sine forslag 10. juni 2014²⁹. Utvalgets forslag vil sammen med de nye EU-direktivene danne grunnlaget for et helt nytt regelverk om offentlige anskaffelser i Norge.

Vi ønsker ikke å spekulere i effekten av hva som kan komme. Våre forslag til tiltak forholder seg til det som er situasjonen nå. Samtidig er det klart at dis-insentivene D1, D3, D5 og D6 kan bli påvirket av de nevnte prosessene. Det kan tale for å avvente noe med å gjennomføre enkelte av våre forslag til tiltak, spesifikt tiltak 5.6. Deler av praksisen som foreslås i tiltak 5.2 bør revurderes når Forenklingsutvalgets forslag er kjent. De øvrige tiltakene mener vi uansett bør gjennomføres.

²⁹ Forenklingsutvalget la frem sin utredning 10. juni 2014, På dette tidspunktet hadde arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid, og UHR, FFA og Forskningsrådet hadde mottatt utkast til rapport. Utvalget har derfor ikke omtalt innholdet i utredningen. Utredningen finnes her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/nou-er/2014/NOU-2014-4.html?id=761768>

Dersom forslagene fra Forenklingsutvalget ikke bidrar til å avhjelpe de dis-insentivene som er knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser, bør UHR, FFA og Forskningsrådet vurdere å kommentere dette i en eventuell høringsrunde knyttet til utvalgets forslag til lovendringer.

I utformingen av tiltak har vi tatt som utgangspunkt at det er lite hensiktsmessig å foreslå endringer i det nye regelverket for statsstøtte. Dette er i ferd med å bli fastsatt av EU etter en prosess hvor også Norge har bidratt med innspill. Vi anser dette regelverket som en rammebetingelse.

5.1 Etablere brede konsortier

Ved etablering av nye konsortier som skal anskaffe og drifte forskningsinfrastrukturer, er det en fordel at alle institusjoner som er eller kan bli betydelige brukere deltar i prosjektet fra starten.

Tiltaket vil redusere effekten av D4, siden alle deltakere i konsortiet vil betale for tjenester etter den modellen som er avtalt i konsortiet. Normalt betyr dette en pris for tjenester innad i konsortiet som er lavere enn markedspris pluss merverdiavgift. Prisen kan imidlertid bli høyere enn markedspris pluss merverdiavgift dersom det er overkapasitet innenfor konsortiet eller generelt for den aktuelle typen infrastrukturer. I slike tilfelle vil det være lønnsomt å stå utenfor konsortiet. Tiltaket vil ikke bidra til å gjøre norske forskningsinfrastrukturer mer konkurransedyktig på det europeiske marked.

Forutsatt at prosjektet kan regnes som et fellesprosjekt, vil tiltaket redusere effekten av D5. Deltakerne i fellesprosjektet behøver ikke å betale merverdiavgift ved uttak av tjenester fra infrastrukturen.

Tiltaket vil redusere effekten av D6, siden de statlige forskningsinstitusjonene her ikke kjøper tjenester, men tar ut tjenester fra en infrastruktur de er deleier i og har betalt for gjennom samarbeidsavtalen.

Desto flere partnere med hovedvekt av ikke-økonomisk som deltar, desto større er sannsynligheten for at andelen av infrastrukturen som brukes i økonomisk aktivitet kommer under 20 %. Dermed vil ikke regelverket for statsstøtte sette begrensninger på hvor stor andel offentlig støtte infrastrukturen kan få. Brede konsortier kan dermed redusere effekten av D2. Dette vil imidlertid avhenge av type infrastruktur og hvilke institusjoner som er naturlige deltakere i konsortiet. Det er imidlertid uheldig om finansieringen begrenser økonomisk aktivitets bruk av infrastrukturen. Det kan både redusere lønnsomheten av infrastrukturen og hindre FoU som er økonomisk aktivitet.

5.2 Etablere felles praksis for anskaffelser av tjenester fra nasjonale forskningsinfrastrukturer

Regelverket for offentlige anskaffelser åpner for tolkning, og det er i liten grad prøvd i domstolene. Usikkerhetene som følger av regelverket kan føre til at noen aktører utviser stor grad av forsiktighet, mens andre tolker regelverket mindre strengt. Det ville trolig hjelpe både brukere og eiere dersom det etableres en felles praksis for anskaffelser av tjenester fra nasjonale forskningsinfrastrukturer.

Et første skritt i denne retningen kan være å lage et eget eksempel i veilederen til offentlige anskaffelser som beskriver i hvilken grad staten og helseforetakene kan kjøpe tjenester av hverandre gjennom det utvidede egenregibegrepet. En interdepartemental arbeidsgruppe som vurderte tjenestepensjon for ansatte i helseforetakene, har kommet til at stat og helseforetak kan kjøpe tjenester av hverandre i utvidet egenregi (jmfør diskusjon i avsnitt 3.1). Dette er en vurdering som bør tydeliggjøres og fremheves. Arbeidsgruppen kjenner til tilfeller hvor parter har unnlatt å benytte nasjonale infrastrukturer av disse grunner. Det har blitt ansett for å være for stor risiko å kjøpe direkte fra helseforetakene.

Videre bør offentlige forskningsinstitusjoner som ikke er opprinnelige deltagere i samarbeidet om en nasjonal forskningsinfrastruktur, anbefales å kjøpe tjenester fra infrastrukturen uten konkurranse så langt dette er mulig innenfor regelverket. Der dette kan gjøres gjennom egentlig eller utvidet egenregi, er dette uproblematisk. Der hvor det er en mulighet for at egenregi eller et annet av unntakene i anskaffelsesreglementet kommer til anvendelse, bør det benyttes en intensjonskunngjøring av kjøpet. I intensjonskunngjøringen beskriver institusjonen hva den vil kjøpe og hvilken infrastruktur den har til hensikt å bruke som leverandør. Direktekjøpet må begrunnes med den unntaksbestemmelsen som antas å komme til anvendelse (for eksempel egenregi, én leverandør eller FoU). Dersom ingen andre leverandører melder seg innen angitt frist, kan direktekjøpet gjennomføres. Dersom andre leverandører melder seg, må institusjonene vurdere risiko ved å inngå kontrakt uten åpen konkurranse.

Ved anskaffelser av nasjonale forskningsinfrastrukturer etter regelverket for offentlige anskaffelser, bør det stå i kunngjøringen at infrastrukturen skal være tilgjengelig for institusjoner i UoH-sektor og i helseforetakene. Dette kan gjøres gjennom å utforme en standard tekst som tas inn i konkurransegrunnlaget for alle anskaffelsene. Teksten bør utformes slik at den åpner for kjøp av tjenester fra infrastrukturen, men ikke gir infrastrukturen enerett på leveranse av slike tjenester. Dette vil gi markedet informasjon om bruksområdet til infrastrukturen, og gi legitimitet til at institusjoner som er pålagt å følge regelverket kan foreta direkteanskaffelser fra infrastrukturen. Denne legitimiteten for direktekjøp styrkes dersom vår antakelse om at anskaffelse av drift kan baseres på unntaket om at det kun finnes kun én leverandør når Forskningsrådet tildeler midler til et konsortium er rett (jmfør 5.4)

Forutsatt at prinsippene i avsnittet over gir tilstrekkelig trygghet og legitimitet for direktekjøp, bør Forskningsrådet vurdere å kreve at regelverket for offentlige anskaffelser legges til grunn ved alle anskaffelser av nasjonale forskningsinfrastrukturer finansiert med bidrag fra Forskningsrådet. Dette vil sikre alle brukere enkel og effektiv tilgang også til forskningsinfrastrukturer som anskaffes av private institusjoner. Fordelene dette gir både for eiere og brukere, må veies mot ulempen ved å pålegge private institusjoner å bruke regelverket for offentlige anskaffelser.

Elementene i dette tiltaket vil redusere virkningen av D6.

5.3 Utrede mulighet for fritak for MVA på forskningsinfrastruktur-tjenester mellom offentlige virksomheter

MVA på kjøp av tjenester fra forskningsinfrastrukturer er et dis-insentiv for kjøp av slike tjenester for å løse egne behov, jamfør dis-insentiv D5 for statlige brukere av infrastruktur. Utover innføring av nøytral merverdiavgift i statlig sektor, har vi identifisert to mulige utveier for å redusere dette hinderet:

1. Fortolkning av Lov om merverdiavgift § 3-28.

Denne paragrafen sier: "Uttak av varer og tjenester fra offentlige virksomheter som hver for seg eller i fellesskap driver virksomhet som hovedsakelig har til formål å tilgodese egne behov, er unntatt fra loven dersom merverdiavgiftspliktig omsetning av tilsvarende varer og tjenester over en periode på tolv måneder utgjør mindre enn 20 prosent av den totale produksjonen."

Vi anbefaler at paragrafen blir utredet for leveranser av forskningsinfrastruktur-tjenester fra den offentlige andelen av et infrastrukturkonsortium til offentlige virksomheter utenfor konsortiet. Eksempel: NORTEM – UiO selger tjenester til UiB. UiO har disposisjonsrett til 80 % av NORTEM, mens det er SINTEF som eier infrastrukturen. Infrastruktur-tjenester levert til UoH-sektor utenfor konsortiet betegnes som salg og skal pålegges MVA. Kan UiO selge avgiftsfritt til UiB dersom UiOs totale salg utgjør mindre enn 20 % siste 12 måneder?

Muligens vil D5 mellom offentlige virksomheter kunne fjernes ved fortolkning av § 3-28.

2. Dersom fortolkning av § 3-28 ikke fører fram, bør det utredes om skattedirektoratet godtar at statlige universiteter og høyskoler kan sees på som et avgiftssubjekt for MVA. Som det fremgår av tabellen under, står KD som eier og finansierer brukerbetalingen, UoH-sektoren finansieres gjennom samme budsjettkapittel i statsbudsjettet, kap. 260 post 50. Det eneste som skiller UoH-institusjoner fra hverandre er at de er egne avgiftssubjekt. Det ville vært forenkling UoH-sektoren kunne sees på som ett avgiftssubjekt for MVA, og at de således kunne fakturere hverandre uten utgående MVA for å løse sine primæroppgaver (uten krav til forpliktende konsortieavtaler). Det vil kunne fjerne D5 innen UoH-sektoren.

	Departement	Rettssubjekt	Statsbudsjett Kapittel	Avgiftssubjekt
Universiteter	KD	Staten	260 Post 50	Egne
Høyskoler	KD	Staten	260 Post 50	Egne
Helseforetak	RHF, Eid av HOD, eies av RHF	RHF	732 Post 72-75, basis-bevilgning til RHF	Reg i mva-registeret
Institutt AS		Eget		Eget
Institutt stiftelse		Eget		Eget

Det bør dog bemerkes at mulighetene som følger av disse to utveiene kan imidlertid være konkurransevridende, da statlige innkjøp fra private aktører fortsatt vil inkludere MVA. Nøytral merverdiavgift i statlig sektor vil ikke ha en slik virkning.

5.4 Utrede anskaffelse av driftstjenester

Dis-insentiv D3 peker på at forskningsinstitusjoner underlagt regelverket for offentlige anskaffelser ikke kan foreta direkte kjøp av tjenester knyttet til drift av forskningsinfrastruktur fra sine samarbeidspartnere dersom ikke unntaket for egentlig eller utvidet egenregi, unntaket om at det kun finnes en leverandør eller FoU-unntaket kommer til anvendelse. Vi har antatt (avsnitt 3.1) at det må kunne sies å foreligge kun én leverandør i de tilfeller hvor Forskningsrådet tildeler midler til et konsortium. Dette er imidlertid vår vurdering, og den dekker kun deler av problemstillingen. Vi anbefaler derfor at det gjøres en juridisk vurdering av regelverket på dette punktet. Vurderingen bør:

- Avklare om anskaffelse av drift kan baseres på unntaket om at det kun finnes kun en leverandør når Forskningsrådet tildeler midler til et konsortium.
- Avklare om det finnes tiltak som kan løse problemstillingen på mer generelt grunnlag. Dette innebærer å vurdere i hvilken grad institusjoner som er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser fritt kan velge hvem de vil samarbeide med om forskningsinfrastrukturer og hvordan fordeling av driftstjenester kan skje.

Utfallet av en slik vurdering kan bidra til å redusere eller fjerne D3, men utfallet kan også bli at dette dis-insentivet stadfestes for samarbeid som involverer en eller flere institusjoner som er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser.

5.5 Harmonisere KDs reglement med regelverket for offentlig støtte

I leiestedsrapporten foreslås to mulige løsninger på problemet med at forskningsinfrastrukturer må ta oppdragspris selv om de leverer tjenester til et bidragsprosjekt. De skriver (s. 50-51):

Et mulig tiltak som kan redusere slike effekter er en tilpasning av finansieringsordningene slik at dokumenterbare kostnader i et prosjekt dekkes fullt ut. Et annet alternativ kan være å vurdere om et leiested som er eid av en institusjon i sektoren kan defineres som partner i prosjekter (og dermed tilby bidragspris), forutsatt at det ikke er statsstøtterettslige problemstillinger knyttet til bruken. Det er uklart for arbeidsgruppa hva som er mulig innenfor rammene av EØS-regelverket.

Vi vil foreslå en tredje løsning, basert på å skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet fremfor å skille mellom bidrag, oppdrag og salg ved leveranser fra forskningsinfrastrukturene.

I dag brukes det mye ressurser på å tolke statsstøtteregelverket som deretter må forstås i rammene av rundskriv F-07-13. I tillegg synes regelverkene ikke å være harmoniserte. Det vil være en fordel dersom språkbruken i rundskriv F-07-13 harmoniseres med statsstøtteregelverket, slik at det i rundskrivet skilles mellom økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet.

Det ville også forenkle tolkningen av regelverkene dersom de ulike typene forskningsprosjekt som infrastrukturen benyttes til, blir kategorisert under de forskningskategoriene som beskrives i statsstøtteregelverket. I dag hersker det stor usikkerhet om klassifisering av noen typer prosjekter. Et eksempel er innovasjonsbaserte prosjekter i næringslivet, hvor usikkerheten er hvorvidt de skal klassifiseres som oppdrag eller bidrag, økonomisk eller ikke-

økonomisk aktivitet. Også i slike prosjekter foregår det utstrakt spredning av forskningsresultatene.

Ved å tillate at prinsippene for prising av dagens bidragsfinansierte aktivitet gjelder for all ikke-økonomisk aktivitet som utføres ved en nasjonal forskningsinfrastruktur, vil en oppnå at ikke-økonomisk aktivitet ved institusjoner utenfor samarbeidet kan kjøpe tjenester til samme pris som om institusjonen var med i samarbeidet. Samtidig sikrer vi at de nye bestemmelsene i statsstøttereguleringen overholdes.

Vi mener at det også vil være gunstig at bestemmelsene om prising av oppdragsvirksomhet ved forskningsinfrastrukturen tilpasses statsstøttereguleringen. Det vil gi forskningsinfrastrukturer i UoH-sektoren mulighet til å konkurrere om oppdrag innenfor EØS-området, og det vil gi et insentiv til effektiv drift slik at salg til markedspris bidrar til overskudd. Ved bruk av de alternative prisberegningmodellene i tilfeller hvor markedspris ikke er etablert, vil infrastrukturene minimum få dekket sine marginale kostnader. Totalt sett tror vi at prissetting i tråd med statsstøttereguleringen vil gi mer effektiv utnyttelse av infrastrukturene og bedre grunnlag for å sikre bærekraftig drift av nasjonale infrastrukturer.

Gjennomføring av dette tiltaket vil fjerne dis-insentiv D4.

5.6 Eget rettssubjekt for forskningsinfrastrukturer

EU-kommisjonen har etablert et eget juridisk rammeverk for forskningsinfrastrukturer – European Research Infrastructure Consortium (ERIC). Infrastrukturer som får innvilget søknad om å bli ERIC, får status som internasjonale organisasjoner med de fordelene det innebærer, herunder fritak fra merverdiavgift. Begrunnelsen for opprettelse av ERIC er kombinasjonen av den sentrale rollen forskningsinfrastrukturer har i utviklingen av kunnskap og teknologi, behovet for samarbeid som følge av kompleksitet og kostnad ved slike infrastrukturer og at det juridiske rammeverket i enkeltstater ikke er tilstrekkelig til å ivareta samarbeid om infrastrukturene³⁰. Deltakelse i ERIC er kun åpent for stater.

De to første begrunnelsene for ERIC er gyldige også for nasjonale samarbeid om forskningsinfrastrukturer. Videre viser dis-insentivene som er påpekt over at det norske regelverket ikke er tilpasset nasjonalt samarbeid om forskningsinfrastrukturer, og i noen tilfeller motvirker samarbeid og effektiv utnyttelse av ressurser.

En egen juridisk status kan derfor være et effektivt insentiv for samarbeid om nasjonale forskningsinfrastrukturer, dersom det er mulig å utforme det juridiske rammeverket slik at det fjerner eller reduserer effekten av de fleste dis-insentivene. Hvorvidt dette er mulig, må utredes grundigere enn arbeidsgruppen har hatt mulighet til. Spesielt må utfordringer knyttet til merverdiavgift og anskaffelser vurderes, jmfør dis-insentivene i kapittel 4, og det må vurderes hvordan målet om effektivt samarbeid kan nås uten utilsiktede bivirkninger.

Forslag om eget rettssubjekt vil også kreve politisk støtte, noe som kan være krevende for et forslag som medfører særbehandling av enkeltområder, selv om formålet er mer effektiv ressursutnyttelse. Videre vil status som forskningsinfrastruktur etter et slikt juridisk rammeverk trolig kun være aktuelt for nasjonale infrastrukturer som det kun vil finnes en av

³⁰ Se http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=eric1

og som forventes å ha en lang levetid (flere tiår for den juridiske konstruksjonen, utstyret kan selvsagt fornyes).

På grunn av de økonomiske og forskningspolitiske argumentene som taler for et nasjonalt samarbeid om forskningsinfrastrukturer, ønsker vi å peke på muligheten for å opprette et eget rettssubjekt, men samtidig understreke at det ikke vil løse utfordringene på kort sikt. En bør derfor først ta tak i de utfordringene som kan løses innenfor en relativ kort tidsramme og ha dette tiltaket i tankene i forbindelse med den forestående revideringen av regelverkene for både merverdiavgift og offentlige anskaffelser.

Vedlegg 1 Mandat



Notat

Emne: Økonomiske føringer for samhandling mellom forskningsinstitusjoner om anskaffelse, drift og tilgjengeliggjøring av forskningsinfrastruktur:

Mandat for utredning

Til: UHR og FFA
Fra: Forskningsrådet
Saksbehandler: Roar Skålin og Asbjørn Mo
Dato: 12. desember 2013

Bakgrunn

Mange forskningsinfrastrukturer er så kostbare i anskaffelse og/eller drift at de bør forefinnes kun ett eller få steder i landet. Dessuten eies og etableres flere forskningsinfrastrukturer i fellesskap av statlige og/eller ikke-statlige forskningsinstitusjoner. Det er av faglig interesse at infrastrukturene er tilgjengelige ikke bare for eierinstitusjonen(e)s egne forskere, men også for forskere fra andre forskningsinstitusjoner og fra næringslivet og ulike deler av offentlig sektor. Slik samhandling er selvsagt også kostnadseffektivt. I samsvar med dette stiller Forskningsrådet krav om at forskningsinfrastrukturer der Rådet bidrar med direkte finansiering, skal gjøres tilgjengelige for alle relevante brukere. Videre er det ikke urimelig at alle brukere av en forskningsinfrastruktur bidrar til kostnadene, fortrinnsvis gjennom de prosjekter som anvender infrastrukturen. Også dette er i samsvar med Forskningsrådets gjeldende policy for prosjektbidrag.

Lovgivning for merverdiavgift (mva) så vel som statsstøtteregelveket legger imidlertid noen økonomiske føringer på samhandling om forskningsinfrastruktur. For eksempel er leveranser av tjenester fra en infrastruktur lokalisert utenfor egen institusjon vanligvis gjenstand for mva. Et annet eksempel er knyttet til ulik praktisering av mva-regimet i UH- og instituttsektor, noe som bidrar til kompleksitet når eierskap og plassering av felles infrastruktur skal avklares. Videre representerer statsstøtteregelveket noen utfordringer, særlig når det gjelder tjenesteleveranser til aktører utenfor egen institusjon. Lov om offentlige anskaffelser legger føringer for hvordan offentlige institusjoner skal gjennomføre anskaffelser av varer og tjenester. Hovedregelen er at anskaffelser skal være basert på konkurranse mellom leverandører, men loven gir mulighet for at innkjøpsamarbeid og transaksjoner mellom statlige institusjoner kan falle utenfor lovens anvendelsesområde. For UH-institusjoner legger dessuten KDs rundskriv F-07-13³¹ en del føringer på tjenesteleveranser til aktører utenfor egen institusjon, herunder føringer på hvilke typer samarbeid som kan inngås og hvordan prisen på tjenester skal beregnes.

³¹ Rundskriv F-07-13: [Reglement om statlige universiteter og høyskoleers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer](#)

Denne typen føringer oppfattes i en del tilfeller som disinsentiver for samhandling mellom forskningsinstitusjoner om anskaffelse, drift og tilgjengeliggjøring av forskningsinfrastruktur. FFA, UHR og Forskningsrådet har derfor blitt enige om sammen å utarbeide en oversikt over vesentlige føringer gitt av mva-lovgivning, lov om offentlige anskaffelser, statsstøtteregulering og andre retningslinjer. Formålet er å etablere en felles oppfatning av hva føringene faktisk innebærer. En slik oversikt vil i tillegg være et nødvendig utgangspunkt for eventuelt å kunne bidra til å finne løsninger på utfordringer som måtte ligge i det nevnte regelverket.

Forslag til mandat

Mandatet tar utgangspunkt i ulike former for formalisert samarbeid om etablering og drift av forskningsinfrastruktur, for leveranser av infrastrukturtenester innenfor et samarbeidsprosjekt, samt for leveranser av infrastrukturtenester til eksterne aktører som ikke inngår i et formalisert samarbeidsprosjekt med leverandøren.

Formalisert samarbeid innebærer at det eksisterer en skriftlig avtale mellom partene. Vi har valgt å se bort fra samarbeid organisert som aksjeselskap i denne omgang, da erfaringene viser at aksjeselskap reiser noen nye utfordringer. Eksempler er krav til morskapsgaranti og føringen fra Rundskriv F-07-13 om at kun én statsinstitusjon kan ivareta statens eierskap.

En gjennomgang av relevante lover og regler nylig foretatt i forbindelse med en utredning av fremtidig organisering av nasjonal elektronisk infrastruktur for forskning [1,2], og utarbeiding av leiestedsmodell for eksperimentell infrastruktur [3], tilsier at det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i samarbeidsformene gitt i tabellen under.

Former for samarbeid	Spesielt aktuelt å vurdere føringer for
<i>Samarbeid om <u>innkjøp og etablering</u> av forskningsinfrastruktur</i>	
a) Samarbeid finansiert med offentlige bidrag der kun statlige forskningsinstitusjoner inngår ³²	anskaffelser, krav til avtaleverk, mva
b) Samarbeid finansiert med offentlige bidrag der både statlige og ikke-statlige forskningsinstitusjoner deltar ³³	anskaffelser, krav til avtaleverk, statsstøtte, mva
<i>Samarbeid om <u>anvendelse</u> av forskningsinfrastruktur der infrastrukturen eies av én eller flere deltagere i samarbeidet</i>	
c) Samarbeid finansiert med offentlige bidrag der kun statlige forskningsinstitusjoner inngår ³²	prising av tjenester og mva internt i samarbeidet
d) Samarbeid med offentlige bidrag der både statlige og ikke-statlige forskningsinstitusjoner deltar ³³	prising av tjenester og mva internt i samarbeidet, statsstøtte
<i>Leveranser av <u>infrastrukturtenester</u> til forskningsaktører utenfor forskningsinstitusjonen (eller konsortiet) som eier forskningsinfrastrukturen</i>	

³² Annen finansiering kan være grunnfinansiering av institusjonene

³³ Annen finansiering kan være grunnfinansiering av institusjonene og/eller privat finansiering

e) Leveranser fra statlige forskningsinstitusjoner til forskningsinstitusjoner (statlige og ikke-statlige) som utfører bidragsfinansiert forskning	prising av tjenester, mva, statsstøtte, andel av kapasitet som kan selges
f) Leveranser fra statlige forskningsinstitusjoner til forskningsinstitusjoner (statlige og ikke-statlige) som utfører oppdragsfinansiert forskning	prising av tjenester, mva, statsstøtte, andel av kapasitet som kan selges
g) Leveranser fra ikke-statlige forskningsinstitusjoner til statlige forskningsinstitusjoner som utfører bidrags- eller oppdragsfinansiert forskning	anskaffelser

Vi tror disse kombinasjoner av samarbeid og føringer er de viktigste, men tør ikke påstå at listen er «heldekkende». Eksempelvis kan det være behov for å nyansere mer på eierskapet til forskningsinstitusjonen, som del av statens rettssubjekt, statlig eid, eid av andre offentlige organer og private/stiftelser. Selv om flere av formene for samarbeid er velkjente og «uproblematisk», representerer gjeldende regelverk noen utfordringer for noen av dem.

For formene for samarbeid oppsummert i tabellen skal arbeidsgruppen

1. Tydeliggjøre føringer og konsekvenser gjeldende lover/regler gir for hver av de ulike samarbeidsformene.
2. Peke på barrierer for samarbeid som følger av dagens regelverk og forvaltningen av dette.
3. Angi lov- og regelendringer som kan redusere barrierene og sikre et velfungerende forskningssystem der offentlige investeringer i – og driftsmidler til – forskningsinfrastruktur utnyttes best mulig til å skape god forskning.

Følgende lover og forskrifter antas å være relevante i vurderingen:

- Lov om merverdiavgift
- Lov om offentlige anskaffelser
- Konkurranseloven og EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte
- Universitets- og høyskoleloven
- Rundskriv F-07-13 Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer

Det finnes flere utredninger som drøfter og gir svar på deler av de problemstillinger mandatet indikerer, herunder de som er listet i referanselisten.

Forslag til sammensetning av arbeidsgruppe

Arbeidsgruppen settes sammen av medarbeidere fra administrasjonen ved noen av forskningsinstitusjonene og Forskningsrådet. Det er viktig at både UoH-sektor, forskningsinstitutter og regionale helseforetak er representert.

Gruppen rapporterer til UHR, FFA og Forskningsrådets divisjon for Vitenskap, alle representert ved øverste leder av disse.

Gruppen leverer sin rapport innen 1.4.2014.

Referanser

- [1] Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: Organisering av nasjonal eInfrastruktur for forskning og høyere utdanning, 4.4.2013, Utredning bestilt av Forskningsrådet.
- [2] Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS: Nasjonal eInfrastruktur: Merverdiavgift, 4.4.2013, Utredning bestilt av Forskningsrådet.
- [3] Leiested - Håndtering av eksperimentell infrastruktur ifm. eksternt finansierte prosjekter i UoH-sektoren. Rapport fra ei nasjonal arbeidsgruppe på oppdrag fra Universitets- og høyskolerådet, 1.10.2013.
- [4] Om fradrag for merverdiavgift for utgifter knyttet til forskning. Brev fra Universitetet i Bergen på vegne av de åtte universitetsrektorene til Kunnskapsdepartementet, 16.3.2012.

Vedlegg 2 Brev fra UiB til Kunnskapsdepartementet om fradrag for merverdiavgift for utgifter knyttet til forskning



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref
2012/3410

Dato
16.03.2012

Om fradrag for merverdiavgift for utgifter knyttet til forskning

Vi viser til dialog og korrespondanse mellom UiB, NTNU og UiO og skattemyndighetene om registrering av merverdiavgift. Universitetene har ønsket samme praksis med fradrag for merverdiavgift som den forskningsinstituttene har. I brev til UiB fra Skattedirektoratet datert 10.11.2011, fremgår det at UiB ikke innvilges samme ordning med fradrag for merverdiavgift, som det ble søkt om, og direktoratets uttalelse må tolkes slik at den praksisen NTNU og UiO tidligere er innvilget av de lokale skattemyndighetene, ikke er i henhold til loven.

Konsekvensene av brevet fra Skattedirektoratet innebærer en form for forskjellsbehandling mellom universitetene og forskningsinstituttene som vil ha økonomiske konsekvenser for forskningen ved universitetene. Rektorene for landets universiteter vil med dette be departementet om at saken tas opp videre.

I 2004 (28.6) ga Finansdepartementet en fortolkningsuttalelse om forskningsinstitusjoners fradragsrett for inngående merverdiavgift (vedlegges). Den omhandler forskningsinstitusjoner som driver både oppdragsforskning og bidragsforskning og drøftet omfanget av fradragsretten for inngående merverdiavgift. Finansdepartementet konkluderte med at bidragsforskning og oppdragsforskning er så integrerte deler av virksomheten i forskningsinstitusjonene at det ikke er riktig å vurdere de to typene av forskning ulikt ut fra merverdiavgiftslovens bestemmelser om fradragsrett. Finansdepartementet klargjorde at det er full fradragsrett for anskaffelser, uavhengig av hvor stor del av forskningsinstitusjonenes inntekter som stammet fra henholdsvis oppdragsforskning og bidragsforskning.

Med bakgrunn i uttalelsen fra Finansdepartementet, fikk NTNU medhold av Skatt Midt-Norge i forespørselen om å få utvidet registrering i merverdiavgiftsmanntallet til også å omfatte bidragsforskning. Fra 2008 har NTNU fått fradrag for inngående merverdiavgift for kostnader som gjelder bidragsforskning.

På bakgrunn av den utvidede registreringsmuligheten for NTNU, søkte UiO og UiB Skatt Øst og Skatt Vest om tilsvarende registrering i merverdiavgiftsmanntallet. NTNU, UiO og UiB har brukt samme advokat i PricewaterhouseCoopers AS. UiO fikk godkjent tilsvarende registrering med fradrag for inngående merverdiavgift for bidragsforskning fra Skatt Øst vinteren 2010/2011. UiB fikk derimot avslag på søknaden om særskilt registrering i merverdiavgiftsmanntallet fra Skatt Vest 24.11.2010. UiB klaget på avslaget fra Skatt Vest 7.12.2010, og Skatt Vest oversendte klage fra UiB til Skattedirektoratet sommeren 2011.

Skattedirektoratet fattet endelig vedtak i saken 10.11.2011, UiB innvilges ikke særskilt registrering etter merverdiavgiftsloven § 2-2 annet ledd. Vedtaket kan ikke påklages og vedtaket er derfor endelig fra avgiftsmyndighetenes side. I tillegg til å avslå særskilt registrering uttaler direktoratet at:

"... Et offentlig organ som er særskilt registrert etter merverdiavgiftsloven §2-2 annet ledd vil like fullt ut være omfattet av den begrensede fradragsretten i merverdiavgiftsloven § 8-2 annet ledd dersom virksomheten hovedsakelig tilgodeser egne behov. UiB ville med andre ord vært omfattet av merverdiavgiftsloven § 8-2 annet ledd også om en særskilt registrering etter merverdiavgiftsloven § 2-2 hadde blitt innvilget. Det foreligger i et slikt tilfelle bare fradragsrett for anskaffelser av varer og tjenester som omsettes til andre. Det vil ikke være fradragsrett ved anskaffelser av driftsmidler selv om disse bare brukes i den avgiftspliktige delen av virksomheten..."

Denne uttalelsen kan ikke tolkes på annen måte enn at den praksisen NTNU og UiO allerede er innvilget fra Skatt Midt-Norge og Skatt øst, ikke er lovlig. Statlige virksomheter vil uansett registrering etter direktoratets uttalelse være omfattet av merverdiavgiftsloven § 8-2 som bare gir fradragsrett for anskaffelser av varer og tjenester som omsettes til andre.

Uttalelsen fra Skattedirektoratet innebærer en forskjellsbehandling mellom de frittstående forskningsinstituttene som slipper merverdiavgift på denne typen utstyr på den ene siden og universitetene og høyskolene på den annen side. I praksis er dette konkurransevridende og gir forskningsinstituttene fortrinn.

Universitetene konkurrerer blant annet om midler til vitenskapelig utstyr gjennom store nasjonale satsninger. Når dette utstyret er 25% rimeligere i instituttsektoren enn ved universitetene, er det en stor fare for at det blir investert i utstyr i instituttsektoren heller enn ved universitetene. Dette får uheldige og utilsiktede konsekvenser for prioritering av forskning i Norge.

Universitetsrektorenes vurdering er at så lenge institusjonene konkurrerer om de samme forskningsmidlene, er det både urimelig og uforståelig at forskningsinstitusjonene skal forholde seg til ulike momsregler. Dette gir en urimelig konkurransefordel for forskningsinstituttene.

På vegne av de åtte universitetsrektorene bes departementet ta saken opp videre.

Vennlig hilsen

Sigmund Grønmo
rektor

Vedlegg:
Fortolkningsuttalelse fra Finansdepartementet 28.06.2004

Kopi:
UiO, NTNU, UiT, UiA, UiS, UiN, UMB

**Vedlegg 3 Brev fra Skattedirektoratet til
PricewaterhouseCoopers om merverdiavgift i forbindelse med
etablering av kjernefasiliteter**



Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS
Brattørkaia 17 B
7492 Trondheim

Merverdiavgift i forbindelse med etablering av kjernefasiliteter

Det vises til ditt brev 24. april 2012 der det bes om direktoratets vurdering av avgiftsplikten ved etablering av kjernefasiliteter ved de største universitetene i Norge.

NTNU, UiO og UiB vurderer å organisere deler av sine ressurser i såkalte kjernefasiliteter. En kjernefasilitet driver med forskning og utvikling innen eget fagfelt og stiller i tillegg avansert utstyr samt vitenskapelig og teknisk personell til disposisjon for andre relevante forskningsmiljøer og næringer. Organiseringen skjer for å oppnå optimal utnyttelse av infrastruktur slik at samarbeid mellom forskere fremmes og vitenskapelig produksjon av høy kvalitet økes. Opprettelse av kjernefasiliteter har sin bakgrunn i Norges forskningsråd sin store infrastruktursatsing innen funksjonell genomforskning (FUGE).

Kjernefasiliteten er selv ansvarlig for å drifte og vedlikeholde utstyret. Den er underlagt et institutt, ledes av vitenskapelige ansatte og driftes av teknikere. Enheten skal ha en separat økonomi hvor instituttet er ansvarlig for kontrollen.

De fleste kjernefasiliteter vil være finansiert fra ulike kilder, herunder grunnbevilgninger, oppdrag, bidrag og brukerbetaling. Kjernefasiliteten vil være underfinansiert. Dette skal bidra som incentiv til å gjøre utstyret tilgjengelig for andre forskere mot brukerbetaling. Betaling vil blant annet komme fra ulike interne prosjekter, andre fakulteter og universiteter samt eksterne aktører som for eksempel helseforetakene.

Det anføres at selv om utgangspunktet er at det ved overføring av varer og tjenester mellom ulike juridiske subjekter foreligger omsetning, vil det likevel kunne foreligge enkelte samarbeidsformer som gjør at man ikke kan tale om omsetning. Det er da særlig sett hen til det samarbeid som er lagt til grunn ved etableringen av kjernefasiliteter.

Det vises til departementets uttalelse i tilknytning til et samarbeid finansiert av Norges forskningsråd. I saken var det to parter (A og B) i et fellesprosjekt. Partene hadde et felles ansvar overfor forskningsrådet for innhold, oppnådde resultater mv. i prosjektet. Fordi forskningsrådet kun ønsket å forholde seg til én part, skjedde all fakturering gjennom denne ene parten. Departementet var enig med direktoratet i at det i et slikt tilfelle ikke skjedde en omsetning når B "fakturerte" sin del av prosjektet til A. I prosjektet var det på forhånd bestemt hvor stor del av bidraget fra forskningsrådet som skulle tilfalle A og B.



Advokatfirmaet er av den oppfatning at organiseringen av kjernefasiliteter som skissert, avgiftsmessig bør behandles likt med tilfeller der man taler om samarbeidsparter med felles ansvar.

Det anføres at driften av kjernefasiliteten må forstås som et økonomisk og faglig samarbeid mellom institusjonen og brukerne basert på faktisk bruk og at det ikke er en part som yter tjenester til en annen mot vederlag. Driften av kjernefasiliteten må forstås som et samarbeid om driftsfinansiering og bruk hvor partene stiller likt. Nasjonal fellesoppgave er et sentralt stikkord.

Skattedirektoratet ser slik på saken


En kjernefasilitet er organisert innenfor vedkommende institutt ved et universitet. Kjernefasiliteten/instituttet har ansvaret for å drifte og vedlikeholde eget vitenskapelig utstyr. Forskere ved andre universiteter, helseforetak o.a. kan mot en brukerbetaling leie utstyr og personell fra fasiliteten. Også næringslivet kan mot (noe høyere) betaling leie utstyr og personell fra en kjernefasilitet.

Skattedirektoratet kan ikke se at den virksomheten som skjer i en kjernefasilitet er sammenlignbar med det nevnte fellesprosjekt. I prosjektet hadde partene et felles ansvar overfor Forskningsrådet med hensyn til innhold, resultater mv. Det forelå med andre ord ingen omsetning mellom partene i prosjektet. Forskningen ved kjernefasiliteten utføres ikke i fellesskap mellom vertsinstitusjonen og forskere ved andre universiteter. Brukerne i en kjernefasilitet er i utgangspunktet heller ikke sidestilte samarbeidspartnere med felles ansvar for oppnådde resultater i et bestemt prosjekt.

Direktoratet er av den oppfatning at når en kjernefasilitet leverer avgiftspliktige tjenester – utleie av personell og/eller utstyr - til forskere fra andre universiteter mv. mot en brukerbetaling, skjer det en omsetning i avgiftsmessig forstand.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelser i anledning saken.

Med hilsen


Gro Qvigstad
seniorskattejurist
Rettsavdelingen, avgift


Trygve Holst Ringen