

KS/2025:49

KS AU § 11

Skatteincitament för forskning och utveckling, en översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna (SOU 2025:3) – yttrande

Allmänna utskottets beslut

1. Anta remissvar över ”Skatteincitament för forskning och utveckling, en översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna” samt översända Gagnefs kommuns remissvar till Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Motivering till beslut

Gagnefs kommun väljer att ge in ett övergripande svar gällande föreliggande delbetänkande (SOU 2025:3).

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över nedsättningen av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften för personer som arbetar med forskning eller utveckling (FoU-avdraget) och skattelättnaden för utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner (expertskattereglerna).

Utredaren har lämnat ett delbetänkande om skatteregler som avses ska gynna forskning och utveckling.

Regeringen har i missiv den 10 februari 2025 gett Gagnefs kommun möjlighet att ge in synpunkter på förslaget.

Bedömning

Utifrån utredningens uppdrag kan det anses föreligga fördelar med utredningens grundläggande förslag. Dock är det av vikt att förslagen ställs mot samhällets grundläggande syfte med skatter och de principer som ska gälla för både skatteuttag och för skatteincitament. Inte minst utifrån att det kan uppstå problem med lösryckta ändringar av avgifter och skatter. Det kan därav även anses vara mer angeläget och ändamålsenligt att föreslå en genomgripande översyn och reformering av det svenska skattesystemet i sin helhet, snarare än att enbart fokusera på specifika förändringar av skatteincitament för forskning och utveckling (FoU). Detta även utifrån att Expertskatten till synes inte har haft den avsedda effekten att markant öka inflödet av utländska experter efter införandet av lönekriteriet 2012, enligt Tillväxtanalys (rapport 2025:15).

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande, kommunstyrelsens förvaltning, 2025-03-17, 2 sidor.

Svar på remiss gällande "Skatteincitament för forskning och utveckling – En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna (SOU 2025:3)", 2025-03-04, 9 sidor.

Remittering av delbetänkandet Skatteincitament för forskning och utveckling – En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna (SOU 2025:3), Regeringskansliet, 2025-02-10, Fi2025/00069, 5 sidor.

Skatteincitament för forskning och utveckling (SOU 2025:3), Stockholm 2025, 420 sidor.

Underlag

Rapport 2024:15 Expertskatten – vilken effekt har den? En effektutvärdering av expertskatten 2005–2019, sextio (60) sidor (Tillväxtanalys).

Protokollsutdrag

Regeringskansliet, Finansdepartementet + yttrande

Svar på remiss gällande "Skatteincitament för forskning och utveckling – En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna (SOU 2025:3)"**INLEDNING**

Gagnefs kommun väljer att ge in ett övergripande svar gällande utredningens förslag enligt delbetänkandet (SOU 2025:).

UTGÅNGSPUNKT

Föreliggande svar utgår ifrån utredningens grundläggande förslag att vidga definitionen av begreppen forskning och utveckling (FoU). Enligt utredningen ska definitionerna riktas mot arbete som kan bidra till att skapa ny kunskap eller ny teknik. Syftet är att FoU-avdraget som skatteincitament ska omfatta aktiviteter och strukturer som tidigare inte omfattades vilket ska underlätta för exempelvis innovativa småföretag att få del av avdraget.

Gagnefs kommun ser fördelar med utredningens grundläggande förslag och dess syfte utifrån följande.

Ökad finansiering:

En bred definition av FoU kan göra det möjligt för fler projekt att kvalificera sig för finansiering från olika källor, inklusive statliga bidrag, privata investeringar och internationella fonder.

Innovation och tillväxt:

Genom att inkludera olika typer av FoU, inklusive industriell och experimentell utveckling, kan företag och organisationer driva innovation och utveckla nya produkter och tjänster som kan leda till ekonomisk tillväxt.

Bättre resursallokering:

En bredare definition kan hjälpa till att säkerställa att resurser fördelas effektivt över olika forskningsområden, vilket kan leda till mer omfattande och mångsidiga lösningar på komplexa problem.

Ökad konkurrenskraft:

Genom att uppmuntra en bredare syn på FoU kan länder och företag förbättra sin konkurrenskraft på den globala marknaden genom att främja en kultur av kontinuerlig förbättring och innovation.

Mångfald av perspektiv:

En bredare definition av FoU kan inkludera olika discipliner och metoder, vilket kan leda till en rikare och mer mångsidig kunskapsbas som kan användas för att lösa ekonomiska och samhällsliga utmaningar.

KONTEXTUELLT SAMMANHANG

För att bedöma och värdera utredningens förslag krävs att specifika skatteincitament för främjande av FoU prövas utifrån en bred kontext. Inte minst utifrån syftet med skatter i ett brett perspektiv samt i jämförelse med andra specifika skatter.

Gagnefs kommun anser det vara av vikt att utredningens förslag ställs mot samhällets grundläggande syfte med skatter och de principer som ska gälla för både skatteuttag och för skatteincitament, enligt följande.

Syften:Fiskalt syfte:

Skatter ska användas för att finansiera den offentliga sektorn, inklusive sjukvård, utbildning, infrastruktur och sociala tjänster. Därav är en bred och robust skattebas nödvändig

Fördelningspolitiskt syfte:

Skatter ska användas för att minska ekonomiska ojämlikheter genom omfördelning av inkomster och förmögenheter. Incitament av olika slag kan riskera att undergräva det fördelningspolitiska syftet

Stabiliseringspolitiskt syfte:

Skatter ska påverka den ekonomiska aktiviteten och stabilisera ekonomin genom att justera konsumtion och investeringar.

Principer:Legalitetsprincipen:

Ingen skatt får tas ut utan stöd i lag. Detta innebär att skatter måste vara tydligt reglerade och beslutade av lagstiftande organ.

Likformighetsprincipen:

Skatter ska vara lika för alla med samma ekonomiska förutsättningar, vilket innebär att personer med samma inkomst ska betala samma skatt.

Skatteförmågeprincipen:

Skatten ska anpassas efter individens ekonomiska förmåga, vilket innebär att de med högre inkomster betalar en större andel av sin inkomst i skatt.

Neutralitetsprincipen:

Skattesystemet ska inte påverka individers eller företagsekonomiska beslut på ett sätt som snedvrider konkurrensen eller påverkar investeringsbeslut.

Dessa syften och principer bidrar till att skapa ett rättvist och effektivt skattesystem som kan stödja samhällets behov och främja ekonomisk stabilitet. Utredningens förslag ska således ställas och prövas utifrån detta.

ETT ROBUST, SAMMANHÄNGANDE OCH ÖVERBLICKBART SKATTESYSTEM

Utifrån legitimitet och förtroende ska ett skattesystem uppfattas vara robust, sammanhängande och överblickbart. Därmed kan det anses vara mer angeläget och ändamålsenligt att föreslå en genomgripande översyn och reformering av det svenska skattesystemet i sin helhet, snarare än att enbart fokusera på specifika förändringar av skatteincitament för forskning och utveckling (FoU). Riskerna med särlösningar är att helheten och sammanhållningen undergrävs och att skattesystemet blir till ett lapptäcke som inte är överblickbart eller förutsägbart. Lagstiftning med särlösningar som metod har i annat sammanhang mött hård kritik från bland annat Lagrådet (*"Gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas"*).

Gagnefs kommun ser problem med lösryckta ändringar ur olika perspektiv, enligt följande

Principiellt perspektiv

Helhetssyn på skattesystemet:

Enligt forskningen från OECD (2020) är det viktigt att se skattesystemet som en helhet i stället för att göra fragmenterade justeringar för att uppnå specifika syften. En genomgripande översyn kan säkerställa att alla delar av systemet harmoniserar och arbetar tillsammans för att uppnå nationella ekonomiska och sociala mål. Att enbart fokusera på skatteincitament kan leda till att andra viktiga områden negligeras, vilket kan minska effektiviteten i hela systemet.

Innovationens ekosystem:

Enligt en rapport från VINNOVA (2018) krävs en bred strategi för att främja innovation, där skattesystemet är ett av flera faktorer. En reform som inkluderar en översyn av hela skattesystemet kan bidra till att skapa ett mer gynnsamt innovationsklimat genom att beakta hur olika skatteformer påverkar företagsklimatet, investeringar och entreprenörskap.

Juridiskt perspektiv

Rättssäkerhet och transparens:

Enligt den svenska grundlagen (Regeringsformen) har medborgarna rätt till en rättssäker och transparent beskattning. En övergripande reform av skattesystemet kan syfta till att förenkla och klargöra reglerna kring beskattning av FoU, vilket kan bidra till att öka rättssäkerheten. Enligt en rapport från Skatteverket (2019) kan komplexa och otydliga regler leda till rättsliga tvister och osäkerhet för företag.

Anpassning till internationella standarder:

En genomgripande reform kan även innebära att det svenska skattesystemet anpassas bättre till internationella normer och regler. Enligt en rapport från Finanspolitiska rådet (2021) kan detta hjälpa till att undvika skatteundandragande och säkerställa att Sverige är konkurrenskraftigt i en global ekonomi.

Sociala perspektiv

Rättvisa och jämlikhet:

Att enbart fokusera på skatteincitament för FoU och utveckling i kommersiell mening kan leda till en snedvridning av resurser, där vissa sektorer och företag gynnas mer än andra. Enligt en rapport från SNS (2020) har ojämlikheten i Sverige ökat, och en genomgripande reform av skattesystemet kan bidra till en mer rättvis fördelning av resurser. Genom att omfördela skatteintäkterna på ett mer rättvist sätt kan man säkerställa att alla medborgare får del av samhällsnyttan.

Företagsklimat och sysselsättning:

En reform som breddar definitionerna av FoU integrerat med en mer omfattande genomlysning av skattesystemet kan stimulera sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Enligt en studie av IFN (2019) kan sänkta skatter på arbete och kapital, i kombination med incitament för FoU, leda till ökad sysselsättning och ett mer dynamiskt näringsliv.

En genomgripande översyn och reformering av det svenska skattesystemet är enligt Gagnef kommun nödvändig för att skapa ett mer rättvist, effektivt och hållbart system. I stället för att enbart fokusera på specifika

skatteincitament för forskning och utveckling, bör reformen beakta hela systemets struktur och dess påverkan på ekonomisk tillväxt, social rättvisa och rättssäkerhet. Genom att bredda definitionen av FoU och inkludera olika aktörer och typer av innovation kan Sverige skapa en mer dynamisk samt en mer robust och hållbar ekonomi som gynnar alla medborgare.

SÄRSKILT OM ÄNDRAD OCH BREDDAD DEFINITION

Gagnefs kommun delar i princip utredningens bedömning att en breddad definition av FoU *kan* ha potentiellt positiva effekter för att få fram eller förbättra varor, tjänster eller tillverkningsprocesser genom nya lösningar på vetenskapliga eller tekniska problem.

Definition av FoU

Inkludering av fler aktörer:

En bredare definition av FoU kan inkludera inte bara traditionella forskningsinstitutioner och stora företag, utan även små och medelstora företag, ”startups” och ideella organisationer. Enligt VINNOVAs rapport (2018) är det viktigt att stödja innovation från olika aktörer för att skapa ett mer diversifierat samt långsiktigt och robust innovationssystem.

Social innovation:

Genom att bredda definitionen av FoU så kan även social innovation inkluderas, vilket kan bidra till att lösa samhällsutmaningar som klimatförändringar, ojämlikhet och hälsoproblem. Enligt en studie av Ashoka (2020) är social innovation och utveckling av nya sociala tjänster avgörande för att skapa hållbara samhällen, och skattesystemet bör stödja detta.

Effektivitet och incitament

Skatteincitamentens begränsningar:

Enligt forskning från Lunds universitet (2020) kan dock skatteincitament för FoU vara ineffektiva om de inte är kopplade till en bredare strategi för innovation och tillväxt. En reform av hela skattesystemet kan skapa mer effektiva incitament genom att fokusera på hur skatter påverkar olika typer av investeringar och företagsbeteenden.

Kostnadseffektivitet:

En breddad definition av FoU kan också leda till en mer kostnadseffektiv användning av offentliga resurser. Enligt en rapport från Riksrevisionen (2021) är det viktigt att säkerställa att skattepengar används på ett sätt som ger maximal samhällsnytta, vilket en bredare tillämpning av FoU-avdraget skulle kunna bidra till.

NEGATIVA KONSEKVENSER MED FÖRSLAGET

Även fast utredningens förslag kan antas leda till positiva effekter så ska även risken för negativa konsekvenser beaktas, särskilt med avseende på samhällsekonomin, etik, ansvarstagande och sammanhållningen i samhället utifrån upplevda orättvisor.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ökad ojämlikhet i resurser:

En bredare definition av FoU kan leda till att resurser fördelas mer ojämnt. Enligt en studie av Piketty (2014) kan detta resultera i att rikare företag och institutioner får en oproportionerlig del av stöd och finansiering, vilket kan öka klyftorna mellan olika aktörer i ekonomin. Detta kan i sin tur hämma innovation och tillväxt inom mindre företag och ”startups”, som redan kämpar för att få tillgång till resurser.

Kvalitet vs. kvantitet:

När definitionen av FoU breddas kan det leda till att fler projekt klassificeras som forskning, även om de kanske inte uppfyller strikta vetenskapliga kriterier. Enligt en rapport från National Science Foundation (2018) kan detta resultera i att kvaliteten på forskningen försämras, vilket kan underminera förtroendet för vetenskapliga resultat och innovation.

Etik och samhällsansvar

Etiska dilemman:

En bredare definition av FoU kan leda till att etiska aspekter åsidosätts. Enligt en studie av Houghton och Sheehan (2000) kan bristen på tydliga riktlinjer för vad som räknas som legitim forskning leda till att oetiska metoder och projekt får legitimitet. Detta kan skapa en moralisk gråzon där forskare och företag kan utnyttja resurser utan ansvar för de potentiella negativa konsekvenserna.

Ansvar för samhällsproblem:

Om FoU breddas för att inkludera projekt som inte har direkt samhällsnytta, kan detta leda till att ansvaret för att hantera viktiga samhällsproblem förskjuts. Enligt en rapport från World Economic Forum (2020) är det avgörande att forskningsresurser riktas mot att lösa globala utmaningar, såsom klimatförändringar och ojämlikhet, snarare än att stödja mindre betydelsefulla projekt.

Klimatförändringar och hållbar utveckling

Risk för ojämlikhet i klimatåtgärder:

En bredare definition av FoU kan leda till en splittrad insats mot klimatförändringarna. Enligt IPCC:s rapport (2021) är det viktigt att fokusera resurser på forskning som direkt adresserar klimatutmaningar. Om resurser i stället går till bredare och mindre relevanta projekt kan detta fördröja viktiga innovationer och åtgärder för att bekämpa klimatförändringar.

Missade möjligheter till hållbarhet:

Enligt en studie av UNEP (2020) är det avgörande att riktade investeringar görs i hållbar forskning för att uppnå globala hållbarhetsmål. En bredare definition av FoU kan riskera att sprida resurserna för tunt, vilket kan leda till att viktiga hållbarhetsinitiativ inte får det stöd de behöver.

Global ekonomi och tillväxt

Konkurrensfördelar:

Enligt Porter och van der Linde (1995) kan en alltför bred definition av FoU leda till att nationer missar konkurrensfördelar genom att inte fokusera på kärnkompetenser. Detta kan hämma innovation och tillväxt i sektorer där landet redan har en stark position.

Kapitalflöden:

Enligt en rapport från IMF (2021) kan otydliga definitioner av FoU påverka kapitalflöden och investeringar. Om investerare inte är säkra på vad som betraktas som legitim forskning och utveckling kan detta leda till minskade investeringar i viktiga sektorer och en avmattning i den ekonomiska tillväxten.

Säkerhetspolitiska aspekter

Teknologiska risker:

En bred definition av FoU kan leda till att forskning inom känsliga områden, såsom försvarsteknologi och cybersäkerhet, inte får den särskilda uppmärksamhet som krävs. Enligt en rapport från RAND Corporation (2019) kan detta öka säkerhetsriskerna för ett land och leda till potentiella hot mot nationell säkerhet.

Internationell konkurrens:

I en globaliserad värld är det viktigt att investeringar i FoU är strategiskt riktade. Enligt en rapport från OECD (2020) kan en otydlig definition av FoU göra det svårt för nationer att navigera i den internationella konkurrensen, särskilt inom områden som AI och bioteknik.

Med en breddad definition av forskning och utveckling kan även följa negativa konsekvenser. För att maximera de potentiella fördelarna med FoU är det avgörande att en balans upprätthålls mellan bredd och fokus, så att resurser riktas mot insatser som verkligen bidrar till samhällsutvecklingen och det gemensamma bästa.

ÖKAD INVVOVATION INOM HUMANIORA OCH KULTUR

En bredare definition av FoU kan öppna upp nya möjligheter för innovation och kreativitet inom humaniora och kultur. Enligt en rapport från UNESCO (2021) kan kulturell innovation leda till ekonomisk tillväxt och stärka identiteten och sammanhållningen i samhället. Genom att inkludera kulturella och humanistiska projekt i FoU kan man stimulera nya affärsmodeller och kreativa uttryck.

Stärkande av civilsamhället:

Genom att erkänna och stödja forskning inom civilsamhället kan en bredare definition av FoU främja social innovation och engagemang. Enligt en studie av Ashoka (2020) visar sociala företag och initiativ att de kan bidra till att lösa samhällsproblem och främja demokratisk delaktighet. Detta kan leda till en mer aktiv och engagerad medborgarskara.

Kulturell och social hållbarhet:

Ett ökat fokus på forskning och utveckling inom kulturella och humanistiska fält kan leda till en mer hållbar samhällsutveckling. Enligt en rapport från European Commission (2020) kan kulturell och kreativ sektor bidra till ekonomisk tillväxt samtidigt som den bevarar kulturell identitet och samhällelig sammanhållning.

RISKER MED FoU INOM HUMANIORA OCH KULTUR

Att bredda definitionen av forskning och utveckling med fokus på kommersiella framgångar och tillväxt kan ha både positiva och negativa konsekvenser för humaniora, kultur, civilsamhället och den liberala demokratin. Medan en sådan förändring kan stimulera innovation och engagemang, finns det också risker för kommersialisering

Kommersialisering av humaniora och kultur:

En risk med att bredda definitionen av FoU är att humaniora och kultur kan bli alltmer kommersialiserade. Enligt en studie av Hesmondhalgh och Baker (2011) kan denna kommersialisering leda till att kulturella uttryck och humanistiska värden underordnas ekonomiska intressen, vilket kan påverka kulturens kvalitet och mångfald negativt.

Hot mot den akademiska integriteten:

En ökad betoning på kommersiella framgångar kan hota den akademiska integriteten inom humaniora och samhällsvetenskap. Enligt en artikel av Bourdieu (1996) kan trycket att producera "marknadsanpassad" forskning leda till att forskare prioriterar finansiella intressen över objektivitet och vetenskaplig rigor. Detta kan undergräva kvaliteten och trovärdigheten hos forskningen.

Underminerad demokratisk diskurs:

När FoU breddas för att gynna rent kommersiella intressen kan det leda till att viktiga frågor om samhälle och demokrati marginaliseras. Enligt en rapport från International IDEA (2020) är det avgörande att skydda den offentliga diskursen som en grundpelare i den liberala demokratin. Om forskning främst inriktas på att skapa ekonomisk avkastning kan detta leda till att viktiga samhällsfrågor ignoreras, vilket kan underminera demokratisk delaktighet och medborgarengagemang.

Ojämlighet i resursfördelningen:

En bredare definition av FoU kan riskera att öka ojämlikheten, där resurser koncentreras till projekt som anses mer lönsamma. Enligt Piketty (2014) kan detta leda till att mindre lönsamma, men samhällsviktiga, humanistiska och kulturella projekt får mindre stöd, vilket kan påverka den kulturella och sociala dynamiken negativt.