

Programplan 2017-2021

Skatteøkonomisk forskningsprogram (SKATT)

© Norges forskningsråd 2017

Norges forskningsråd
Besøksadresse: Drammensveien 288
Postboks 564
1327 Lysaker
Telefon: 22 03 70 00
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:
www.forskningsradet.no/publikasjoner
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Oslo, oktober 2017

ISBN 978-82-12-03578-2 (pdf)

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Bakgrunn og utfordringer	3
3	Mål for programmet	4
3.1	Hovedmål	4
3.2	Delmål	4
4	Tematiske og faglige prioriteringer	5
5	Strukturelle prioriteringer	6
5.1	Støtteformer	6
5.2	Kommunikasjon og møteplasser	6
5.3	Brukermedvirkning	6
5.4	Internasjonalt samarbeid	6
5.5	Kjønnsbalanse og kjønnsperspektiver i forskningen	7
5.6	Etikk i forskningen	7
6	Samarbeid med relaterte virkemidler	7
7	Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter	7
7.1	Resultater	9
7.2	Virkninger	9
7.3	Samfunnseffekter	9
8	Ressurser og budsjett	10
9	Styring og organisering	10

1 Sammendrag

Programmet for skatteøkonomisk forskning (SKATT) har som hovedmål å styrke kunnskapsgrunnlaget for en hensiktsmessig utforming av skattesystemet i Norge. Programmet representerer et viktig forum for samarbeid mellom Norges forskningsråd, Finansdepartementet og norske forskningsmiljøer innenfor skatteøkonomi. Programmet finansieres i sin helhet med midler fra Finansdepartementet. I 2011 ble programmet omorganisert, og programmet etablerte to sentre for offentlig økonomi, ett ved Norges handelshøyskole, og ett ved Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo. Denne programplanen gjelder for perioden 2017-2021, og innebærer en revidering av programplanen for 2011-2016. Støtte til forskning skjer gjennom to virkemidler, sentrene for offentlig økonomi og enkeltstående forskerprosjekter. Sentrene for offentlig økonomi er vedtatt videreført med en funksjonsperiode på 3 år med mulighet for 2 års forlengelse avhengig av god framdrift. Programstyret vil nøye vurdere om vilkårene for tildelingen av midler er oppfylt før bevilgningen for den siste toårsperioden utløses. I tillegg til de to sentrene vil programmet finansiere enkeltstående forskerprosjekter, som alle FoU-institusjoner kan søke om på lik linje. Programmet vil også åpne muligheten for å støtte arrangement av seminarer/konferanser på fagområdet.

Programmet skal stimulere til økt interesse for og rekruttering til skatteøkonomisk forskning, og fremme forskning av høy vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans. Programmet skal også styrke utdanningen på master- og doktorgradsnivå innenfor offentlig økonomi generelt og skatteøkonomi spesielt. Programmet skal videre stimulere til økt internasjonalt samarbeid og god formidling og kommunikasjon av forskningen som finansieres. Satsingen viderefører de faglige og tematiske prioriteringene fra programperioden 2011-2016.

Norge er avhengig av betydelige skatteinntekter for å finansiere offentlige velferdsgoder, og et velfungerende skattesystem vil være viktig for at Norge skal klare de utfordringer nasjonen står overfor i de kommende år. Skattesystemet verken vil eller bør ligge fast over tid, og aktivitetene i programmet forventes å medvirke til at statsforvaltningen og politikerne får et bedre kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger om endringer av skattesystemet.

2 Bakgrunn og utfordringer

Norge er avhengig av betydelige skatteinntekter for å finansiere offentlige velferdsgoder. De neste tiårene vil utgiftene til pensjoner, helse og omsorg øke i takt med at befolkningen blir eldre, og skatteinntektene fra fastlandsøkonomien vil være en stadig viktigere finansieringskilde. En ulempe med de fleste skatter er imidlertid at de virker negativt på verdiskapingen. For å fremme verdiskaping er det viktig å ha et skattesystem som i størst mulig grad bygger opp under effektiv ressursbruk. Skattereformene i 1992 og 2006 bidro til bredere skattegrunnlag og mer ensartet beskatning av ulike inntekter. Reformene har gitt inntektsbeskatningen et prinsipielt grunnlag og en logisk sammenheng, på tvers av bedrifter og personer. Dette har gjort systemet forholdsvis stabilt og forutsigbart.

Prinsippene som ligger til grunn for inntektsbeskatningen i Norge har bidratt til å ivareta hensynet til skatteinntekter og fordeling, samtidig som skattene i begrenset grad hemmer hensynet til økonomisk effektivitet. Relativt lave skattesatser minker effektivitetstapet ved beskatning, begrenser motiver til skatteunndragelser og skatteomgåelser, og reduserer lønnsomheten av skatteplanlegging. Scheel-utvalget (NOU 2014: 13) vurderte hvordan bedrifts- og kapitalbeskatningen bør utformes når mobiliteten av kapital og eierskap over landegrensene øker. Stortinget har gjennom behandlingen av Meld. St. 4 (2015–2016) *Bedre skatt – En skattereform for omstilling og vekst* (Skattemeldingen) sluttet seg til videreføring av de grunnleggende prinsippene for utforming av skattesystemet. Grønn

skattekommisjon (NOU 2015: 15) har utredet hvordan et grønt skatteskiift med økte avgifter på klimagassutslipp og annen miljøskadelig aktivitet, kombinert med generelle skattelettelser for personer og selskaper, kan gi bedre utnyttelse av samfunnets ressurser.

Den internasjonale skattekonkurransen og potensiell erodering av skattegrunnlaget for mange tradisjonelle beskatningsformer utgjør likevel trusler som medfører at skattesystemet stadig bør gås gjennom og utvikles. For dette behøves det satsing på forskning, ettersom utformingen av skatte- og avgiftssystemet og gjennomføringen av skattereformer er kunnskapsbaserte. Dette skjer både gjennom at forskere innenfor skatteøkonomi deltar i utredninger av skattereformer, og ved at Finansdepartementet er opptatt av å ha høy og til en hver tid oppdatert kompetanse på departementets ansvarsområder.

Programmet for skatteøkonomisk forskning (SKATT) representerer et viktig forum for samarbeid mellom Norges forskningsråd, Finansdepartementet og norske forskningsmiljøer innenfor skatteøkonomi. Programmet finansieres i sin helhet med midler fra Finansdepartementet.

Programmet ble startet i 1988, og programperioden er blitt forlenget ved flere anledninger, senest for perioden 2011-2016. Ved starten av denne perioden ble programmet omorganisert, og spesielle tiltak ble satt i verk blant annet for å styrke rekrutteringen og utdanningen innen fagfeltet. Bevilgningene til programmet fra Finansdepartementet ble betydelig økt, og programmet etablerte to sentre for offentlig økonomi, ett ved Norges handelshøyskole, og ett ved Institutt for økonomi, Universitetet i Oslo. Sentrene ble etablert i 2012 for en periode på 5 år med mulighet for forlengelse. Samtidig fortsatte programmet å bevilge midler til enkeltprosjekter, som alle FoU-institusjoner kunne søke om på lik linje. Programstyret fikk en nordisk profil både når det gjelder forsker- og brukerrepresentasjon.

Finansdepartementet meddelte i brev til Forskningsrådet av 24.5.2016 at departementet med forbehold om Stortingets godkjenning ønsker å videreføre satsingen på Skatteøkonomisk forskning i en ny programperiode med en bevilgning på inntil 10 mill. kroner per år. På grunnlag av brevet inviterte Forskningsrådet de to sentrene for offentlig økonomi til å søke for en ny periode på fra 3 til 5 år. På basis av reviderte søknader vedtok programstyret for perioden 2011-16 i desember 2016 å bevilge midler til videreføring av begge sentrene. Funksjonsperioden for sentrene er satt til 3 år med mulighet for 2 års forlengelse avhengig av god framdrift. Finansdepartementet framholdt i brevet om videreføring av programmet at det fortsatt bør avsettes midler til enkeltprosjekter, som alle FoU-miljøer kan søke om på lik linje.

3 Mål for programmet

3.1 Hovedmål

Programmets hovedmål er å styrke kunnskapsgrunnlaget for en hensiktsmessig utforming av skattesystemet i Norge. Programmet skal finansiere forskning relevant for myndigheter og andre brukere, og medvirke til at det er et sterkt faglig miljø for skatteøkonomisk forskning og utdanning i Norge.

3.2 Delmål

Programmets hovedmål operasjonaliseres gjennom følgende delmål:

Faglige delmål

1. Stimulere til økt interesse for og rekruttering til skatteøkonomisk forskning
2. Fremme forskning av høy vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans
3. Styrke utdanningen på master- og doktorgradsnivå innenfor offentlig økonomi generelt og skatteøkonomi spesielt

Strukturelle delmål

4. Bidra til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) innenfor skatteøkonomisk forskning i Norge
5. Styrke internasjonalt forskningssamarbeid
6. Styrke kommunikasjon og formidling
7. Skape møteplasser for forskere og brukere av skatteøkonomisk forskning, blant annet gjennom å gi støtte til og arrangere konferanser innenfor fagområdet

4 Tematiske og faglige prioriteringer

Programmet viderefører de tematiske prioriteringene fra forrige programperiode. Dette begrunnes med at prioriteringene fortsatt har høy aktualitet og anses hensiktsmessige, samt at kapasitets- og kompetansebygging på prioriterte områder krever langsiktig innsats.

Programmet vil prioritere prosjekter som oppfyller ett eller flere av følgende kriterier:

1. Teoretisk basert empirisk forskning, der man gjennom økonometriske studier eller simuleringsmodeller, gjerne kombinert med teoriutvikling, benytter norsk empiri til å belyse relevante skatteøkonomiske problemstillinger
2. Prosjekter som bidrar til å belyse/evaluere sentrale aspekter ved det norske skatte- og avgiftssystemet
3. Samarbeidsprosjekter - primært mellom norske og utenlandske miljøer, men også mellom ulike norske miljøer

Innenfor disse rammene vil programmet kunne prioritere forskning innenfor temaene:

- A. Kapitalbeskatning
- B. Skattetilpasning og fordeling
- C. Beskatning og økonomisk stabilitet
- D. Unndragelse og omgåelse av skatter og avgifter

En mer inngående beskrivelse av de fire temaområdene er gitt i programplanen for forrige periode (2011-2016), [Sentrale dokumenter - SKATT](#).

Programmet vil kunne prioritere søknader som knytter seg opp mot ett eller flere av de prioriterte temaene A-D. Det vil også kunne åpnes for å søke om prosjekter som oppfyller de omtalte kriteriene 1-3 innenfor andre skatteøkonomiske temaer enn de som er angitt i A-D.

5 Strukturelle prioriteringer

På bakgrunn av målsettinger og prioriterte forskningsområder, vil programstyret legge disse strukturelle prioriteringene til grunn for programmets virksomhet:

5.1 Støtteformer

Programmet gir støtte til sentre for offentlig økonomi og enkeltstående forskerprosjekter. Sentrene for offentlig økonomi er kategoriserte som Institusjonsforankrede strategiske prosjekter. Sentrene konsentrerer forskningsinnsatsen og bidrar til å bygge fagmiljø i samarbeid med vertsinstitusjonene. Forskningen ved sentrene skal omfatte skatteøkonomi, mens undervisningstilbudet kan omfatte offentlig økonomi i sin bredde. Vertsinstitusjonene for sentrene bidrar med betydelige egne ressurser i tillegg til bevilgningene gjennom programmet.

Programmet vil også videreføre den tidligere praksisen med å finansiere enkeltprosjekter, kategoriserte som Forskerprosjekter. I tillegg vil programstyret åpne muligheten for å støtte arrangement av seminarer/konferanser på fagområdet.

5.2 Kommunikasjon og møteplasser

Programmet framhever betydningen av at forskningen i prosjektene resulterer i publikasjoner i internasjonalt anerkjente vitenskapelige tidsskrifter, og at formidling av resultater fra forskningen ivaretas på en god måte både overfor sentrale brukere og allmenheten. En hovedoppgave for programmet er å gi relevansorientert kunnskap til myndighetene og andre brukere av skatteøkonomisk forskning. Gjennom seminarvirksomheten i Skatteforum søker Forskningsrådet å bidra til utviklingen av et nettverk mellom forskerne i programmet, og mellom norske og utenlandske forskningsmiljøer. I tillegg er sentrale brukermiljøer representert på samlingene.

Alle prosjekter i programmet skal ha en plan for formidling overfor forskere, brukere og allmenheten. Rapporter fra prosjekter i programmet skal gjøres tilgjengelige på programmets internettsider, og publikasjonslister for prosjektene skal legges ut.

5.3 Brukermedvirkning

Sentrale interessenter i programmet er i tillegg til Finansdepartementet, forskere innen offentlig økonomi, med vekt på skatteøkonomi. Videre vil resultatene kunne ha interesse for andre lands finansdepartementer. Programmet vil også ha interesse for master- og doktorgradsstudenter.

Programmet er godt forankret hos de viktigste brukerne av forskningen, myndighetene som har ansvaret for skattepolitikken. Finansdepartementet er representert i programstyret, har god kontakt med forskningsmiljøene, og deltar aktivt på Skatteforum. Relevante forskermiljøer i Norge er også godt representert. Videre er brukere, både forskere og departementsansatte fra andre nordiske land, sterkt representert i programstyret. I tillegg er Skattedirektoratet godt koplet til virksomheten i programmet.

5.4 Internasjonalt samarbeid

Forskningsrådets strategi for internasjonalt samarbeid (2010-2020) framhever betydningen av å styrke norske forskningsmiljøers deltakelse i EU-forskningen. Samarbeid på andre internasjonale forskningsarenaer er også viktig. SKATT legger stor vekt på internasjonalt samarbeid i forskningsprosjektene og komparativ forskning, og vil prioritere prosjekter som omfatter samarbeid med

fremragende internasjonale forskningsmiljøer. Ulike virkemidler er aktuelle for å stimulere til internasjonalt forskningssamarbeid. Gode data kan gjøre Norge interessant for empirisk forskning, og bidra til å knytte internasjonale forskere til programmet. Videre kan doktoravhandlinger finansiert av programmet gjennomføres helt eller delvis ved utenlandske læresteder. Programmet vil fortsette praksisen med å invitere internasjonale kapasiteter til Skatteforum. Programmet skal bidra til å styrke samarbeidet mellom de nordiske forskningsmiljøene innen skatteøkonomi. I sammensetningen av programstyret er det lagt vekt på å finne medlemmer fra de nordiske landene. Både Sverige, Danmark og Finland er representert i programstyret i tillegg til Norge.

5.5 Kjønnbalanse og kjønnsperspektiver i forskningen

Programmet vil i tråd med Forskningsrådets policy for kjønnbalanse og kjønnsperspektiver i forskning legge til rette for at kjønnsperspektiver skal integreres i den forskningen programmet finansierer. Programmet vil styrke rekrutteringen av kvinner som prosjektledere for å øke kjønnbalansen i faste vitenskapelige stillinger. Programmet vektlegger også at kvinner deltar som prosjektmedarbeidere, spesielt i rekrutteringsstillinger (doktorgradsstipendiater og postdoktorer).

5.6 Etikk i forskningen

Prosjekter finansiert av Forskningsrådet skal holde høy forskningsetisk standard og følge grunnleggende prinsipper for forsker-, forskningsetikk og forskningsskikk. Forskningsinstitusjonene skal sikre at forskningen deres skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. I søknader til SKATT skal søkeren i prosjektbeskrivelsen gjøre rede for eventuelle etiske problemstillinger knyttet til gjennomføring av prosjektet, og beskrive hvordan de vil bli håndtert. Denne redegjørelsen inngår i grunnlaget for søknadsbehandlingen.

6 Samarbeid med relaterte virkemidler

Programmet er relevant for flere kunnskapsområder og virkemidler i Forskningsrådet. Det kan være tilgrensende problemstillinger blant annet i Program for demokratisk og effektiv styring, forvaltning og planlegging (DEMOS) og Program for velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM) på områder som gjelder offentlig økonomi og skatt. Programmet inngår i Forskningsrådets arbeid med fornyelse og innovasjon i offentlig sektor. Finansmarkedsfondet er også å anse som et tilgrensende virkemiddel.

7 Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter

Programmet er handlingsrettet med målsetting om å bidra med kunnskap om politikkutforming. Programmet vil forholde seg aktivt til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015-2024, der fornyelse i offentlig sektor har en viktig plass. På dette feltet vil SKATT kunne bidra med relevant kunnskap.

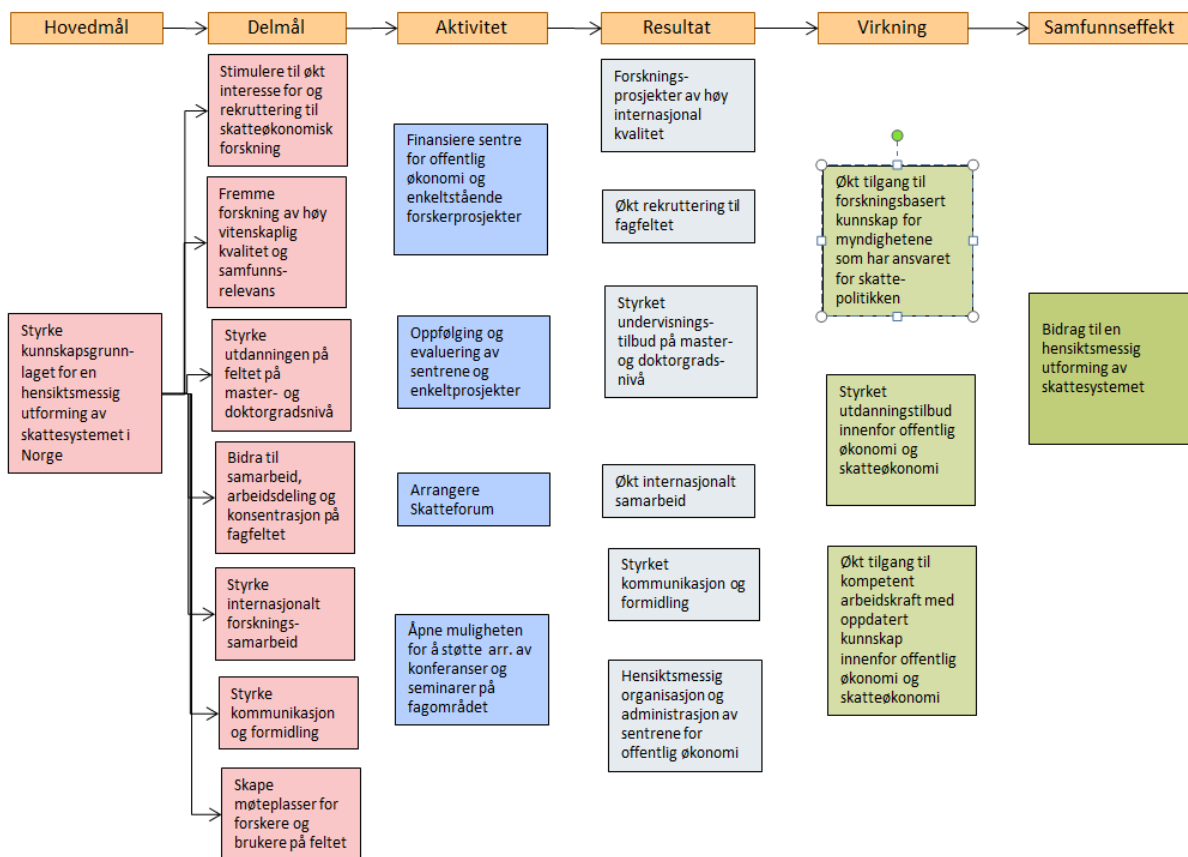
Programmets aktiviteter skal bidra til at programmets hovedmål og delmål nås. Men måloppnåelsen vil også være avhengig av en rekke eksterne faktorer i forskningsmiljøene, blant aktørene i feltet og utviklingen i samfunnet for øvrig. Ved vurderinger av resultater, virkninger og samfunnseffekter av programmet er det derfor viktig å ha et nøkternt ståsted, og være bevisst på at det er vanskelig å isolere effektene av programmet fra virkningene av forskning finansiert gjennom andre kilder, og fra

andre samfunnsmessige prosesser både nasjonalt og internasjonalt. Det er også viktig å ha realistiske vurderinger av effektene av en programfinansiering som riktignok er betydelig innenfor forskningsfeltet (10 mill. kroner pr. år), men likevel begrenset sett i en større økonomisk sammenheng.

Sentrene for offentlig økonomi ble midtveisevaluert av et internasjonalt ekspertpanel i forrige programperiode. Anbefalingene fra ekspertpanelet lå til grunn for at Finansdepartementet og Forskningsrådet gikk inn for å videreføre grammet for en ny periode f.o.m. 2017, og at sentrene fikk anledning til å søke om videreføring. Det foreligger foreløpig ikke planer om å gjennomføre en ekstern evaluering i den nye programperioden.

Prosjektene framdrifts- og sluttrapportering og programmets egne årsrapporter vil bidra til løpende vurdering av programmets måloppnåelse. Funksjonsperioden for de to sentrene for offentlig økonomi er satt til 3 år med mulighet for 2 års forlengelse avhengig av god framdrift. Programstyret vil nøye vurdere om vilkårene for tildelingen av midler er oppfylt før bevilgningen for den siste toårsperioden utløses. Det skal leveres en framdriftsrapport for virksomheten for hvert år. Vilårene innebærer at hvert senter følger opp de kontraktsmessige forpliktelsene når det gjelder forskning, rekruttering, undervisning, kommunikasjon og formidling, internasjonalt samarbeid og organisering/personell.

Programlogikkmodellen for SKATT viser sammenhengen mellom programmets mål, delmål og aktivitet, og forventet resultat, virkning og samfunnseffekt av innsatsen. En og samme aktivitet i programmet vil bidra til å nå flere delmål, på samme måte som en aktivitet vil bidra til flere og ulike resultater og virkninger. Figuren nedenfor illustrerer programlogikkmodellen for SKATT.



Figur 1. Programlogikkmodell for SKATT

7.1 Resultater

Programmet skal bidra til både faglige og strukturelle resultater gjennom forskningen som finansieres. Forventede faglige resultater er flere forskningsprosjekter av høy internasjonal kvalitet, bredde i faglig, teoretisk og metodisk tilnærming i forskningen, økt rekruttering til forskningsfeltet og økt forskningsbasert innovasjon i sektoren. Forventede strukturelle resultater kan være bidrag til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) innenfor forskningsfeltet, mer internasjonalt samarbeid, og god formidling og kommunikasjon av forskningen i programmet.

Noen indikatorer for resultatoppnåelsen er:

- Oppnådde forskningsresultater, herunder:
 - * vitenskapelig publisering og formidling,
 - * antall stipendiater og avlagte doktorgrader
 - * internasjonalisering av forskningen og internasjonalt samarbeid
 - * populærvitenskapelig formidling av forskningsresultater til brukere og allmenheten gjennom bl.a. publisering, seminarer og workshops
 - * policy-relevans av forskningen
- Undervisningstilbudet utløst av midlene til sentrene for offentlig økonomi
- Hensiktsmessig organisasjon og administrasjon av sentrene for offentlig økonomi

7.2 Virkninger

Forskningen i programmet forventes å ha høy kvalitet og samfunnsrelevans. Resultater som følge av programmets aktiviteter forventes å bli implementert og ha betydning for myndighetenes arbeid med utforming av skattesystemet. Det forventes at Finansdepartementet, Skatteetaten og andre brukere får økt tilgang til forskningsbasert kunnskap generert i regi av norske fagmiljøer. Programmet forventes å bidra til å styrke utdanningen på master- og doktorgradsnivå innenfor offentlig økonomi generelt og skatteøkonomi spesielt, og gi statsforvaltningen økt tilgang til kompetent arbeidskraft med oppdatert kunnskap på disse områdene. Programmet forventes også å medvirke til faglig fornyelse og utvikling av teoretisk og metodisk mangfold.

Noen indikatorer for å måle virkningene av programmets finansiering av prosjekter og miljøer er:

- antall forskere involvert i programmet som deltar i regjeringsoppnevnte utvalg og andre rådgivende grupper og organer for offentlig sektor
- antall brukerrorettede rapporter og policy-orienterte notater som skrives, og brukerrorettede formidlingstiltak som arrangeres, av prosjektene
- internasjonale siteringer av forskningen finansiert av programmet
- antall forskningsmiljøer og prosjektledere i programmet som senere får finansiering gjennom utlysninger i internasjonale finansieringsordninger
- Antall studiepoeng og master/PhD-kandidater utløst av finansiering gjennom programmet

7.3 Samfunnseffekter

Skattesystemet verken vil eller bør ligge fast over tid, og aktivitetene i programmet forventes å medvirke til at statsforvaltningen og politikerne får et bedre kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger om endringer av skattesystemet. Samfunnseffektene av programmet forventes å skje gjennom bidrag til god skatteøkonomisk forskning og et godt studietilbud innen offentlig økonomi på master- og doktorgradsnivå. Dette vil medvirke til at vi får en hensiktsmessig utforming av

skattesystemet. Et velfungerende skattesystem vil være viktig for at Norge skal klare de utfordringer nasjonen står overfor i de kommende år.

8 Ressurser og budsjett

Det legges opp til at programmet fortsatt finansieres i sin helhet med midler fra Finansdepartementet. Budsjettet for 2017 er 10 mill. kr., og dette beløpet legges til grunn for en nullvekstramme for bevilgningene til programmet. De årlige bevilgningene forutsetter Stortingets godkjenning.

9 Styring og organisering

Divisjon for samfunn og helse har det overordnede ansvaret for programmet, og har også oppnevnt programstyret for SKATT. Programmet ledes av programstyret som opptre på vegne av Forskningsrådet. Programstyret er ansvarlig for at programmet når de oppsatte målene og gjennomføres på en mest mulig effektiv måte i henhold til de planene som er lagt og innenfor de rammene som er vedtatt av divisjonsstyret. Programstyrets oppgaver er primært av strategisk karakter. Programstyret er underlagt og rapporterer til divisjonsstyret gjennom avdelingsdirektør og divisjonsdirektør. Forskningsrådets administrasjon har ansvaret for driften av programmet.

Sammensetning

Programstyret er oppnevnt fra 04.05.2017 til 31.12.2021, og har følgende sammensetning:

- Eva Liljeblom, professor, Hanken Svenska Handelshögskolan, Finland (leder)
- Lars-Erik Borge, professor, NTNU
- Brita Bye, forsker, SSB
- Niels Kleis Frederiksen, chefsrådgiver, Skatteministeriet, Danmark
- Amanda Haugland, seniorrådgiver, Finansdepartementet
- Lars Håkonsen, forsker, Telemarksforskning
- Ingrid Rasmussen, avdelingsdirektør, Finansdepartementet
- Jan Södersten, professor, Uppsala Universitetet