



Skatteetaten

Opplevd oppdagelsesrisiko

Analyseteamet i Skatteetaten

Ved Stian Fagerli Arntsen, Anders Berset og Tormod Reiersen

Sammendrag

For å sikre legitimiteten til skattesystemet har Skatteetaten som mål at skattyterne skal oppleve en høy risiko for å bli oppdaget ved unndragelse av skatt og avgift – såkalt opplevd oppdagelsesrisiko. I en vurdering av oppdagelsesrisiko inngår både sannsynligheten for å bli oppdaget, og konsekvensene i form av sanksjoner og straff. Skatteetaten kan i størst grad påvirke sannsynligheten for å bli oppdaget, og i noe mindre grad konsekvensene. I denne rapporten har vi derfor rettet hovedfokus mot sannsynligheten for å bli oppdaget. Vi vil mer konkret se på forholdet mellom kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse.

Når vi ser på internasjonale undersøkelser, fremgår moral og etikk som de viktigste faktorene for å forklare om skattyter etterlever gjeldende lover og regler. Oppdagelsesrisiko fremkommer som noe mindre relevant. Det er interessant å se i hvilken grad kontroll fra skattemyndighetene kan ha effekt på oppdagelsesrisiko og etterlevelse. Internasjonal forskning har i stor grad blitt rettet mot personlige skattytere, men har trolig overføringsverdi til hele skattytermassen. Vi finner at tiltak for å øke opplevd oppdagelsesrisiko har gitt noe forskjellige resultater mellom ulike land. I USA viste en undersøkelse at å informere om at selvangivelsen vil bli kontrollert, har effekt på oppdagelsesrisiko og etterlevelse i enkelte grupper – eller segmenter – hvor etterlevelsen i utgangspunktet er lav. En undersøkelse i Sveits konkluderte med at etterlevelse i liten grad kan forklares med mulighetene til å unndra og kontroll fra skattemyndighetene. Men samtidig viser disse to studiene fra USA og Sveits at et høyt fokus på avskrekking og økt oppdagelsesrisiko for hele skattytermassen kan medføre redusert etterlevelse i segmenter hvor etterlevelsen i utgangspunktet er høy. En større dansk undersøkelse viste at kontroll eller informasjon om kontroll er effektivt med hensyn til å øke opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse. Det ble ikke påvist at kontroll medførte redusert etterlevelse for bestemte enkeltsegmenter i Danmark.

Skatteetaten har over flere år, i samarbeid med Næringslivets sikkerhetsråd og Samarbeidsforum mot svart økonomi, gjennomført spørreundersøkelser for å kartlegge blant annet opplevd oppdagelsesrisiko. Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO) for 2011 viser at 29 prosent av representantene for virksomheter med ansatte tror det er liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget ved unndragelse av skatt og avgift. Det er signifikante forskjeller mellom bransjer. De to bransjene som skiller seg ut med høyest andel som svarer at de opplever stor eller svært stor risiko å bli oppdaget, er undervisning og helse- og sosialtjenester. Det er størst andel som opplever liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget innenfor bygge- og anleggsvirksomhet og hotell- og restaurantvirksomhet. Andelen virksomheter som ikke kan utelukke at det har forekommet bevisste unndragelser ligger mellom 3 og 7 prosent. Virksomheter som ikke kan utelukke at det har forekommet unndragelser, har lavere opplevd oppdagelsesrisiko enn andre.

I tråd med tidligere forskning viser KRISINO 2011 at moral og etikk er viktige faktorer for skattyters etterlevelse. For de relativt få som ikke kan utelukke bevisst unndragelse, er det økonomisk lønnsomhet som er den viktigste motivasjonen. Analyser av undersøkelsen Svart økonomi tyder på at kontroll i regi av skattemyndighetene kan bidra til å øke opplevd oppdagelsesrisiko i enkeltvirksomheter, men vi finner ikke støtte for at kontroll har en almenpreventiv effekt for de tre enkeltbransjene i denne undersøkelsen.

Både tidligere forskning og våre analyser, indikerer at sammenhengene mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse er mer kompleks enn man først skulle kunne anta. Opplevd oppdagelsesrisiko er lite studert i Norge. Det er stort behov for sikrere kunnskap. Det anbefales derfor at det gjennomføres både en større spørreundersøkelse og andre typer undersøkelser for å fremskaffe sikrere kunnskap.

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
2. Teori og tidligere forskning på området	6
2.1 Skatteyder som profittmaksimerende aktør – en rational choice-tilnærming	6
2.2 Behavioristisk økonomisk modell	7
2.3 Hva viser forskning om kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse?	7
2.4 OECDs risikostyringsmodell	8
2.5 Konklusjon fra gjennomgang av teori og tidligere forskning	9
3. Analyser basert på spørreundersøkelser i Norge	11
3.1. Utvikling og bransjemessige forskjeller opplevd oppdagelsesrisiko	11
3.2 Opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse	13
Lavere opplevd oppdagelsessannsynlighet blant de som unndrar	13
3.3 Hvordan påvirker kontroll opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse?	14
3.4 Barrierer og motivasjonsfaktorer i forhold til unndragelser	16
4. Hovedkonklusjoner	18
5. Anbefaling knyttet til fremtidige målinger	20
Vedlegg 1. Tabeller og figurer	21
Referanser	24

1. Innledning

Finansdepartementet påpeker i tildelingsbrev til Skatteetaten at innsatsen innenfor likning og kontroll av næringsdrivende må være effektiv, slik at opplevd oppdagelsesrisiko øker og skattyter i økende grad etterlever skatte- og avgiftsreglene. I tråd med dette er opplevd oppdagelsesrisiko en styringsparameter for Skatteetaten. I denne rapporten vil vi derfor se på sammenhenger mellom kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og i hvilken grad skattyter etterlever gjeldende lover og regler.

Vi kan litt forenklet si at skattyterne etterlever når de

- er registrert i pliktige registre
- leverer riktige, dokumenterte og fullstendige opplysninger til rett tid
- betaler riktig skatt til rett tid

For å bidra til en høy etterlevelse har Skatteetaten en viktig oppgave i å forebygge og avdekke unndragelser av skatt og avgift. For å sikre legitimiteten til skattesystemet er det et mål at skattyterne skal oppleve en høy risiko for å bli oppdaget dersom de bevisst unndrar skatt eller avgift. Dette skal føre til at færre tar sjansen på å unndra, samtidig som alminnelige skattytere oppfatter at de som stjeler fra fellesskapet har en høy sannsynlighet for å bli oppdaget.

I Skatteetaten brukes begrepet opplevd oppdagelsesrisiko om skattyters subjektive vurdering av denne risikoen. I begrepet risiko inngår både sannsynligheten for å bli oppdaget, og konsekvensene i form av sanksjoner og straff. Tilleggsskatt og anmeldelser er eksempler på sanksjoner og straff innenfor Skatteetatens ansvarsområde. Skatteetaten kan i mindre grad påvirke resultatet av de samlede sanksjonene, men det har vært antatt at Skatteetaten kan påvirke opplevd oppdagelsesrisiko gjennom for eksempel avskrekkende virkemidler som kontroller. Det er en utbredt oppfatning at slike kontroller vil kunne ha en allmennpreventiv effekt gjennom blant annet mediedekning. Vedtak knyttet til straffeskatt offentliggjøres ikke, og er dermed antatt å ikke ha den samme allmennpreventive effekten. I denne rapporten vil derfor fokuset hovedsakelig være på skattyters vurdering av sannsynligheten for å bli oppdaget.

Skatteetaten har over flere år, i samarbeid med både Næringslivets sikkerhetsråd og Samarbeidsforum mot svart økonomi, kartlagt opplevd oppdagelsesrisiko gjennom spørreundersøkelser. Den siste undersøkelsen er gjennomført i 2011. I denne rapporten vil vi med utgangspunkt i en gjennomgang av tidligere forskning og data fra disse undersøkelsene, belyse følgende spørsmål:

- Hva viser tidligere forskning om forholdet mellom opplevd oppdagelsesrisiko og skattyters etterlevelse?
- Hva viser våre analyser om sammenhengen mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse?
- Hvordan vurderer næringslivet i Norge opplevd oppdagelsesrisiko?
- Er opplevd oppdagelsesrisiko en vesentlig barriere mot å unndra skatt eller avgift?
- Har kontrollerte virksomheter en høyere opplevd oppdagelsesrisiko?
- Hvordan bør forholdet mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse måles fremover?

2. Teori og tidligere forskning på området

For å forstå hvordan opplevd oppdagelsesrisiko henger sammen med etterlevelse av skatte- og avgiftsregler ser vi på noen overordnede teorier. Disse teoriene forsøker å forklare hva som er relevant i skattyters vurdering av om vedkommende skal etterleve eller ikke. Vi har i hovedsak kommet over forskning som er basert på personlige skattytere (lønnstaker og selvstendig næringsdrivende). Men både for virksomheter og vanlige lønnstakere er det i siste ledd personer som sitter igjen med gevinsten av å unndra. Dermed vil flere av mekanismene og årsakene til unndragelser trolig være relevante også på bedrifts- og virksomhetsnivå. For vårt formål er det særlig interessant å se i hvilken grad det er støtte i den skattefaglige litteraturen for at opplevd oppdagelsesrisiko påvirker skattyters etterlevelse.

Vi vil se på to ulike tilnærminger:

- Skattyter som profittmaksimerende aktør som gjør en rasjonell nytte-kostnads-kalkulering (rational choice)
- Behavioristisk økonomisk modell

2.1 Skatteyter som profittmaksimerende aktør – en rational choice-tilnærming

I 1972 introduserte Allingham og Sandmo en rational choice-basert modell hvor skattyter er antatt å være en rasjonell og profittmaksimerende aktør. Ifølge modellen vil skattyter velge å unndra dersom den forventede gevinsten av å unndra er større enn risikoen, i form av sannsynligheten for å bli oppdaget og størrelsen på straffen. Denne modellen gir ved første øyekast intuitiv mening. Så lenge oppdagelsesrisikoen eller størrelsen på straffen er høy nok, er det naturlig å tro at de fleste vil følge reglene. Et viktig poeng i denne modellen er at det ikke er nok med en høy oppdagelsesrisiko hvis ikke straffene også er strenge nok til å virke avskrekkende. Likeså er det ikke nok med strenge straffer dersom det er liten risiko for å bli oppdaget.

Internasjonale undersøkelser av det faktiske omfanget av unndragelser viser imidlertid at langt færre unndrar enn det modellen tilsier. Modellen forutsetter at mennesker gjør et rasjonelt valg basert på komplett informasjon om blant annet forventet gevinst og forventet straff. Psykologiske eksperimenter viser imidlertid at mennesker sjeldent handler på den måten vi forventer ut fra rational choice-modeller¹. Flere studier² av skattytere viser at verken sannsynligheten for å bli oppdaget eller størrelsen på eventuell straff er relevant for hvorfor enkelte skattytere velger å unndra³. En av studiene⁴ fant overraskende nok at informasjon om kontroll av selvangivelse førte til at etterlevelsen hos personer med høy inntekt falt i forhold til forrige år.

Allingham og Sandmos modell baserer seg på en situasjon hvor skattyter selv oppgir alle beløp på selvangivelsen. I dag er mye av informasjonen i selvangivelsen forhåndsutfyllt på bakgrunn av blant annet innrapportering fra arbeidsgiver, banker osv. Dette medfører at modellen i mange tilfeller er lite anvendelig. Kleven et al. (2010) finner likevel at modellen er gjeldende, særlig i tilfeller hvor tredjepartsinformasjon om inntektsforholdene til skattyterne, ikke blir rapportert. Skattytere som får alle sine inntektsforhold rapportert fra arbeidsgiver eller andre, har i mange tilfeller ikke mulighet til å unndra inntekt fra beskatning. I en analyse på danske data finner Kleven et al. (2010) støtte for at en modifisert variant av modellen til Allingham og Sandmo, som i tillegg tar hensyn til tredjepartsinformasjon, kan forklare personlige skattyters valg knyttet til unndragelser. Resultatene fra den danske undersøkelsen viser at unndragelsene

¹ Sutherland (1992), Ariely (2008).

² Clotfelter (1983), Beron, Tauchen & Witte (1988), Slemrod, Blumethal & Christian (2001) og Frey (2003).

³ Studiene viser at sannsynlighet for å bli oppdaget og størrelse på straff ikke er signifikante variabler for å forklare unndragelse.

⁴ Slemrod, Blumethal & Christian (2001).

på inntektsforhold som er gjenstand for tredjepartsinformasjon er veldig lav (ca 0,3 %), mens denne andelen er høy for inntekt uten tredjepartsinformasjon (ca 37 %). Den danske undersøkelsen indikerer videre at opplevd oppdagelsesansynlighet og etterlevelse for grupper med en høy grad av selvrappotering, kan påvirkes gjennom kontroll.

Allingham og Sandmos modell har i hovedsak vist seg å ha forklaringskraft for en begrenset gruppe av skattytere. En alternativ tilnærming til dette, er behavioristiske økonomiske modeller, som gir en forklaring på hvorfor etterlevelsen i de fleste moderne land er høyere enn hva rational choice-modellene skulle tilsi.

2.2 Behavioristisk økonomisk modell

Frey (2003) har foreslått en alternativ modell basert på den behavioristiske økonomiske retningen. Denne modellen kombinerer indre motivasjoner (intrinsic motivation) med ytre motivasjoner (extrinsic motivations). Indremotiverte handlinger er motiverende å utføre i seg selv. En indremotivert skattyter kan være motivert til å betale skatt fordi det føles riktig å bidra til fellesskapet. Ytremotiverte skattytere lar seg derimot motivere av resultatet av handlingen. For eksempel kan en ytremotivert skattyter betale korrekt skatt fordi vedkommende frykter konsekvensen av å bli tatt for skatteunndragelser. Teorien sier at etterlevelse kan forklares ut fra samspillet mellom indre motivasjoner som skattyters iboende holdning til skatt, og ytre motivasjon i form av blant annet hvordan skattemyndighetene handler i samspill med skattyterne. Dette samspillet kalles "Crowding Theory"⁵. Det er gjennomført en rekke psykologiske eksperimenter som viser at ytre motivasjon, som pengebelønning, kan undergrave indre motivasjon; ofte kalt "belønningens skjulte kostnad". Hele sju meta-analyser⁶ av psykologiske eksperimenter har dokumentert at denne effekten er robust og signifikant⁷.

Feld og Frey (2002) har også funnet konkret empirisk støtte til denne teorien fra analyser i Sveits, hvor det er store regionale forskjeller i hvordan hver kanton (delstat) behandler skatteunndragelser. Kantoner som fokuserte på å avskrekke ved hjelp av strengere straffer, hadde færre skatteunndragelser. Kantoner som i stedet fokuserte på en høyere oppdagelsesrisiko hadde derimot flere skatteunndragelser. I kantoner hvor det var høy grad av kontroll fra skattemyndighetenes side, ser det ifølge Feld og Frey ut til at denne mistilliten til skattebetalerne ble gjengjeldt med at egenmotivasjonen til å betale skatt ble noe undergravd av det høye fokuset på oppdagelsesrisiko.

I motsetning til rational choice-tilnærmingen konkluderer Feld og Frey (2002) med at etterlevelse i liten grad kan forklares ut fra muligheter til å unndra og av avskrekkende virkemidler fra skattemyndighetenes side (faktorer som til sammen utgjør opplevd oppdagelsesrisiko). Feld og Frey argumenterer for at det er skattemoralen som i stor grad kan forklare etterlevelse. Skattemoral har vist seg å være påvirket av at myndighetene har et tillitsfullt forhold til skattyterne. Flere studier påpeker i tråd med dette at rettferdig likebehandling (equity) er svært viktig for å forhindre skatteunndragelser⁸.

2.3 Hva viser forskning om kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse?

For Skatteetaten er det interessant å se hvilken effekt avskrekkende virkemidler som kontroll har på opplevd oppdagelsesrisiko. Forskningen på dette temaet er ikke entydig. Hessing et al. (1993) fant gjennom en spørreundersøkelse ut at personer som hadde fått korrigeringer av betydelige beløp på selvangivelsen hadde en høyere opplevd oppdagelsesrisiko. Samme studie viser imidlertid at personer som kun hadde mindre alvorlige feil i selvangivelsen, ikke opplevde en signifikant økning i opplevd oppdagelsesrisiko som følge av kontroll. Sheffrin

⁵ Frey 2003.

⁶ En meta-analyse er en samlet analyse av resultatene fra flere studier.

⁷ Frey 2003:391.

⁸ Torgler 2003:488-511.

og Triest (1992) finner derimot ingen signifikant forskjell i opplevd oppdagelsesrisiko mellom kontrollerte og ikke-kontrollerte skattytere. Disse studiene er basert på selvrapporterte tall fra spørreundersøkelser, og kan dermed ha store feilkilder. Et annet problem er å tolke hva respondenten faktisk legger i begrepet "opplevd oppdagelsesrisiko". En undersøkelse av Scholz og Pinney (1998) tyder på at skatteyttere ikke har noen objektiv kunnskap om risikoen for å bli oppdaget. Tvert imot ser skattytere ut til å systematisk overvurdere risikoen for å bli oppdaget.

Andre studier har sett mer konkret på hvordan etterlevelse påvirkes av konkrete tiltak. Heller ikke her er resultatene entydige. Avskrekkende tiltak som informering om-, og gjennomføring av kontroller er ifølge flere studier⁹ ikke særlig effektivt for å øke etterlevelsen i skattytermassen som helhet. For eksempel ble det i Minnesota i USA utført et eksperiment hvor det ble sendt ut brev til 1724 skattytere, med informasjon om at selvangivelsen deres vil bli grundig kontrollert¹⁰. Et slikt tiltak skulle kunne tenkes å ha en direkte effekt på den opplevde oppdagelsesrisikoen, og dermed også etterlevelsen. Likevel gir ikke dette eksperimentet entydig positive effekter. Sammenlignet med gruppen som ikke mottok brevet, hadde personer med lav til middels inntekt en svakt - men ikke signifikant - høyere etterlevelse sammenlignet med året før. For de med større mulighet til å unndra, som selvstendig næringsdrivende og bønder, økte etterlevelsen signifikant. Overraskende falt etterlevelsen hos personer med høy inntekt i forhold til forrige år. Dette kan bety at den indre motivasjonen ble undergravd av for sterke ytre motivasjoner fra skattemyndighetenes side.

Undersøkelsene fra USA og Sveits er interessante, men for Norge er det mer nærliggende å se på resultater fra våre naboland. I regi av Skat i Danmark ble det gjennomført en stor undersøkelse for å måle effekten av både kontroll og informasjon om kontroll (Kleven et. al 2010). Undersøkelsen ble gjennomført i en toårsperiode med et stratifisert representativt utvalg på 40 000 personlig skattytere. Det første året ble halvparten valgt ut til kontroll, mens den andre halvdel ikke ble kontrollert. Kontrollerte virksomheter rapporterte i gjennomsnitt 1 prosent høyere inntekt året etter. Det andre året ble det sendt ut brev med informasjon til en tilfeldig andel av utvalget om at deres selvangivelse ville bli kontrollert. En annen gruppe ble informert om at deres selvangivelse med 50 % sannsynlighet ville bli kontrollert. En tredje gruppe fikk ikke noe brev. Resultatene viser at slike brev hadde stor effekt hos de med en høy andel selvrapportert inntekt. Det var størst effekt blant de som fikk brev om at de helt sikkert ville bli kontrollert.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har på bakgrunn av teori og forskning innenfor etterlevelse, utarbeidet en risikostyringsmodell for skatteadministrasjoner. Denne gir en god oppsummering av mange viktige funn fra forskningen.

2.4 OECDs risikostyringsmodell

OECDs modell viser at skattyter påvirkes av en rekke forhold som økonomi, skattemyndighetenes innsats, og av egen iboende holdninger til skatt. Skattyterne er i OECDs modell inndelt i fire segmenter etter skattemoral, eller holdning til etterlevelse. Dette er illustrert i etterlevelsepyramiden i figur 1. Modellen legger vekt på at ulike virkemidler er effektive mot ulike segmenter.

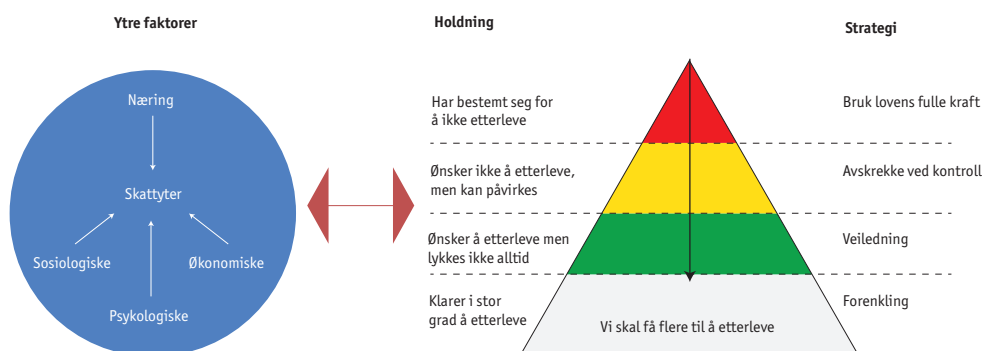
Øverst i etterlevelsepyramiden finner vi skattytere som har bestemt seg for å ikke etterleve. I dette segmentet finner vi for eksempel kriminelle som ikke har noen intensjon om å følge reglene. Modellen antar at disse vil forsøke å unndra selv om risikoen for å bli tatt er stor. For dette segmentet er strenge virkemidler, som rettslig forfølgelse, antatt å være et effektivt virkemiddel. Like under finner vi et segment som ikke ønsker å etterleve, men som er antatt å kunne påvirkes til bedre etterlevelse ved hjelp av avskrekkende virkemidler som øker oppdagelsesrisikoen. De to nederste gruppene ønsker å etterleve, men lykkes i varierende grad.

⁹ Dubin og Wilde (1988), Beron, Tauchen og Witte (1992:86), Slemrod, Blumenthal og Christian (1995).

¹⁰ Slemrod, Blumenthal og Christian (2001).

For disse gruppene er forenkling av regelverk og veiledning ansett som effektive virkemidler. Denne type virkemidler er svært kostnadseffektive siden de koster lite å implementere, samtidig som de når potensielt store deler av skattytermassen. Avskrekkende virkemidler som kontroll er på den andre siden resurs- og tidkrevende å gjennomføre, samtidig som de når frem til en langt mer begrenset andel av skattytermassen. Ifølge OECD bør det derfor være et mål å skape et press nedover i pyramiden slik at flest mulig skattytere kan nås med de mest kostnadseffektive virkemidlene.

Figur 1: Hvilke faktorer påvirker etterlevelse



Kilde: OECD.

Pyramiden gir en illustrasjon av OECDs risikostyringsmodell, men gir ikke et realistisk bilde av antall skattytere i de ulike segmentene i Norge. De fleste skattyterne ønsker å bidra og langt færre forsøker å unndra skatt og avgift. I realiteten er det derfor langt færre mot toppen av pyramiden enn hva figuren illustrerer. Skat i Danmark gjennomførte 11 462 stikkprøvekontroller av virksomheter og 11 000 kontroller av personlige skattytere. Basert på dette rangerte de skattyternes regeletterlevelse på en skala fra 0 til 6, hvor de som får en score fra 0 til 2 defineres som motspillere, mens karakterene 3 til 6 omfatter medspillere. Hele 99 % av de personlige skattyterne ansees på bakgrunn av dette for å være medspillere. Blant virksomhetene er 93 % regnet for å være medspillere og kun 7 % motspillere. I Danmark utgjør selvrapportert inntekt 5 % av inntekten til personlige skattytere, men den står for 87 % av unndragelsene for denne gruppen¹¹. Hvis man legger den danske undersøkelsen til grunn, vil potensialet for å bedre etterlevelsen ved å øke opplevd oppdagelsesrisiko være størst for virksomheter og personlige skattytere med høy grad av selvrapportering.

2.5 Konklusjon fra gjennomgang av teori og tidligere forskning

OECDs risikostyringsmodell gir en god oppsummering av de viktigste funnene fra forskningen. Begge de teoretiske hovedretningene ser ut til å være nyttige for å forklare etterlevelse i ulike segmenter. Den behavioristiske modellen kan forklare hvorfor etterlevelsen er relativt høy i moderne industriland. De fleste ønsker rett og slett å bidra til fellesskapet. Et mindretall har en mer negativ holdning til å betale skatt og avgift. I tråd med Allingham og Sandmos modell er det trolig at skattytere i dette segmentet påvirkes av opplevd oppdagelsesrisiko og straff. Virkemiddel som informering om – eller gjennomføring av – kontroll, kan forbedre etterlevelse når tiltakene rettes mot dette segmentet. Flere studier peker i retning av at unndragelse naturligvis er mer utbredt hos skattytere som har muligheter for å unndra, som for eksempel virksomheter og selvstendig næringsdrivende. Den danske undersøkelsen (Kleven et al. 2010) legger særlig vekt på at institusjonelle hindringer som tredjepartsinformasjon reduserer omfanget av unndragelser drastisk.

En av grunntankene i OECDs modell er viktigheten av å differensiere virkemiddelbruk og tiltak mellom ulike segmenter. Avskrekkende virkemidler som kontroll er antatt å være særlig effektivt

¹¹ Kleven et.al. (2010).

mot skattytere som ikke ønsker å etterleve, men som vil gjøre en rasjonell avveining basert på oppdagelsesrisiko og straff. Det er imidlertid viktig å presisere at økt oppdagelsesrisiko er regnet for å være et effektivt virkemiddel for et relativt lite segment av skattytermassen. Dette er et viktig poeng med hensyn til hvorvidt det er sannsynlig at eventuelle endringer i opplevd oppdagelsesrisiko skal kunne måles. Dersom tiltakene fører til økt opplevd oppdagelsesrisiko i akkurat dette segmentet, må effekten være svært stor dersom den skal gi utslag i gjennomsnittlig opplevd oppdagelsesrisiko i bransjer eller for landet totalt. Det kan tenkes at mediadekning kan ha en allmennpreventiv effekt på oppdagelsesrisikoen innad i bransjer, men denne typen sammenhenger er lite studert.

De tidligere undersøkelsene er i all hovedsak basert på analyse av konkrete tiltak eller spørreundersøkelser som er rettet mot personlige skattytere. Vi har i liten grad funnet relevante analyser innenfor dette området på bedrifts- og virksomhetsnivå. Det er imidlertid rimelig å anta at flere av faktorene som forklarer etterlevelse på personnivå har stor overføringsverdi også til beslutningstakere som gjør valg om etterleve på bedrifts- og virksomhetsnivå. Fra gjennomgangen av tidligere undersøkelser fremkommer skattemoral, økonomisk faktorer og tredjepartsopplysninger som viktig for å forklare etterlevelse blant personlige skattytere. I analysen som følger vil vi blant annet se om data fra norske spørreundersøkelser på virksomhetsnivå støtter disse funnene.

3. Analyser basert på spørreundersøkelser i Norge

I kapittel 2 har vi sett på hva teori og tidligere undersøkelser viser av sammenhenger mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse. Vi vil i dette kapitlet belyse disse sammenhengene for norske forhold. Vi vil mer konkret se på følgende spørsmål:

- Hvordan vurderer næringslivet i Norge opplevd oppdagelsesrisiko?
- Er det sammenheng mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse?
- Er opplevd oppdagelsesrisiko en vesentlig barriere mot å unndra skatt eller avgift?
- Har kontrollerte virksomheter en høyere opplevd oppdagelsesrisiko?

Hovedkilden til analysene er Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO). KRISINO var en årlig undersøkelse i perioden 2006 til 2009, og er på nytt gjennomført i 2011. Undersøkelsen Svart Økonomi ble gjennomført i 2002 og 2005 og har flere paralleller til KRISINO. Svart økonomi benyttes her for å supplere resultatene fra KRISINO med blant annet data om skatteetatens kontrollaktivitet i virksomheten.

KRISINO er gjennomført som telefonintervju med et utvalg ledere eller sikkerhetsansvarlige i 2 000 private og 500 offentlige virksomheter. I KRISINO er det en rekke spørsmål knyttet til kriminalitet og sikkerhetsmessige forhold, men også skatt og avgift er belyst. I undersøkelsen inngår ikke virksomheter uten ansatte. Virksomheter uten ansatte utgjør en stor andel av virksomhetene i Norge, og resultatene fra undersøkelsene er derfor ikke representative for hele næringslivet. Svarprosenten i årets KRISINO er 16 prosent for private - og 31 prosent for offentlige virksomheter. En så lav svarprosent kan bety at det er noen skjevheter i utvalget.

I undersøkelsen Svart Økonomi ble det i 2002 og 2005¹² gjennomført intervju med daglig leder, økonomiansvarlig, eller annen ansvarlig leder i et utvalg bransjer. Respondentene ble blant annet stilt spørsmål om opplevd oppdagelsesrisiko, unndragelser og kontroll fra skattemyndighetene. Undersøkelsen Svart Økonomi så på bransjer hvor det på forhånd ble antatt at risikoen for unndragelser var høy. I 2002 ble 950 virksomheter innen bygge- og anleggsnæringen, restaurantnæringen og fiskerinæringen intervjuet. I 2005 ble undersøkelsen utvidet til også å inneholde alternative helsetjenester, og utvalget økte til 1 626. Undersøkelsen har svar fra langt flere innen bygg og anlegg enn fra de øvrige bransjene¹³.

3.1. Utvikling og bransjemessige forskjeller opplevd oppdagelsesrisiko

I KRISINO er opplevd oppdagelsesrisiko belyst gjennom at respondentene er stilt følgende spørsmål:

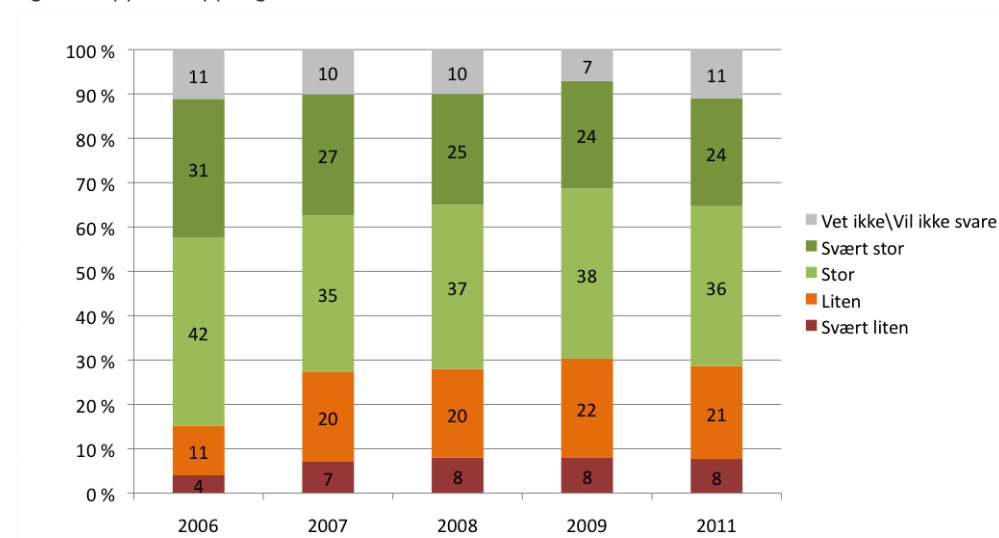
Dersom en virksomhet i din bransje unnlater å rapportere inn alle skatter og avgifter, hvor stor sannsynlighet tror du det er for at skattemyndighetene vil oppdage dette?

Nedenfor vil vi se på utviklingen i opplevd oppdagelsesrisiko over tid, og om det er forskjeller mellom ulike bransjer.

¹² Research International Feedback gjennomførte undersøkelsen i 2002 og Sentio Research undersøkelser gjennomførte undersøkelsen i 2005.

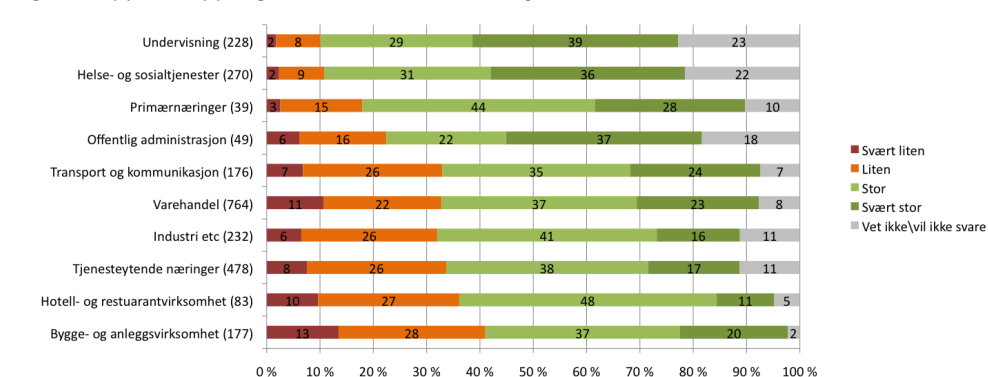
¹³ Bygg- og anleggsbransjen er representert med nesten dobbelt så mange respondenter som de andre to bransjene i 2002, og med 2-3 ganger så mange som de andre i 2005. Tallene under er ikke vektet. Bygg- og anlegg har dermed en stor innvirkning på resultatene.

Figur 2. Opplevd oppdagelsesrisiko fra 2006 til 2011



Vi ser av figur 2 at det var en markant nedgang i opplevd oppdagelsesrisiko fra 2006 til 2007. I 2006 svarte til sammen 15 prosent at det var liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget ved unndragelse av skatt og avgift. I 2007 økte denne andelen til 27 prosent¹⁴. Etter 2007 har opplevd oppdagelsesrisiko vært stabil. Totalt mener i overkant av 60 prosent at det er en stor eller svært stor risiko forbundet med å unndra skatt eller avgift. Dette kan sies å være positivt i forhold til å sikre legitimiteten til skattesystemet. I figur 3 har vi sett på variasjoner i opplevd oppdagelsesrisiko mellom ulike bransjer.

Figur 3. Opplevd oppdagelsesrisiko mellom bransjer



Det er signifikante¹⁵ forskjeller i opplevd oppdagelsesrisiko mellom bransjene. De to bransjene som skiller seg ut med høyest andel som svarer at de opplever stor eller svært stor risiko å bli oppdaget er undervisning og helse- og sosialtjenester. Også innen offentlig administrasjon og primærnæringer er denne andelen høyere enn i de øvrige bransjene. Det er størst andel som opplever liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget innenfor bygge- og anleggsvirksomhet, og hotell- og restaurantvirksomhet. Ved første øyekast kan dette være noe overraskende siden dette er bransjer hvor Skatteetaten har hatt relativt høyt fokus. Det kan imidlertid være flere forklaringer på dette. Én forklaring kan være at både mulighetene og omfanget av unndragelser er vesentlig større innenfor disse bransjene, og at mange aktører i disse bransjene har kjennskap til unndragelser som ikke blir oppdaget. En fellesnevner for både bygge- og anleggsvirksomhet og restaurant er blant annet tilgang til utenlandsk arbeidskraft, innslag av kontant oppgjør, og relativt mange små virksomheter med få ansatte.

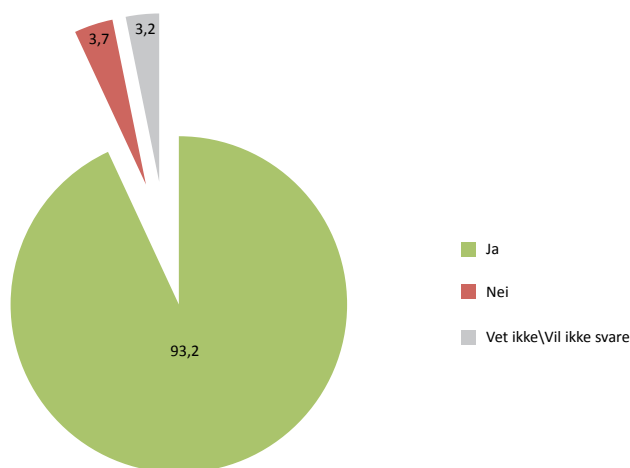
¹⁴ Vi finner nedgang i opplevd oppdagelsesrisiko i samtlige bransjer, noe som tyder på at nedgangen ikke skyldes forskjeller i utvalget mellom 2006 og 2007.

¹⁵ Kjikvadrat 178,884, df=27, Sig <0,000.

3.2 Opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse

I årets KRISINO har respondentene blitt spurt om de kan utelukke at det har blitt gjort bevisste forsøk på å unndra skatt eller avgift.

Figur 4. Vil du med sikkerhet kunne si at det ikke har blitt gjort bevisst forsøk på å unndra skatt eller avgift?



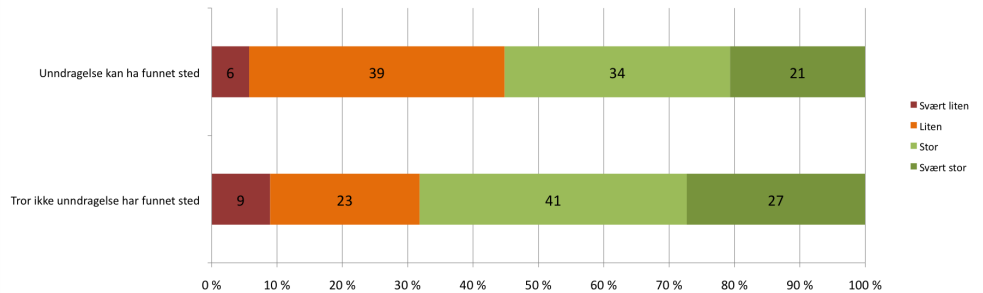
Vi ser av figur 4 at knappe 4 prosent av virksomhetene ikke kan utelukke at det har forekommet bevisste forsøk på unndragelser, mens vel 3 prosent ikke vet eller ikke vil svare. Disse tallene er ikke helt ulike tall fra Skat i Danmark¹⁶, hvor det på bakgrunn av tilfeldige kontroller ble anslått at 93 prosent av de næringsdrivende kan regnes for å være medspillere. Det er usikkert om de som svarer vet ikke/vil ikke svare i KRISINO, kan regnes for å være virksomheter hvor det har blitt unndratt eller ikke. Dersom vi ser disse tallene i sammenheng, gir de likevel indikasjoner på at de aller fleste virksomhetene ønsker å etterleve. Det må imidlertid understrekes at det ikke er usannsynlig med noe underrapportering mht. unndragelser i egen virksomhet og at KRISINO derfor kan undervurdere andelen som ikke kan utelukke unndragelser. Det er også mulig at unndragelse er mer vanlig i virksomheter uten ansatte (som tidligere nevnt er kun virksomheter med ansatte er representerte i denne undersøkelsen). Det er også usikkerhet knyttet til hvilke typer unndragelser som faller innenfor og utenfor de danske beregningene.

¹⁶ Kleven et al (2010).

Lavere opplevd oppdagelsessannsynlighet blant de som unndrar

I figur 5 har vi sammenlignet opplevd oppdagelsesrisiko blant de som kan utelukke unndragelse, og de som ikke kan utelukke at unndragelse kan ha forekommet.

Figur 5. Unndragelse og opplevd oppdagelsesrisiko



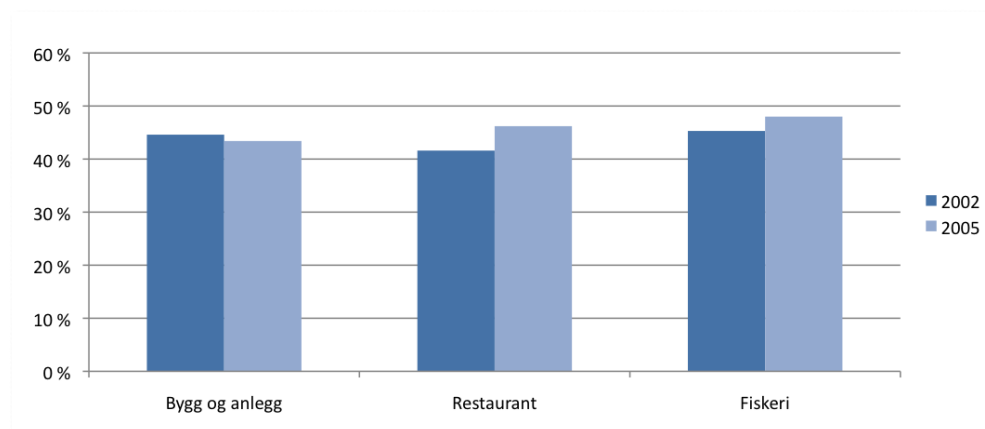
Blant de som ikke kan utelukke unndragelser, er det i årets KRISINO 45 prosent som mener at det er liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget, jf. figur 5. Blant de som utelukker unndragelse, er det 32 prosent som mener at sjansen for å bli oppdaget er liten eller svært liten. Dette tyder på at de som unndrar opplever en lavere risiko for å bli tatt enn de som ikke unndrar. Men her er det viktig å presisere at vi ikke vet noe om årsaksretningen. Dette behøver ikke å bety at de unndro fordi de opplevde at risikoen i utgangspunktet var lav. Årsaksretningen kan gå i motsatt retning. De som har unndratt skatt eller avgift uten å bli oppdaget, vil trolig oppleve en lavere opplevd oppdagelsesrisiko enn de som ikke har unndratt. For å se nærmere på årsakssammenhengen mellom kontroll og opplevd oppdagelsesrisiko har vi analysert data fra undersøkelsen Svart Økonomi, hvor vi blant annet har spurt om det har blitt gjennomført kontroll i virksomheten de siste 3-5 årene¹⁷.

3.3 Hvordan påvirker kontroll opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse?

For å se nærmere på forholdet mellom Skatteetatens kontrollaktivitet og opplevd oppdagelsesrisiko har vi først sett på andelen som ble kontrollert i de to årene undersøkelsen Svart økonomi ble gjennomført. Figur 6 viser andelen som sier de har blitt kontrollert av skattemyndighetene de siste 3-5 årene. Innen bygg- og anleggsbransjen er det 2 prosentpoeng færre som sier de har blitt kontrollert i 2005 enn i 2002. For restaurantbransjen er det 4 prosentpoeng flere som sier de har blitt kontrollert i 2005. I fiskerinæringen avhenger forskjellen til dels mye av hvorvidt man inkluderer de som har svart vet ikke. I figur 6 er disse med i totalberegningen, og forskjellen er på 3 prosentpoeng. Når de som svarer vet ikke er ekskludert, er forskjellen fra 2002 til 2005 på bare 1 prosentpoeng.

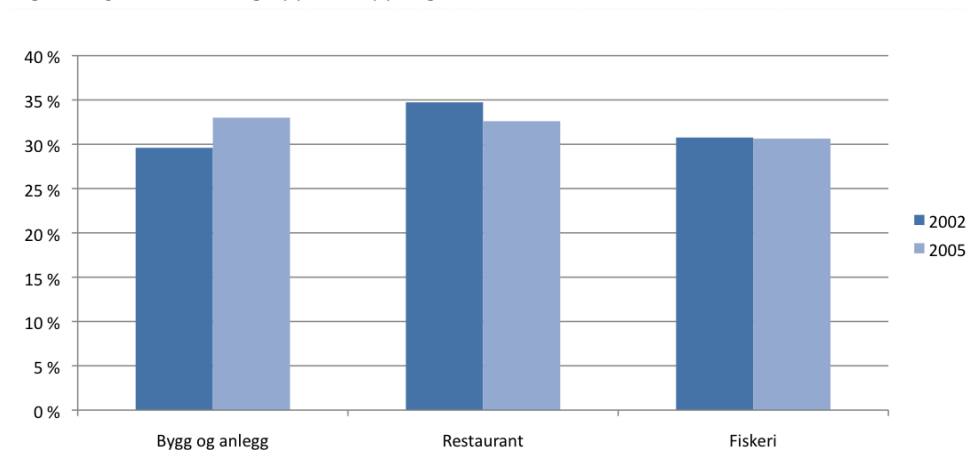
¹⁷ Det inngår ikke noe tilsvarende spørsmål om kontroll i virksomheten i KRISINO.

Figur 6. Andelen som har blitt kontrollert av skattemyndighetene de siste 3-5 årene i undersøkelsen Svart økonomi



Dersom økt kontrollvirksomhet fører til høyere opplevd oppdagelsesrisiko innad i en bransje, skulle vi dermed forvente at den opplevde oppdagelsesrisikoen viser noe nedgang i bygge- og anleggsbransjen, noe økning i restauranter og en svak økning i fiskerinæringen.

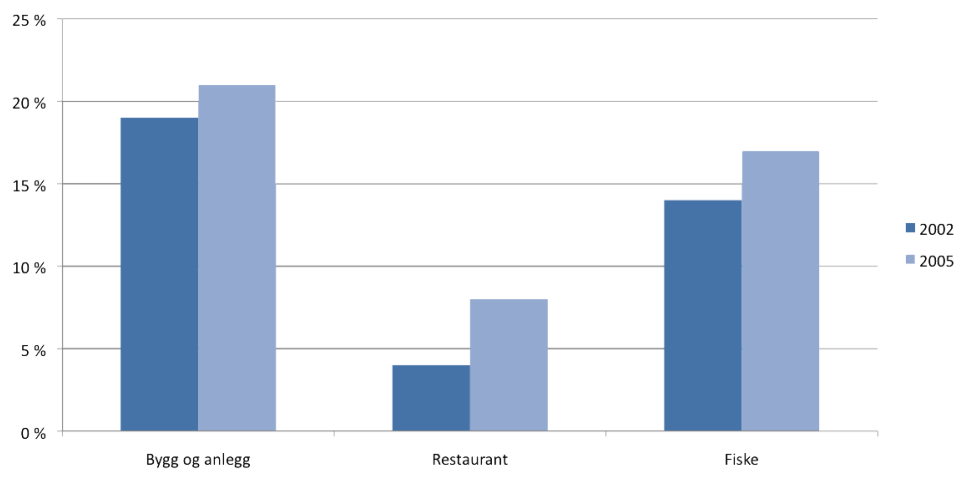
Figur 7. Gjennomsnittlig opplevd oppdagelsesrisiko i undersøkelsen Svart Økonomi



Figur 7 viser hvordan opplevd oppdagelsesrisiko¹⁸ varierer i samme periode. Innen bygg- og anleggsbransjen ser vi ikke en nedgang, men en økning i opplevd oppdagelsesrisiko fra 2002 til 2005. Innen restaurantbransjen ser vi en nedgang i den opplevde oppdagelsesrisikoen, til tross for at flere av respondentene har blitt kontrollert i 2005 enn i 2002. Innen fiskeri er oppdagelsesrisikoen så å si uendret, selv om noe flere av virksomhetene i bransjen ble kontrollert i 2005. Dersom vi antar at kontroll er den eneste faktoren som påvirker opplevd oppdagelsesrisiko, ser altså sammenhengen ut til å gå i motsatt retning for bygg- og anleggsbransjen og for restauranter, mens fiskerinæringen ser ut til å ikke påvirkes i det hele tatt. Hvordan varierer andelen som har unndratt i samme tidsperiode?

¹⁸ Originalt var svarkategoriene minst 50/50, minst 1 av 4, minst 1 av 10 og svært liten. Disse har blitt kodet om til 50%, 25%, 10% og 1% for figur 7.

Figur 8. Andel som ikke kan utelukke at det har forekommet bevisst unndragelse¹⁹ i undersøkelsen Svart økonomi



Dersom det er sammenheng mellom oppdagelsesrisiko og etterlevelse, burde vi forvente at andelen som unndrar i hver bransje følger det samme mønsteret. Siden opplevd oppdagelsesrisiko økte for bygg- og anlegg bør vi se en nedgang i unndragelser i denne bransjen. For fiskerinæringen bør nivået være noenlunde likt. Restaurantbransjen er den eneste bransjen med en tydelig nedgang i opplevd oppdagelsesrisiko, noe som burde føre til at flere unndrar i denne bransjen i 2005 enn i 2002. Men som vi ser i figur 8, økte andelen som sier at de ikke kan utelukke at unndragelse kan ha forekommet, ikke bare for restaurantvirksomheter, men for samtlige bransjer²⁰

Undersøkelsen Svart økonomi har klare svakheter i forhold til å gi et solid svar på hvordan kontroll påvirker opplevd oppdagelsesrisiko, og hvordan dette igjen påvirker omfanget av unndragelse. Det er svært sannsynlig at også andre faktorer enn hvorvidt skatteetaten har gjennomført kontroll, påvirker den opplevde oppdagelsesrisikoen og omfanget av unndragelser i disse bransjene. I undersøkelsen har kontrollerte virksomheter fra 5-9 prosentpoeng høyere opplevd oppdagelsesrisiko enn virksomheter som ikke har blitt utsatt for kontroll. Men vi ser ikke en reduksjon i andelen som unndrar når den opplevde oppdagelsesrisikoen i en bransje øker. Dette kan tyde på at kontroll ikke fører til høyere opplevd oppdagelsesrisiko innad i bransjene selv om hver enkelt virksomhet opplever risikoen som større dersom de har blitt kontrollert. Disse funnene må tolkes med varsomhet, da vi sammenligner ulike grupper hvert år, og ikke hvordan opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse endres etter kontroll i hver enkelt virksomhet. Til tross for disse svakhetene indikerer undersøkelsen Svart økonomi at sammenhengene mellom kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og unndragelse, er mer komplekse enn man først skulle kunne anta.

3.4 Barrierer og motivasjonsfaktorer i forhold til unndragelser

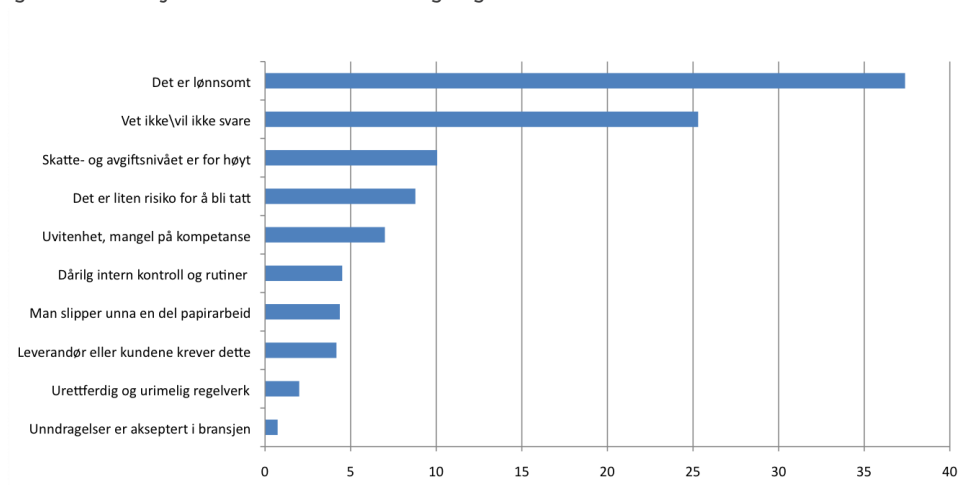
I årets KRISINO er respondentene spurt om barrierer og motivasjonsfaktorer knyttet til unndragelser. Respondentene som har svart at unndragelser ikke kan utelukkes, har blitt fulgt opp med spørsmål om motivasjonsfaktorer for å unndra, jf figur 9.²¹

¹⁹ Respondentene er spurt følgende spørsmål: "Det er en god del virksomheter som forsøker å unndra skatt og avgift. Vi ønsker nå å spørre om det kanskje kan ha forekommet bevisst unndragelse av skatt eller avgift i din virksomhet". Svaralternativene er "Ja, jeg er ganske sikker på at det ikke har forekommet bevisst unndragelse", "Nei, jeg ser ikke bort fra at det kan ha forekommet bevisst unndragelse" og "Vet ikke/Vil ikke svare"

²⁰ I restaurant er andelen som innrømmer unndragelser på 4 % i 2002 mot 8 % i 2005. I bygg og anlegg er det i 2002 nesten fem ganger så vanlig å innrømme at unndragelse kan ha forekommet som i restaurant. Det virker påfallende at denne andelen skal være så mye lavere i restaurant enn i bygg og anlegg og fiskeri. Dette kan indikere at det kan være skjevhet i utvalget.

²¹ Intervjuobjektet har fått mulighet til å oppgi flere svaralternativ. Når det gjelder motivasjonsfaktorer oppgir 91 prosent kun ett svar, og 9 prosent oppgir 2 motivasjonsfaktorer.

Figur 9. Motivasjoner for å unndra skatt og avgift

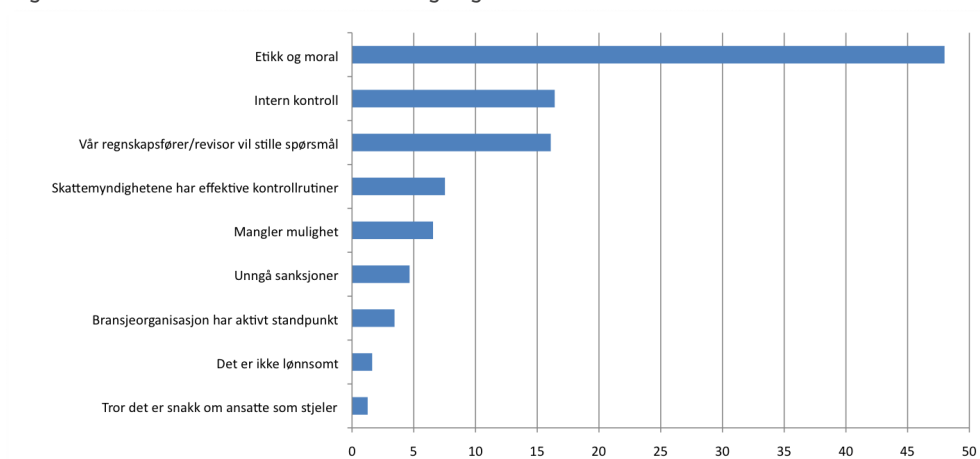


N = 92

Lav opplevd oppdagelsesrisiko oppgis sjelden som årsak til unndragelser

Figuren viser naturlig nok at de fleste oppgir økonomiske årsaker som lønnsomhet, og at de synes skatte- og avgiftsnivået er høyt. Vi merker oss også at det er en stor andel innenfor kategorien vet ikke/vil ikke svare. Ca 8 prosent nevner lav oppdagelsesrisiko som en motivasjon til å unndra. Tilsvarende har de som utelukker unndragelser i årets KRISINO fått spørsmål om barrierer mot å unndra²².

Figur 10. Barrierer mot å unndra skatt og avgift



N = 2329

Nær halvparten oppgir etikk og moral som barriere mot å unndra

Figur 10 viser at nær halvparten ønsker å etterleve skatte- og avgiftsregelverket ut fra etiske og moralske årsaker. Dette er i tråd med tidligere forskning og behavioristiske økonomiske teorier, som sier at etikk og moral er den viktigste faktoren for å forklare hvorfor de fleste velger å etterleve. Vi ser at kontrollmekanismer som intern kontroll og regnskapsfører og revisor også er viktige barrierer mot å unndra. Dette kan sies å være institusjonelle hindringer som trolig kan plasseres i samme kategori som tredjepartsinformasjonen, som viste seg å være så viktig i den danske undersøkelsen (Kleven et al. 2010). Skattemyndighetenes kontrollrutiner fremgår som noe mindre relevant enn disse institusjonelle hindringene.

²² På spørsmål om barrierer mot å unndra er det 82 prosent som kun oppgir en årsak. 16 prosent oppgir to årsaker, og 1,3 prosent oppgir tre årsaker.

4. Hovedkonklusjoner:

De fleste skattytere ønsker å etterleve. Moral og etikk fremgår i KRISINO som klart viktigste faktorer for etterlevelse av skatte- og avgiftsregelverket. Kontrollmekanismer i form av intern kontroll, regnskapsfører/revisor samt Skatteetatens kontrollrutiner, er også viktige pilarer. De to førstnevnte fremgår som mer relevant enn risiko for kontroll fra Skatteetaten.

Ifølge KRISINO 2011 tror 29 prosent av representantene for virksomheter med ansatte at det er liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget ved unndragelser av skatt og avgift. Vi finner at det er særlig lav opplevd oppdagelsesrisiko innenfor bygge- og anleggsvirksomhet og restaurantvirksomhet. Høyest opplevd oppdagelsesrisiko finner vi i undervisning og helse- og sosialtjenester. Også innen offentlig administrasjon og primærnæringer er denne andelen høyere enn i de øvrige bransjene. Skatteetaten har hatt relativt høyt fokus på å øke etterlevelsen innenfor både bygg og anlegg og restaurantvirksomhet. En forklaring til at opplevd oppdagelsesrisiko er lav innenfor disse bransjene kan være at både mulighetene og omfanget av unndragelser er vesentlig større enn i andre bransjer. Det kan også skyldes at mange aktører i disse bransjene har kjennskap til unndragelser som ikke blir oppdaget. Likevel må det kunne sies å være positivt at i overkant av 60 prosent mener at det er en stor eller svært stor risiko forbundet med å unndra skatt eller avgift.

Ifølge OECD vil ulike virkemidler være effektive mot ulike segmenter av skattytere. Etterlevelsen i Norge er høy og det er få som unndrar. På denne måten vil man forvente at kontroll har størst effekt på opplevd oppdagelsesrisiko hos de relativt få skattyterne som unndrar. Vi finner i KRISINO at de som potensielt unndrar har lavere opplevd oppdagelsesrisiko enn andre. I undersøkelsen Svart økonomi ser vi at de som potensielt unndrar, men som ikke blir kontrollerte, har den laveste opplevde oppdagelsesrisikoen. Tallene fra undersøkelsen Svart økonomi tyder på at kontroll kan bidra til å øke opplevd oppdagelsesrisiko hos den enkelte virksomhet. Men vi finner ikke at økt andel kontrollerte virksomheter øker den gjennomsnittlige oppdagelsesrisikoen når vi ser på bransjer. Dette kan tolkes på flere måter. Resultatene fra Svart økonomi kan indikere at kontroll ikke har allmennpreventiv effekt i de aktuelle bransjene. Undersøkelsen er imidlertid begrenset, og resultatene kan også skyldes mangler og svakheter i selv undersøkelsen.

Vi finner videre at:

- Det var en markant nedgang i opplevd oppdagelsesrisiko fra 2006 til 2007. Fra 2007 til 2011 har opplevd oppdagelsesrisiko vært stabil.
- De to bransjene som skiller seg ut med høyest andel som svarer at de opplever stor eller svært stor risiko å bli oppdaget, er undervisning og helse- og sosialtjenester. Bygge- og anleggsvirksomhet, og hotell- og restaurantvirksomhet er de bransjene med størst andel som opplever liten eller svært liten risiko for å bli oppdaget.
- KRISINO kan indikere at andelen virksomheter som bevisst unndrar ligger mellom 3 og 7 prosent
- Vi finner en lavere opplevd oppdagelsesrisiko blant de som ikke kan utelukke at unndragelse har forekommet i sin virksomhet
- De viktigste barrierene i forhold til unndragelser er etikk og moral, internkontroll og regnskapsfører/revisor

Analyse av datagrunnlag fra KRISINO og Svart økonomi har gitt mange interessante resultater som presentert ovenfor. Det er viktig å påpeke at spørreundersøkelser som KRISINO og Svart Økonomi ikke er tilstrekkelig til å belyse hele forholdet mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse. Når vi ser på internasjonale studier, har de gitt litt ulike resultater knyttet til sammenhengen mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse. I USA viste en undersøkelse at informasjon om at selvangivelse vil bli kontrollert, har effekt på opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse i enkeltsegment hvor etterlevelsen i utgangspunktet er lav. En større dansk undersøkelse viser effekt på etterlevelse ved kontroll og informasjon om kontroll. De fleste internasjonale undersøkelsene innenfor dette området har vært på personnivå – undersøkelser blant næringsdrivende og virksomheter er i liten grad gjennomført. I Norge vil det være viktig å kartlegge opplevd oppdagelsesrisiko gjennom andre kilder enn bare spørreundersøkelser. Dette kan gi økt kunnskap om sammenhengene mellom kontroll, opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse.

5. Anbefaling knyttet til fremtidige målinger

Både tidligere forskning og våre analyser gir klare indikasjoner på at sammenhengen mellom opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse er mer kompleks enn man først skulle kunne anta. Det er et stort potensial for å undersøke disse sammenhengene nærmere i en større undersøkelse knyttet til bare skatt og avgift, og ikke som en del av en større kartlegging av kriminalitet og sikkerhet som i KRISINO.

En mangel ved KRISINO for formålene i denne rapporten er at den ikke inkluderer virksomheter uten ansatte. Enkeltpersonforetak uten ansatte utgjør en stor andel av den norske skattytermassen. Undersøkelsen Svart økonomi er tilsvarende begrenset til noen enkeltbransjer hvor bygge- og anleggssektoren er overrepresentert.

I KRISINO er respondenten enten daglig leder eller sikkerhetsansvarlig. Disse to gruppene vil trolig ha ulike forutsetninger for å besvare spørsmål knyttet til skatt og avgift. Dette er en potensiell feilkilde.

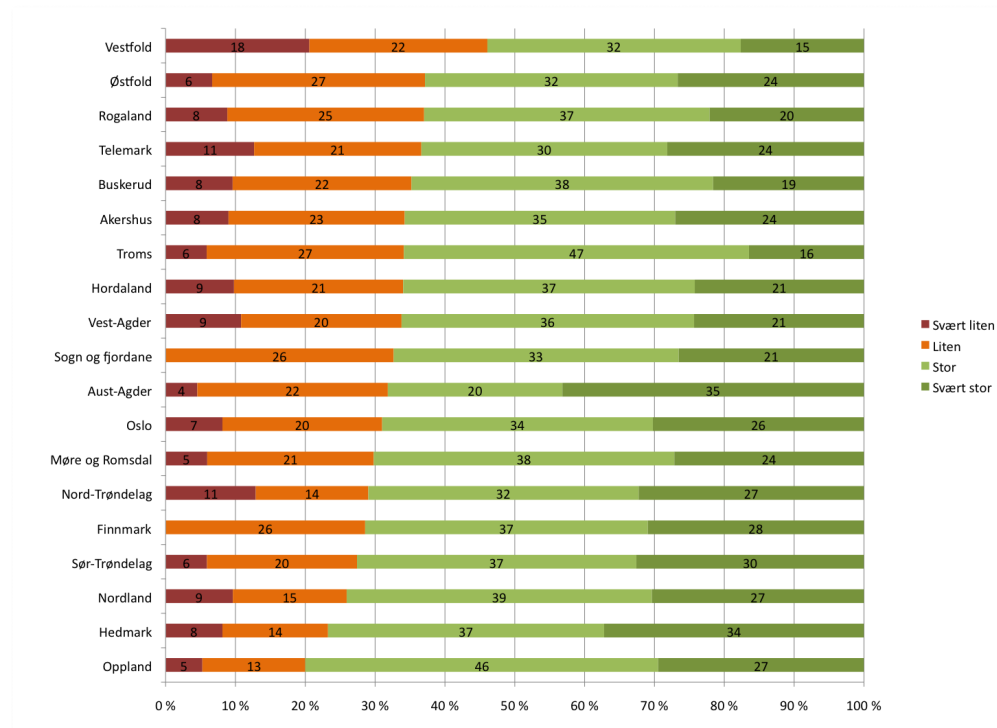
Mer generelt er det flere svakheter ved å benytte spørreundersøkelser til å kartlegge blant annet skatteunndragelser. Svarprosentene i spørreundersøkelser har gjennomgående vært synkende over tid (de Leeuw og de Heer 2002). I årets KRISINO er svarprosenten så lav som 16 prosent for private- og 31 prosent for offentlige virksomheter. Så lenge det er helt tilfeldig hvem som svarer, er ikke nødvendigvis dette et problem. Men med en så lav svarrate er det sannsynlig at det forekommer skjevheter i utvalget. Når man i tillegg tar i betraktning problemene med underrapportering av sensitive spørsmål, blir det klart at dette vil kunne gi et upresist bilde av unndragelser.

For å undersøke disse spørsmålene er det hensiktsmessig med en større undersøkelse som er representativ for hele næringslivet i Norge. Vi finner både her og i gjennomgang av internasjonal litteratur at tiltak for å øke opplevd oppdagelsesrisiko trolig har ulik effekt på forskjellige segmenter av skattytermassen. Dette er et område som er lite studert i Norge og hvor det er stort behov for sikrere kunnskap.

I tillegg til en større spørreundersøkelse er det hensiktsmessig å kartlegge hvordan opplevd oppdagelsesrisiko påvirkes av skatteetatens virkemiddelbruk gjennom andre typer undersøkelser.

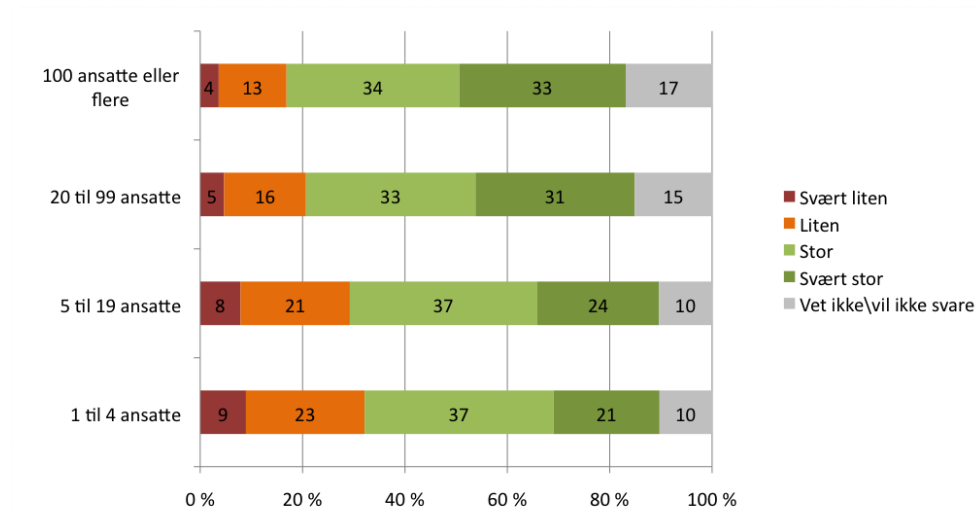
Vedlegg 1. Tabeller og figurer

Figur 11. Opplevd oppdagelsesrisiko og fylke. KRISINO 2011



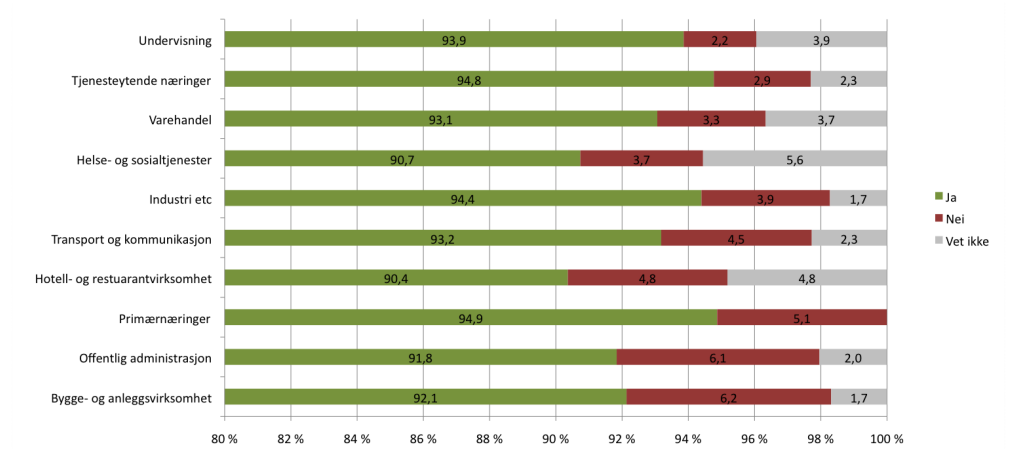
Kjikkvadrat 84,200, frihetsgrader 90, sig. <0,001

Figur 12. Opplevd oppdagelsesrisiko og bedriftsstørrelse. KRISINO 2011



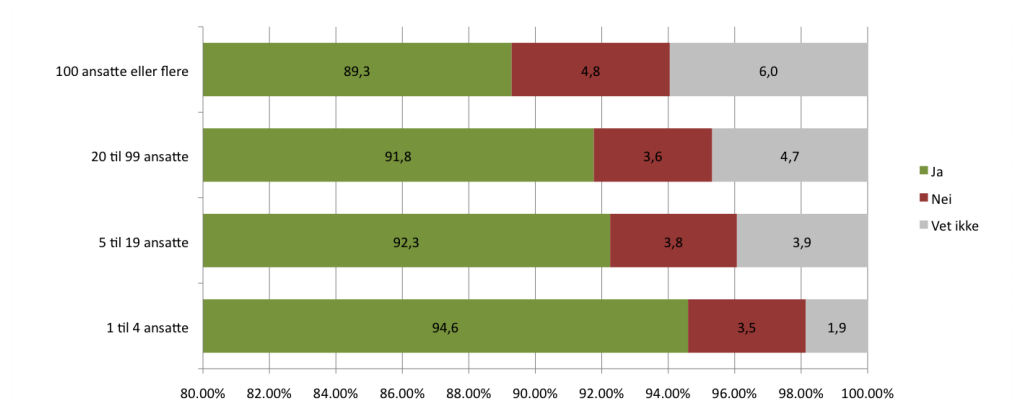
Kjikkvadrat 50,079, frihetsgrader 15, sig. <0,001

Figur 13. Unndragelse og bransje. KRISINO 2011



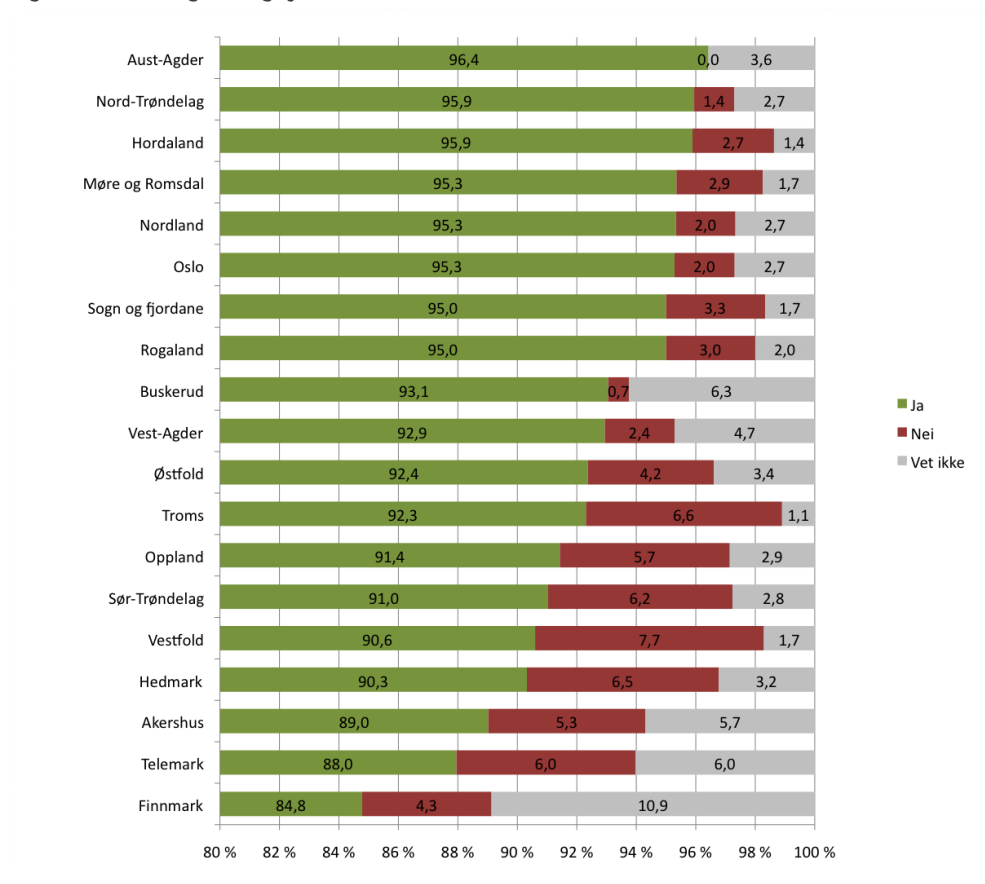
Kjikkvadrat 20,084, frihetsgrader 18, sig. <0,328

Figur 14. Unndragelse og bedriftsstørrelse. KRISINO 2011



Kjikkvadrat 13,736, frihetsgrader 6, sig. <0,033

Figur 15. Unndragelse og fylke. KRISINO 2011



Kjikkvadrat 56,373, frihetsgrader 36, sig. <0,017

Referanser

Allingham, M.G. og A. Sandmo (1972) Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1: 323-338

Andreoni, J., B. Erard, og J. Feinstein. "Tax Compliance." *Journal of Economic Literature*, 36(2), 1998, 818-60.

Ariely, Dan (2008) *Predictably Irrational. The hidden forces that shape our decisions*. London: Harper

Beron, K., H. V. Tauchen og A. D. Witte (1988) A structural equation model for tax compliance and auditing. Working paper series, Mimeo 2556, National Bureau of Economic Research.

Clotfelter, C. T. (1983) Tax Evasion and Tax Rates: an analysis of individual returns. *I Review of Economics and Statistics*, 65, 363-373

De Leeuw, Edith og Win de Heer (2002) "Trends in Household Survey Nonresponse: A Longitudinal and International Comparison". *I Survey Nonresponse*, ed. R. M. Groves, D. A. Dillman, J. L. Eltinge og R. J. A. Little, s.41-54. New York:Wiley

Effers, Henk, Russel Weigel og Dick D. Heffing (1987) The Consequences of Different Strategies for Measuring Tax Evasion Behavior. In *Journal of Economic Psychology*, Sept. 1987, 8(3), pp 311-37.

Frey, Bruno S og Lars P. Feld (2002) Trust breeds trust: how taxpayers are treated. *I Economics of Governance*, 3, 87-99.

Frey, Bruno S. (2003) Deterrence and tax morale in the European Union. *I European Review*, Vol. 1, Nr 3, 385-406

Hessing, Dick J. et al. (1993) Does Deterrence Deter? Measuring the effect of deterrence in field studies and experimental studies. *I Joel Slemrod (ed.) (1992) Why do People Pay Taxes? Tax Compliance and Enforcement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Kinsey, K.A. (1992) Deterrence and alienation effects of IRS enforcement: an analysis of survey data. *I J. Slemrod (Ed.) Why People Pay Taxes. Tax compliance and Enforcement*. (Ann Arbor: Univeristy of Michigan Press).

Kleven, Henrik Jacobsen, Martin Knudsen, Claus Thustrup Kreiner, Søren Pedersen og Emmanuël Saez (2010) Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Forthcoming Econometrica*.

Rablen, Matthew & Stephanie Clark (2007) Enforcing Tax Compliance: Audit Probability versus Audit Effectiveness. (Presentasjon: Public Economics Weekend, Sponsored by Warwick University, HM Revenue and Customs, and the British Academy)

Scholz, John T. og Neil Pinney (1993) Do Intelligent Citizens Free Ride? The Duty Heuristic, Low Information Rationality, and Cheating on Taxes. Unpublished Manuscript. Department of Political Science. State University of New York, Stony Brook

Sheffrin, Stephen & Robert K. Triest (1992) Can Brute Deterrence Backfire? Perceptions and attitudes in Taxpayer Compliance. *I Joel Slemrod (ed.) (1992) Why do People Pay Taxes? Tax Compliance and Enforcement*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Slemrod, J., M. Blumenthal og C. Christian (2001). Taxpayer Response to an Increased Probability of Audit: Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota, *Journal of Public Economics*. 79: 455-483.

Smith, K.W. (1992) Reciprocity and fairness: positive incentives for tax compliance. I J. Slemrod (Ed.) *Why People Pay Taxes. Tax compliance and Enforcement*. (Ann Arbor: University of Michigan Press), pp.223-250)

Sutherland, Stuart (1992) *Irrationality*. London: Printer and Martin Ltd.

Tavris, Carol og Elliot Aronson (2007) *Mistakes were made (but not by me)*. London: Printer and Martin Ltd.

Tittle, C. (1980) *Sanctions and Social Deviance: The Question of Deterrence*. New York: Praeger

Torgler, Benno (2002) *Tax Morale and Institutions*. WWZ-Discussion Paper 02/07, University of Basel.

Torgler, Benno (2003) *Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*. Dissertation. s. 51-66.

