

Alexander Svarverud

Effektmåling av Oslo kemnerkontors kontroller

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2015

Innhold

Forord	4
Sammenheng	5
Abstract	6
1. Innledning	7
Tema	7
Oslo kemnerkontor	7
2. Problemstilling	8
Problemstilling.....	8
Begrepsavklaringer	8
3. Teori	11
Innledning	11
Rational choice	11
Behavioristisk økonomisk modell	12
Hvilken avskrekkende effekt har kontroll på opplevd oppdagelsesrisiko?	13
OECDs risikostyringsmodell	14
Hvordan kan teorien knyttes til problemstillingene?.....	14
Reiser oppgaven juridiske og etiske problemstillinger?.....	15
4. Metode	17
Innledning	17
Bakgrunn for valg av metode og utvalg	17
Eksperiment som metode.....	18
Faktorer som truer eksperimentets validitet	19
Ulike typer eksperiment.....	20
Valg av undersøkelsesopplegg	20
Gjennomføring av undersøkelsen	21
Validitetsproblemer	23
Forskjellige typer frafall i forkant av undersøkelsen.....	23
Brutto- og nettoutvalg.....	25
Antall enheter og fordeling	26

5. Presentasjon av undersøkelsens resultater	28
Innledning	28
Resultater	28
Hva er forholdet mellom etterlevelse og skatteunndragelse?	30
6. Hvilke faktorer kan forklare resultatet av undersøkelsen?	32
Innledning	32
Viser resultatene av undersøkelsen høy etterlevelse?	32
Hvordan kan resultatene forklares med rational choice?	35
Hvordan kan resultatene forklares ut fra behavioristisk økonomisk modell?	38
Hvordan kan resultatene ses i sammenheng med OECDs risikostyringsmodell?	40
Skattemoral	43
Kan graden av etterlevelse forklares ut fra en generell høy tillit i Norge?	44
7. Oppsummering.....	46
Hva viser resultatene av undersøkelsen?	46
Forskjellen mellom eksperiment- og kontrollgruppen	47
Litteraturliste.....	49

Forord

Å skrive masteroppgave ved siden av fulltidsjobb har vært utfordrende, men samtidig en meget lærerik prosess. En av forutsetningene for en omfattende og robust velferdsstat er tilstrekkelig skatteinngang. Det å bekjempe skatteunndragelse er derfor svært viktig. Som kontrollør ved Oslo kemnerkontor har min motivasjon for denne studien vært å se om det er mulig å måle effektene av kontrollene vi gjennomfører.

Jeg vil benytte anledningen til å takke mine veiledere Asbjørn Johannessen og Mary Ann Stamsø, for konstruktive og nyttige tilbakemeldinger gjennom hele perioden. Jeg vil også takke min arbeidsgiver og kollegaer for hjelp med undersøkelsen som ble gjennomført.

Oslo, april 2015

Alexander Svarverud

Sammendrag

Temaet i denne studien er skatteunndragelse, herunder å måle effektene av Oslo kemnerkontors kontroller av selskap som arbeider på kommunale byggeplasser, ledet av Oslo kommunes kommunale foretak. Disse foretakene er blant annet ansvarlig for oppføring og rehabilitering av en betydelig bygningsmasse i Oslo, primært innenfor utdanning, helse- og sosialsektoren. Oversiktslister for en tilfeldig valgt dato, som viste hvilke selskap og ansatte som var til stede ved byggeplassene, dannet grunnlaget for undersøkelsen. Forskningsdesignet har vært å gjennomføre et eksperiment, der selskapene ble delt i en eksperiment- og kontrollgruppe. Totalt bestod utvalget av 280 enheter/selskap, som ble delt inn i to grupper, en eksperimentgruppe og en kontrollgruppe. Eksperimentgruppen mottok i forkant av fristen for å sende inn lønns- og trekkoppgaver et brev som informerte om kontroll. Kontrollgruppen mottok ikke noe brev. Etter fristen for innsendelse av oppgavene, ble det kontrollert i hvor stor grad selskapene hadde sendt inn oppgaver for de ansatte på byggeplassene. Det ble foretatt to målinger, en rett etter fristen og en rundt én måned senere. Resultatene viste at det store flertallet av selskapene (87,5 prosent) sendte inn oppgavene rettidig og dette tallet økte til 91,8 prosent når man tok hensyn til de som leverte oppgavene inntil én måned etter fristen. Videre viste resultatene at det er en statistisk signifikant forskjell mellom eksperiment- og kontrollgruppen ved den andre målingen. 95,1 prosent av selskapene i eksperimentgruppen sendte inn oppgavene, mens tilsvarende tall for kontrollgruppen var 88,4 prosent. Dette viser at selv om forskjellene er målbare, er de relativt små. Forskjellene kan forklares på flere måter: Med utgangspunkt i rational choice teori, kan forskjellen forklares med at gruppene har ulik opplevd oppdagelsesrisiko. Ut fra behavioristisk økonomisk teori så kan forskjellen forklares med at eksperimentgruppen ble utsatt for en ytre motivasjon gjennom brevet som ble sendt, og derfor valgte å sende inn oppgavene for å unngå sanksjoner og straff. Graden av etterlevelse kan også ses i sammenheng med tillit til samfunnet, der manglende etterlevelse er et tegn på mistillit. En alternativ forklaring til den relativt høye etterlevelsen er at selskapene i realiteten har lite handlingsrom. I tillegg til myndighetenes søkelys er det også av betydning at de ansatte ikke automatisk får godskrevet forskuddstrekk arbeidsgiveren har foretatt i lønnen, med mindre lønns- og trekkoppgave ble sendt inn. I så måte kan høy etterlevelse bare forklares med selskapenes samfunnsansvar og respekt for loven, eller den manglende muligheten til å unndra.

Abstract

Title: Measuring the effects of audits done by Oslo tax collector's office.

The topic for this research is tax evasion. Furthermore, a measurement of the effects of audits executed by Oslo tax collector's office on companies working on municipal construction sites, led by Oslo's municipal enterprises. These enterprises are responsible for construction and refurbishment of a significant amount of buildings in Oslo, primarily in the education, health and social sector. For the purposes of auditing, the municipal enterprises provided a list of on-site companies for a randomly selected date which to be investigated. The research design has been conducting an experiment, where companies are divided in one experimental and one control group. Overall the study consisted of 280 units/companies distributed equally between the two groups. Prior to the *Certificates of Pay and Tax deducted* deadline, the experimental group received a threat-of audit letter. The control group received no letter. After the deadline for submission of Certificates of Pay and Tax deduction, it was examined to what extent the companies had submitted this information. The results were measured twice, one right after the deadline and one approximately one month later. The results show that the vast majority (87.5 percent) of the companies submitted the Certificates of Pay and Tax deducted timely. This increased further for the second measuring point one month later (91.8 percent). Furthermore, the results show that there is a statistically significant difference between the experimental and the control group at the second measurement. 95.1 percent of companies in the experimental group submitted the Certificates of Pay and Tax deducted, while the corresponding figure for the control group was 88.4 percent. This shows that even though the differences are measurable, they are relatively small. The differences can be explained in several ways. Based on rational choice theory, the difference can be explained by the groups having different perceived risk of detection. Behavioural economic theory points to that the experimental group are subject to extrinsic motivation through the threat-of audit letter and therefore chose to submit the Certificates of Pay and Tax deducted to avoid sanctions and penalties. The degree of compliance can also be seen in the context of confidence to society, where noncompliance is a sign of mistrust. An alternative explanation for the high compliance is that companies in fact have little room for manoeuvring. In addition to the attention from authorities, it is also an important fact that the employees do not automatically get credited tax deducted (by the employer) on the prefilled tax return. In this sense, high compliance can only be explained by companies' social responsibility and respect for the law, or the inability to evade.

1. Innledning

Tema

Som overordnet tema har jeg har valgt å skrive om skatteunndragelse, nærmere bestemt å måle effektene av kontrollene Oslo kemnerkontor gjennomfører mot kommunale byggeplasser.

Oslo kemnerkontor

Oslo kemnerkontor er en selvstendig etat i Oslo kommune, organisatorisk underlagt byrådsavdelingen for finans. Faglig sett er etaten underlagt Finansdepartementet, skattedirektoratet og skatteetaten. Oslo kemnerkontor har i underkant av 300 ansatte og med en årlig kontantstrøm på rundt 200 mrd. kroner er dette landets største skatteoppkrever. Kjerneoppgavene består av regnskapsføring og fordeling av skatt og arbeidsgiveravgift, innkreving av skatt og arbeidsgiveravgift, samt kontroll av arbeidsgivere. I tillegg arbeider etaten med informasjon til arbeidsgivere og skattytere, samt ansvar for kommunale oppgaver som regnskapsføring og innkreving. Innenfor ansvarsområdet arbeidsgiverkontroll foretar etaten kontroll av arbeidsgivere hjemhørende i Oslo kommune. Kontrollene som gjennomføres varierer i omfang, fra enkle kontroller (formalkontroller) der man kun undersøker en snever del av virksomheten (for eksempel om selskapet benytter skattetrekkkonto eller melder ansatte inn/ut av Arbeidstakerregisteret), til mer omfattende kontroller av selskapets regnskap med tilhørende bilag. Oslo kemnerkontor gjennomfører blant annet en rekke formalkontroller av arbeidsgivere i bygg- og anleggsbransjen. Ved formalkontrollene blir det blant annet kontrollert hvorvidt virksomhetene er registrert i pliktige registre, leverer riktige opplysninger til rett tid og betaler de skatter og avgifter de skal.

Det har derfor vært interessant å forsøke å finne ut av om det er mulig å måle hvorvidt de kontrollerte arbeidsgiverne *etterlever* regelverket bedre enn de som ikke blir kontrollert.

2. Problemstilling

Problemstilling

Det har den siste tiden vært et økt fokus på arbeidslivskriminalitet, der ulike kontrolltater, regjeringen og arbeidsgiver/taker organisasjoner har ytret ønske om en økt satsning. I dette ligger det et spesielt fokus på blant annet bygg- og anleggsbransjen. En del av bakgrunnen for dette er medieoppslag om svart arbeid, hvitvasking og fiktiv fakturering i nettverk, eksempelvis overskrifter og artikler som «Tegnene blir stadig tydeligere på at hvitvasking, svart og grå økonomi er langt mer utbredt i Norge enn det både myndigheter og allmennhet har tatt innover seg» (*Aftenposten* 27.03.2014. Norge i grått, hvitt og svart, 2), «Norsk arbeidsliv er infiltrert av organiserte bander som er i ferd med å ta over kontrollen i stadig flere bransjer» (*Aftenposten* 02.02.2014. Kriminelle nettverk truer arbeidslivet, 2). «Betalt av dine skatte kroner - tiltalt for grovt heleri og svindel» (*Aftenposten* 01.04.2015, 2). For å illustrere det økende fokuset på dette, leverer et søk i Atekst på «arbeidslivskriminalitet» 264 treff pr. mars for 2015, mens det for hele 2014 var 314 treff. For 2013 var det kun 21 treff. Bygg- og anleggsbransjen har de siste årene blitt beskyldt for å være en bransje der svart arbeid og annen arbeidslivskriminalitet flourer. Utgangspunktet for oppgavens problemstillinger er en effektmåling av Oslo kemnerkontors kontroller av selskaper som har arbeidere på kommunale byggeplasser. I undersøkelsen deles de kontrollerte arbeidsgiverne inn i en eksperimentgruppe og en kontrollgruppe. Jeg har formulert tre problemstillinger:

1. Hvor omfattende er etterlevelsen blant arbeidsgiverne i kontrollen?
2. Er det forskjell mellom kontroll- og eksperimentgruppen?
3. Hvordan kan eventuelle forskjeller forklares?

Begrepsavklaringer

Oppgavens tema berører en del begreper som ikke er gitt at utenforstående skal ha kjennskap til. For å gjøre det lettere å lese oppgaven har jeg i de neste underkapitlene forsøkt å avklare og begrense sentrale begrep.

Etterlevelse

Etterlevelse er et begrep som brukes mye internt i skatteforvaltningen. Begrepet brukes i hovedsak mot skattytere og arbeidsgivere. En viktig del av etatenes arbeid er blant annet å sørge for at arbeidsgivere i størst mulig grad etterlever regelverket som etatene håndhever,

dvs. at de handler i tråd med gjeldende lover og regler. Mer spesifikt menes etterlevelse her om arbeidsgivere:

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

Oversiktslister og byggherre

I henhold til byggherreforskriften, er byggherre ansvarlig for daglig å føre og kontrollere oversiktslister¹. Denne oversiktslisten eller mannskaplisten skal inneholde følgende opplysninger:

- navn og adresse på bygge- eller anleggsplassen
- navn på byggherren
- navn på arbeidsgivere eller enmannsbedrifter eller for innleide arbeidstakere navnet på innleievirksomheten
- organisasjonsnummer for registreringspliktige virksomheter
- navn og fødselsdato på alle som utfører arbeid på bygge- eller anleggsplassen

Med byggherre menes her enhver fysisk eller juridisk person som får utført et bygge- eller anleggsarbeid². I praksis er ofte ajourføringen av oversiktslistene delegert til hovedentreprenøren eller byggeplassledelsen, men ansvaret hviler fortsatt på byggherre.

Lønns- og trekkoppgave

En lønns- og trekkoppgave viser hva en arbeidsgiver har utbetalt i løpet av året i lønn og andre ytelser til en enkeltperson. Den viser også hvor mye som er trukket i skatt og trygdeavgift. Opplysningene i lønns- og trekkoppgaven blir lagt til grunn ved ligningen og avregningen av skattyteren, dersom ligningsmyndighetene ikke har holdbare opplysninger om annet. Det er derfor avgjørende for riktig ligning og avregning at opplysningene som gis i lønns- og trekkoppgaven er korrekte og leveres innen fristen. Unnlater en arbeidsgiver å sende inn lønns- og trekkoppgaver vil ikke arbeidstakeren bli godskrevet det foretatte forskuddstrekket, og lønnsinntektene vil ikke bli medtatt i den forhåndsutfylte selvangivelsen, med den konsekvens at arbeidstakerens skatteoppgjør kan bli feil.

¹ Forskrift av 03.08.2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) § 15 (23.04.2015)

² Forskrift av 03.08.2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) § 4b (23.04.2015)

Plikten til å sende inn lønns- og trekkoppgaver var for til og med inntektsåret 2014 hjemlet i ligningsloven § 5-2¹ (nå endret). Bestemmelsen påla alle som har utbetalt lønn eller andre ytelser å sende inn oppgave over hva som ble utbetalt til den enkelte siste år. Disse opplysningene skulle gis «ukrevet», altså uten at ligningsmyndigheten etterspør de særskilt. Fristen for å sende inn oppgaver for 2014 var 31. januar 2015.

2014 var siste inntektsår for innsendelse av lønns- og trekkoppgaver. Fra og med inntektsåret 2015 er lønns- og trekkoppgaver erstattet med månedlige innrapporteringer, gjennom A-ordningen².

Kommunale byggeplasser

Med kommunale byggeplasser menes i denne oppgaven byggeplasser der et av Oslo kommunes kommunale foretak er byggherre, herunder Undervisningsbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF, Boligbygg Oslo KF, Oslo Havn KF eller Kulturbyggene i Bjørvika.

Arbeidslivskriminalitet/arbeidsmarkedskriminalitet

Begrepene brukes om hverandre og kan defineres på følgende måte: Arbeidslivskriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende.

¹ Lov av 13.06.1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 5-2 (23.04.2015)

²A-ordningen omfatter rapportering av arbeidsforhold og inntektsopplysninger til Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk sentralbyrå. Det er lagt opp til at opplysningene kan sendes elektronisk, enten fra lønssystem eller ved å registrere direkte i Altinn.

3. Teori

Innledning

Forskningen på etterlevelse er i hovedsak basert på personlige skattytere, altså lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, ikke arbeidsgivere (Næringslivets holdninger til etterlevelse og Skatteetatens virkemiddelbruk, 7). I siste ledd er det imidlertid enkeltpersoner som sitter igjen med gevinsten av å unndra skatt. Som følge av dette vil flere av mekanismene og årsakene til unndragelser trolig også være relevante på selskapsnivå. Overordnede teorier på området tar som regel utgangspunkt i skattyter som en profittmaksimerende aktør som gjør rasjonelle kost/nytte-vurderinger, bedre kjent som rational choice-tilnærming. Alternativet til denne modellen er behavioristisk økonomisk modell. Jeg vil nå se nærmere på disse modellene.

Rational choice

Allingham og Sandmo (1972) presenterte en modell basert på en *rational choice*-tilnærming, som tar utgangspunkt i skattyter som en profittmaksimerende aktør. Ifølge modellen vil skattyter velge å unndra skatt, dersom den forventede gevinsten av å unndra er større enn risikoen, i form av sannsynlighet for å bli oppdaget og størrelse på straffen. Her henger både oppdagelsesrisiko og straff nøye sammen. Det er ikke nok at oppdagelsesrisikoen er høy, hvis ikke straffen for å bli oppdaget også er høy nok. Det samme gjelder hvis straffene er strenge, men oppdagelsesrisikoen er liten. Det virker logisk at økt sannsynlighet for å bli oppdaget i kombinasjonen med strengere straffer vil redusere skatteunndragelser. Svakheten ved rational choice teorien er tiltroen til at mennesker handler rasjonelt og derfor undervurderer hvordan mennesker ofte handler ut i fra sine normer og verdier. Psykologiske eksperimenter har vist at mennesker sjelden handler på den måten vi forventer ut fra modellen (Sutherland 1992, Ariely 2008, sitert i Skatteetaten 2011, 6).

Videre forutsetter en slik modell at skattyter har en optimal oversikt over risikobildet, og dermed kjenner til myndighetenes utvelgelsesprosedyrer. En person som planlegger skatteunndragelse kan sannsynligvis tilegne seg informasjon om straffenivå, både i form av økonomiske straff og straff i mer tradisjonell forstand – fengsel. Det er derimot vanskeligere å vite på forhånd hva oppdagelsesrisikoen er. Kontrollmetodikk og «fokusområder» forandrer seg ofte, noe som gjør det vanskelig å vite hva oppdagelsesrisikoen faktisk er. En undersøkelse av Scholz og Pinney (1993, sitert i Skatteetaten 2011, 8) tyder på at skatteyttere ikke har noen objektiv kunnskap om risikoen for å bli oppdaget. Tvert imot ser skattytere ut til

systematisk å overvurdere risikoen for å bli oppdaget. Flere studier av skattytere viser at hverken sannsynligheten for å bli oppdaget eller størrelsen på eventuell straff er relevant for hvorfor enkelte skattytere velger å unndra. Studiene viser at sannsynlighet for å bli oppdaget og størrelse på straff alene ikke er variabler som kan forklare unndragelse (Clotfelter 1983, Beron, Tauchen og Witte 1988, Slemrod, Blumethal og Christian 2001 og Frey 2003, sitert i Oppdagelsesrisiko, 6). En av studiene fant overraskende nok at informasjon om kontroll av selvangivelse førte til at etterlevelsen hos personer med høy inntekt falt i forhold til forrige år (Slemrod, Blumethal og Christian 2001, sitert i Skatteetaten 2011, 6).

En annen innvending mot Allingham og Sandmos «rational choice»-modell er at den baserer seg på en situasjon hvor det er skattyteren selv som oppgir alle beløp på selvangivelsen. Selvangivelsen i dag baserer seg i stor grad på opplysninger fra tredjepart som arbeidsgivere - gjennom lønns- og trekkoppgaver, eller andre aktører som banker, boligsameier, osv. Slik har enkeltpersoner i mye mindre grad mulighet til å unnlate å opplyse om inntekts- og formueforhold sammenlignet med før. Kleven mfl. 2010 finner likevel modellen relevant, særlig på de områdene det fortsatt er selvrapporing av inntektsforhold. I en analyse av danske data finner Kleven mfl. (2010, 29) 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 denne undersøkelsen viser at unndragelsene på inntektsforhold som er gjenstand for tredjepartsinformasjon er veldig lav (ca. 0,3 prosent), mens denne andelen er høy for inntekt uten tredjepartsinformasjon (ca. 37 prosent). Undersøkelsen indikerer videre at opplevd oppdagelsesrisiko og etterlevelse for grupper med høy grad av selvrapporing, kan påvirkes gjennom kontroll (Skatteetaten 2011, 7).

Behavioristisk økonomisk modell

En alternativ modell til Allingham og Sandmos rational choice-modell er en behavioristisk økonomisk modell. Frey (2003) foreslo denne modellen som kombinerer indre og ytremotiverte handlinger. 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. Ifølge den behavioristisk økonomiske

retningen sier den 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* (Skatteetaten 2011, 7). Det er gjennomført en rekke psykologiske eksperimenter som viser at ytre motivasjon, som pengebelønning, kan undergrave indre motivasjon; ofte kalt «belønningens skjulte kostnad». (Frey 2003, 391).

Det er også funnet konkret empirisk støtte til denne teorien fra analyser i Sveits, hvor det er store regionale forskjeller i hvordan hver kanton eller delstat behandler skatteunndragelser (Feld og Frey 2002). I delstater som fokuserte på å avskrekke ved hjelp av strengere straffer, var det mindre skatteunndragelser. I delstater som i stedet fokuserte på en høyere oppdagelsesrisiko hadde derimot flere skatteunndragelser. I delstater hvor det var høy grad av kontroll fra skattemyndighetenes side, ser det 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 (Feld og Frey 2002, 97).

I motsetning til rational choice teorien konkluderte Feld og Frey (2002) med at etterlevelse i liten grad kan forklares ut fra muligheter til å unndra og avskrekkende virkemidler fra skattemyndighetenes side, det vil si faktorer som samlet utgjør opplevd oppdagelsesrisiko. Feld og Frey (2002, 97) argumenterer for at det er skattemoralen som i stor grad kan forklare etterlevelse, fordi rasjonelle skattytere ikke har noe incentiv til å avstå fra skatteunndragelse, på grunn av at avskrekkingen i de fleste land er lav. 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 er svært viktig for å forhindre skatteunndragelser (Torgler 2003), som undersøkte dette i henholdsvis Sveits og Costa Rica.

Hvilken avskrekkende effekt har kontroll på opplevd oppdagelsesrisiko?

Forskningen på dette området er ikke entydig. Gjennom en spørreundersøkelse utført i USA fant man at personer som hadde fått korrigeringer av betydelige beløp på selvangivelsen hadde en høyere opplevd oppdagelsesrisiko (Hessing mfl. 1993, sitert i Skatteetaten 2011, 7). Samme studie viser imidlertid at personer som kun hadde mindre alvorlige feil i selvangivelsen, ikke opplevde en økning i opplevd oppdagelsesrisiko som følge av kontroll.

Sheffrin og Triest (1992, sitert i Skatteetaten 2011, 7-8) finner derimot ingen stor forskjell i opplevd oppdagelsesrisiko mellom kontrollerte og ikke-kontrollerte skattytere.

OECDs risikostyringsmodell

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har utarbeidet en risikostyringsmodell, basert på teori og forskning rundt etterlevelse. 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. De fire segmentene av skattytere kan illustreres som en pyramide, se figur 5.2. Øverst finner man den delen av skattyterne som har bestemt seg for ikke å etterleve, herunder kriminelle. Det antas at denne gruppen vil prøve å unndra skatt selv om risikoen for å bli oppdaget er stor. For denne gruppen er det strenge virkemidler som rettslig forfølgelse som er mest aktuelt. Nest øverst i pyramiden finner man gruppen som ikke ønsker å etterleve, men som med nok avskrekkende virkemidler, herunder kontroll som øker oppdagelsesrisikoen kan «skremmes» til høyere etterlevelse. Under denne gruppen finner vi gruppen som ønsker å etterleve, men som trenger veiledning. Her er veiledning det antatt beste virkemidlet. Nederst i pyramiden finner vi gruppen som i stor grad etterlever. For å øke andelen i denne gruppen antas det at det beste virkemiddelet er forenkling av regelverket (OECD 2004, 41 og Skatteetaten 2011, 9).

Hvordan kan teorien knyttes til problemstillingene?

Teorien kan knyttes til problemstillingene på flere måter. Sett i lys av rational choice teori, kan man se på de kontrollerte selskapenes etterlevelse av regelverket. Hvis et selskap anser gevinsten ved å unnlate innsendelse av lønns- og trekkoppgaver som større enn risikoen for å bli oppdaget og straffen de kan få, vil de la være å sende inn oppgavene. En annen innfallsvinkel er å se problemstillingen i lys av en behavioristisk økonomisk modell. I denne modellen er det både indre og ytre motivasjoner som spiller inn. Det å sende inn lønns- og trekkoppgaver, kan i de fleste tilfeller være både indre og ytre motivert for selskapene. Lovlydige selskaper ønsker å følge lover og regler og handle ut fra det som de moralsk sett anser som «riktig». Oppdagelsesrisiko og straff i denne sammenheng henger sammen med ytre motivasjon. Ytre motivasjon her gjelder både ovenfor skattemyndigheter og ansatte. Ved innsendelse av lønns- og trekkoppgaver er det viktig å være klar over at selskapene ikke bare har skattemyndighetene å forholde seg til, men også sine egne ansatte. Ordlyden «trekk-» i

lønns- og trekkoppgave henviser til hva arbeidsgiveren rapporterer å ha trukket den enkelte ansatte i forskuddstrekk gjennom året som gikk. Hvis arbeidsgiveren ikke sender inn oppgavene, vil ikke brutto lønn og trukket skatt komme med på den forhåndsutfylte selvangivelsen til den ansatte. De ansatte skal på eget initiativ da sørge for å sende inn korrekt selvangivelse og de skal oppgi brutto lønn fra arbeidsgiver gjennom selvrapportering. Vedkommende kan imidlertid ikke oppgi trukket skatt på selvangivelsen, med det resultat at vedkommende ikke får fratrukk for dette beløpet når skatteoppgjøret eller avregningen er klar.

Jeg vil i kapittel 6 diskutere dette nærmere og også si noe om undersøkelsen i lys av OECDs risikostyringsmodell.

Reiser oppgaven juridiske og etiske problemstillinger?

Samfunnsvitenskapelig forskning må underordne seg to viktige prinsipper og retningslinjer. Det første handler om forskningsetiske retningslinjer og prinsipper og det andre er juridiske regler i medhold av lover, forskrifter og andre rettskilder.

Etikk dreier seg om prinsipper, regler og retningslinjer for vurdering av om en handling er riktig eller gal. Etikk er først og fremst mellommenneskelige forhold, eller hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Etske problemstillinger oppstår når forskningen direkte berører mennesker, spesielt ved datainnsamling (Johannessen, Christoffersen og Tufte. 2011, 93). En forsker må også forholde seg til de til enhver tid gjeldene juridiske regler. Hvis man skal samle inn og behandle personopplysninger, må man vurdere hvorvidt opplysningene kan være meldepliktige eller konsesjonspliktige.

Det er viktig å være bevisst på forskjellen mellom rollen jeg har som student ved Høgskolen i Oslo og Akershus og rollen som ansatt ved Oslo kemnerkontor, det gjelder både juridiske og etiske retningslinjer. Undersøkelsen i denne studien bygger på opplysninger som er taushetsbelagte i medhold av både forvaltningsloven, skattebetalingsloven, ligningsloven og folketrygdloven. I tillegg inneholder undersøkelsen indirekte personopplysninger, blant annet opplysninger om arbeidsgiver, hvem som er ansatte, fødselsnummer og inntektsforhold til enkeltpersoner. I rollen som ansatt hos Oslo kemnerkontor har jeg tilgang til alle disse opplysningene. Videre er opplysningene som blir presentert i denne studien anonymisert.

Det er ikke mulig å identifisere hverken enkeltpersoner eller tilhørende arbeidsgiver. Videre blir det ikke presentert opplysninger som bryter med de taushetsbestemmelser jeg som ansatt er underlagt. Jeg anser derfor at denne oppgaven ikke reiser juridiske eller forskningsetiske problemstillinger. Det er imidlertid viktig å presisere at eventuelle forhold som avdekkes gjennom denne undersøkelsen, ikke vil få konsekvenser for berørte selskap og enkeltpersoner.

4. Metode

Innledning

Metoden som brukes i denne oppgaven er kvantitativ metode, herunder et eksperiment. Eksperimentgruppen utsettes for en påvirkning kontrollgruppen ikke får, en kontrollaktivitet foretatt av Oslo kemnerkontor.

Variablene i undersøkelsen er hvordan Oslo kemnerkontors kontroller (x) påvirker selskapers oppfyllelse av regelverket ved innsending av lønns- og trekkoppgaver (y). Oslo kemnerkontors kontroller er uavhengig variabel og avhengig variabel er innsendelse av lønns- og trekkoppgaver.

Hovedformålet med eksperimentet er å kunne si noe om *alle* selskapene som arbeider på *alle* de kommunale byggeplassene i Oslo. Det var derfor ønskelig å utføre en undersøkelse som hadde så høy ytre validitet som mulig, slik at resultatene kunne generaliseres.

Bakgrunn for valg av metode og utvalg

Gjennom samarbeid med Oslo kommunes kommunale foretak, herunder Undervisningsbygg, Omsorgsbygg, Boligbygg, Oslo Havn og Kulturbyggene i Bjørvika, har Oslo kemnerkontor fått tilgang til oversiktslister som inneholder navn på selskaper og tilhørende ansatte som har arbeidet på de forskjellige byggeplassene. Denne informasjonen danner grunnlaget for denne undersøkelsen, der hvert enkelt selskap utgjør en enhet (n).

Det er stor forskjell på omfanget av arbeidet på de ulike byggeprosjektene. Dette skyldes i hovedsak prosjektenes størrelse, men også hvor langt i byggeprosessen det enkelte prosjektet er. Ideelt sett hadde den beste tilnærming vært å ta med alle selskapene som har vært til stede på en av de kommunale byggeplassene i utvalget. Den tilnærmingen ville blitt for omfattende av flere årsaker. Overordnet ville det vært for ressurskrevende for både de kommunale foretakene og Oslo kemnerkontor. Oversiktslister skal føres daglig, dvs. at det i løpet av en vanlig måned med 20 arbeidsdager ville vært 20 lister som måtte fremskaffes, sendes og blitt gjennomgått. Det er ikke gitt at flere oversiktslister ville generert flere selskap til utvalget og dermed gjort undersøkelsen mer representativ.

Det ble derfor valgt ut én dato tilfeldig – 26. november 2014. De kommunale foretakene ble bedt om å fremskaffe oversiktslister for alle sine aktive prosjekter denne datoen. Alle selskapene representert på kommunale byggeplassene i Oslo denne dagen, dannet derfor grunnlaget for utvalget til denne undersøkelsen.

De innhentede dataene viste at det var i underkant av 300 ulike selskap representert på de kommunale byggeplassene den utvalgte dagen, hjemhørende i rundt 50 ulike kommuner. Hadde man endt opp med færre selskap, måtte man valgt å fremskaffe oversiktslister fra flere tilfeldige datoer. Hadde antall selskap vært mye høyere enn det faktiske antallet, måtte man valgt ut selskap tilfeldig til å bli med i den videre undersøkelsen, da det hadde blitt for omfattende å undersøke alle. Antallet jeg her endte opp med ble imidlertid ansett som tilstrekkelig til å gjennomføre undersøkelsen.

Eksperiment som metode

Et eksperiment eller et kontrollert forsøk er den klassiske vitenskapelige design både innenfor naturvitenskapene, medisin og i samfunnsfagene. Ronald A. Fisher regnes som det moderne eksperimentets far. I 1920-1930-årene stod han for flere nyvinninger og eksperimentell design og statistisk analyse (Ringdal 2013, 126). Senere spredte dette seg fra landbruksvitenskap og biologi til samfunnsvitenskapene. For empirisk å avgjøre hvorvidt det er en årsakssammenheng mellom to fenomener, er det vanlig å kreve at sammenhengen mellom fenomenene er robust. Denne tilnærmingen har sin opprinnelse hos filosofene David Hume og John Stuart Mill. En årsakssammenheng er robust dersom man kan utelukke alternative forklaringer på sammenhengen mellom to fenomener. Følgende tre betingelser må oppfylles: sammenhengen mellom fenomenene må kunne påvises, årsaken må komme før (eller samtidig) med effekten i tid, og det må bli tatt hensyn til og kontrollert for andre teoretisk relevante variabler (Johannessen, Christoffersen og Tufte. 2011, 324).

Eksperimentet blir regnet for å være den beste måten å gjennomføre en undersøkelse der man vil studere årsakssammenhenger. En robust sammenheng betyr at årsaksrekkefølgen mellom x og y er spesifisert og sammenhengen er kontrollert for andre variabler. I et eksperiment kontrolleres rekkefølgen mellom x og y, ved at forskeren bestemmer når eksperimentgruppen skal eksponeres for x. Det er essensielt at kontroll for andre faktorer sikres gjennom å gjøre et tilfeldig utvalg, også kalt randomisering (Ringdal 2013, 126-129).

Troverdigheten til et eksperiment er avhengig av at eksperiment- og kontrollgruppen er like eller ekvivalente. Dette ble i denne studien sikret ved randomisering. Randomisering er å la tilfeldig trekking avgjøre om en enhet havner i eksperiment- eller kontrollgruppen. Dette kan gjøres på mange måter. Hovedpoenget er at forskeren ikke skal ha noen innvirkning på hvilken gruppe enhetene havner. Man må her ta utgangspunkt i at enheter som havner i den ene gruppen, like gjerne kunne ha havnet i den andre gruppen. Randomisering sikrer at det bare vil være tilfeldige forskjeller mellom de to gruppene i utgangspunktet. De ulike gruppene kan imidlertid faktisk være ganske ulike, selv om man trekker tilfeldig. Tilfeldigheter kan gjøre at det blir en overvekt av selskap som ikke etterlever regelverket i én av gruppene. Sjansen for dette skal være tilfellet, avtar når antallet enheter økes.

Fordelen med et ekte eksperiment ligger i undersøkelsens høye indre validitet. Med indre validitet menes å kunne gjøre slutninger om årsakssammenhenger. Jo større kontroll forskeren har over eksperimentet, jo høyere indre validitet har det. Med ytre validitet menes funnernes generaliserbarhet. Motsetningene som illustrerer dette er et laboratorieeksperiment kontra et felteksperiment, der førstnevnte har høy indre validitet og sistnevnte har høy ytre validitet.

Eksperimentets reliabilitet handler om målesikkerhet, eller pålitelighet. Begrepet sier noe om i hvilken grad ulike forskere vil oppdage samme fenomen i den samme eller lignende situasjoner. Det sier også noe om hvorvidt gjentatte målinger med samme måleinstrument vil gi samme resultat¹. Undersøkelsen her baserer seg på registerdata, som regnes for å være pålitelige.

Jeg mener at validitet og reliabilitet for denne undersøkelsen er høy.

Faktorer som truer eksperimentets validitet

Som forsker er det et viktig å kunne gjenkjenne og eliminere andre forklaringer på et fenomen enn forskerens påvirkning (x). Forskeren ønsker å kunne si at x er årsak til y. I virkeligheten må slike konklusjoner trekkes med klare forbehold, fordi man ikke kan utelukke at andre variabler har skapt effekten på y (Ringdal 2013, 130).

¹ <https://sml.snl.no/reliabilitet> (26.04.2015)

Et stort frafall etter at forskeren har fordelt enhetene i en eksperiment- og en kontrollgruppe vil kunne svekke eksperimentets indre validitet. Fraffallet i denne undersøkelsen er nærmere omtalt senere i kapittelet. Videre er faktorer som modning, historie og seleksjonsproblemer lite relevant for denne undersøkelsen. Instrumenteffekten kan derimot kunne tenkes å være relevant for undersøkelsen. Samtidig er ikke enhetene klar over at de er med i et eksperiment, hvilket medfører at de i praksis har liten mulighet til å la seg påvirke av instrumenteffekten.

Ulike typer eksperiment

Eksperimentdesignet som ble benyttet i denne oppgaven var ekte eksperiment med bare posttest. Dette regnes som den enkleste eksperimentelle designen og er ifølge Campbell og Stanley (1963, sitert i Ringdal 2013, 133) sterkt undervurdert. Kort fortalt går designet ut på å dele utvalget tilfeldig i en eksperiment- og kontrollgruppe. Den avhengige variabelen måles bare etter forskeren har utsatt eksperimentgruppen for en påvirkning. Denne typen design beskytter mot en rekke alternative forklaringer. To grupper er nok til å vise en effekt og randomiseringen beskytter mot selektivitet. Forskjeller ved modning vil ikke her spille noen rolle fordi begge gruppene i så fall burde bli påvirket likt. Det samme gjelder historieeffekten. Den instrumentelle effekten minimaliseres fordi det kun foretas én måling (Ringdal 2013, 132).

Et alternativ til designet med kun en posttest er i tillegg å ha med en pretest. Dette kunne bidratt til å si noe om de to gruppene forut for posttesten. I denne undersøkelsen var det derimot ikke mulig på forhånd å måle egenskapene til enhetene med tanke på skjevheter direkte (se for øvrig tabell 4.3).

I forsøksplanlegging er det viktig å være bevisst på hvor sensitivt en design er, det vil si mulighetene til å oppdage en virkelig effekt (Lipsey 1990, sitert i Ringdal 2013, 135). Dette er krevende og teknisk vanskelig, men Ringdal (2013, 135) trekker frem at hovedpoenget er at en må passe på at gruppene blir store nok til å kunne påvise de eksperimentelle effektene som forventes. I denne undersøkelsen inngår i underkant av 300 enheter.

Valg av undersøkelsesopplegg

Oslo kemnerkontor har i likhet med andre skatteoppkrevere kun anledning til å kontrollere arbeidsgivere tilhørende egen kommune. Ønsker man å kontrollere arbeidsgivere tilhørende

andre kommuner, må man innhente fullmakt fra skatteoppkreveren i kommunen arbeidsgiveren er hjemhørende i. På grunn av det store antallet ulike skatteoppkrevere og utfordringer knyttet til dette, ble det vurdert flere alternative opplegg til dette.

Første alternativ var å sette alle utenbys selskap som kontrollgruppe, for deretter å kontrollere alle selskap i utvalget som er hjemmehørende i Oslo kommune. En slik fremgangsmåte forutsetter at det ikke er noen forskjell mellom selskap med forretningsadresse innenfor og utenfor Oslo. Dette vil kunne føre til seleksjonsproblemer. Generelt er det et krav om at kontrollgruppen skal trekkes tilfeldig for at det skal kunne kalles et ekte eksperiment, hvis ikke er man over på et kvasiekperiment, hvilket gir svakere grunnlag for å trekke årsaksslutninger enn ekte eksperimenter (Johannessen, Christoffersen og Tufte. 2011, 361).

Det andre alternativet var å konsentrere seg utelukkende om selskaper hjemhørende i Oslo. Med en slik fremgangsmåte ville man unngått problematikken som første alternativ innebar. Ulempen er at eksperimentet kunne oppfattes som noe snevert, da kun selskaper fra Oslo var omfattet. Jeg anser dette opplegget som et bedre alternativ enn det første, imidlertid vil datagrunnlaget med dette alternativet blitt vesentlig svekket, fordi det anslagsvis ville ekskludere 50-60 prosent av enhetene, da de ikke tilhører Oslo.

På grunn av de metodiske problemene ved de to alternativene nevnt, landet jeg på at det beste var å innhente fullmakter fra de berørte skatteoppkreverne, selv om dette var tidkrevende. Denne løsningen bidro i tillegg til å sikre et større antall enheter til undersøkelsen, også at resultatene lot seg generalisere. Det er viktig å ikke bevist bruke en metode som senere kan bli gjenstand for validitetskritikk, når man har muligheten til å gjennomføre undersøkelsen på en mer metodisk riktig måte.

Gjennomføring av undersøkelsen

Når man har en oversikt over alle selskapene (enhetene) som skal være med i undersøkelsen, må man dele gruppen i to; en eksperiment- og kontrollgruppe. Det er i den forbindelse viktig å gjøre en tilfeldig trekning, slik at forskeren ikke har noen innflytelse på utvelgelsen. Utvelgelsen av de to gruppene ble i denne undersøkelsen derfor gjort ved hjelp av regnearkprogrammet Microsoft Excels «tilfeldighetsfunksjon». Programmet delte utvalget i to like store deler, en eksperimentgruppe og en kontrollgruppe. Totalt bestod utvalget av 280

enheter (etter frafall), med en fordeling på henholdsvis 142 i eksperimentgruppen og 138 i kontrollgruppen.

Første fase

I et eksperiment «manipuleres» eksperimentgruppen til å se om manipulasjonen fører til endret adferd hos de utvalgte enhetene. I denne undersøkelsen ble eksperimentgruppen utsatt for en kontrollaktivitet. Kontrollaktiviteten bestod av å sende et brev til selskapene, der det ble informert om at Oslo kemnerkontor hadde kontrollert at personene som sto oppført som arbeidene for selskapet, jf. oversiktslisten for den aktuelle dagen, var registrert innmeldt i Arbeidstakerregisteret – slik alle arbeidsgivere er pålagt å gjøre¹. I de tilfellene selskapene ikke hadde oppfylt sine plikter, ble de oppfordret til å rette på dette ved straks å melde inn riktige opplysninger til Arbeidstakerregisteret. Det viktigste innholdet i brevet var allikevel opplysninger om at Oslo kemnerkontor ville undersøke hvorvidt arbeidsgiveren sendte inn lønns- og trekkoppgaver for de personene som var i arbeid på byggeplassen den aktuelle dagen. Kontrollgruppen ble kontrollert på samme måte som eksperimentgruppen, men uten at det ble sendt brev til arbeidsgiveren.

Opplysninger om byggeplass, selskap, personer i arbeid for selskapet, opplysninger om personene var registrert i Arbeidstakerregisteret, samt hvilken kommune selskapet tilhører ble lagt inn i et regneark. Dette regnearket dannet deretter grunnlaget for den videre kontrollen.

Alle arbeidsgivere i Norge skulle for inntektsåret 2014, på eget initiativ, sende inn lønns- og trekkoppgaver, senest 31. januar 2015. Hypotesen i denne sammenheng var at arbeidsgivere som har blitt gjort oppmerksom på at Oslo kemnerkontor har registrert at selskapet har ansatte i arbeid, har større sannsynlighet for siden å sende inn lønns- og trekkoppgaver, kontra arbeidsgivere som ikke har blitt gjort oppmerksom på dette. Hypotesen innebar at selskap ble fristet til å la være å sende inn lønns- og trekkoppgaver – når de trodde myndighetene ikke hadde kjennskap til at én eller flere ansatte faktisk arbeidet for selskapet forrige år.

Andre fase

Etter at fristen for innsendelse av lønns- og trekkoppgaver var ute, ble det kontrollert hvorvidt selskapene sendte inn lønns- og trekkoppgaver for personene som sto oppført på

¹ Forskrift av 18.08.2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

oversiktslistene. Dette kalles en posttest. Her ble både eksperiment- og kontrollgruppen kontrollert. Siden det primært var ønskelig å måle hvorvidt selskapene sendte inn lønns- og trekkoppgaver, og ikke om de sendte inn lønns- og trekkoppgaver for sent, så måtte det tilrettelegges for det. Det er ingen teknisk hindring for en arbeidsgiver å sende inn oppgaver etter fristen. Samtidig kan heller ikke vente veldig lenge etter fristen før man setter en grense. Det viktige i denne sammenheng er å sette samme dato for både kontroll- og eksperimentgruppen. Graden av innsendelse ble derfor kontrollert to ganger, en gang rett etter fristens utløp og en gang ca. en måned senere.

Hvis det ble avdekket en forskjell mellom eksperimentgruppen og kontrollgruppen ved at eksperimentgruppen sendte inn flere lønns- og trekkoppgaver enn kontrollgruppen, vil dette kunne skyldes Oslo kemnerkontors kontrollaktivitet (brevet som ble sendt) eller rene tilfeldigheter.

Validitetsproblemer

Det er viktig å være oppmerksom på eventuelle validitetsproblemer. Hvis kontrollgruppen fikk kjennskap til eksperimentet, kunne det være at de tilpasset seg, for eksempel at de sendte inn lønns- og trekkoppgaver, for å unngå mulige sanksjoner i ettertid, fordi de visste de ble «overvåket» av ligningsmyndighetene. Dette kan være et mulig problem i dette eksperimentet. Oversiktslistene føres av hovedentreprenøren på byggeplassen. Når byggherren (de kommunale foretakene) ber om denne listen, kan hovedentreprenøren bli mistenksom og kanskje varsle selskapene under seg (i eksperimentgruppen og i kontrollgruppen). Byggherren etterspør imidlertid mye dokumentasjon i en byggeprosess og det er følgelig ingen umiddelbar grunn til å anta at slik varsling har blitt gjennomført. Eksterne validitetsproblemer knytter seg til hvorvidt det er mulig å generalisere resultatet og overføre det til andre områder. Det var kun byggeplasser i kommunal regi som ble kontrollert, det kan derfor tenkes det er problemer med å hevde at resultatene kan gjelde alle byggeplasser. Det samme gjelder enhetene som ble undersøkt. Avhengig av eksperimentet, kan man risikere å ha et for snevert utvalg av enheter.

Forskjellige typer frafall i forkant av undersøkelsen

For å gjøre arbeidsmengden overkommelig, er det vanlig ikke å ta med alle enhetene i universet med i undersøkelsen, men heller trekke ut et utvalg som er representativt. Dette var i utgangspunktet planen for denne undersøkelsen, da jeg regnet med at antall enheter ville bli

for omfattende å undersøke. Imidlertid viste oversiktslistene fra de kommunale foretakene at antallet selskaper ikke var uoverkommelig.

Frafallet av enheter i denne undersøkelsen kan deles i tre. Selve føringen av oversiktslistene gjøres på forskjellige måter fra byggeplass til byggeplass. Det er derfor mulig at enheter som burde vært med i denne undersøkelsen ikke er med, grunnet at de ikke har blitt ført opp på oversiktslistene. Dette er noe som i utgangspunktet ikke skal forekomme og er noe de kommunale foretakene tar alvorlig hvis feil avdekkes. Det er vanskelig å si sikkert hvor mange enheter det kan være snakk om i denne undersøkelsen, men erfaringsmessig var det kanskje snakk rundt fem selskap/enheter.

Den andre typen frafall blir man først oppmerksom på når man går igjennom oversiktslistene. Oversiktslistene føres både manuelt og elektronisk. Ved elektronisk registrering vil hver enkelt ansatt bruke utstedt ID-kort ved inngangen til byggeplassen. Navn, arbeidsgiver og tidspunkt for ankomst/avgang blir så lagret i en database. Ved denne type registrering er det ikke noe problem å identifisere personene og tilhørende arbeidsgiver (enhet). Med manuelle lister menes lister som er håndskrevne, enten av byggeplassledelsen eller arbeiderne selv. Her gjør slurv med føringen av navn, fødselsdato, arbeidsgiver, etc. det vanskeligere å fastslå identiteten til hver enkelt, som er en forutsetning for å gjennomføre kontrollen. Ved de manuelt førte listene er det også en risiko for at enkeltpersoner har glemt å registrere seg inn på datoen for kontrollen. Totalt er det i denne undersøkelsen 17 enheter som ikke sikkert lot seg identifisere. I forhold til det totale antall enheter, anses ikke dette høyt nok til å påvirke undersøkelsen negativt.

Den tredje typen frafall kom fra én enhet i eksperimentgruppen, der brevet (x) kom i retur. Dette selskapet har derfor ikke blitt gjort oppmerksom på kontroll før fristen for innsendelse av lønns- og trekkoppgaver gikk ut. Denne enheten ble derfor fjernet fra undersøkelsen.

Totalt anslås frafallet til å være rundt 6-10 prosent. Dette anses som lite og ikke stort nok til å kunne påvirke undersøkelsen i vesentlig grad.

Brutto- og nettoutvalg

Tabell 4.1 viser brutto- og nettoutvalg i eksperiment- og kontrollgruppen.

Tabell 4.1: Brutto- og nettoutvalg (prosent)

	Eksperimentgruppe	Kontrollgruppe	Totalt
Brutto utvalg	100	100	100
Frafall	5,3	6,1	5,7
Nettoutvalg	94,7	93,9	94,3
N	150	147	297

Bruttoutvalget vil si alle selskapene som var med i undersøkelsen i utgangspunktet, med unntak av eventuelle selskap som ikke var ført opp på oversiktslistene. Denne gruppen bestod av 297 selskap. Selskapsnavnene ble ført inn i en kolonne i regnearkprogrammet Microsoft Excel. Programmet ble bedt om å returnere en tilfeldig verdi i kolonnen ved siden av, enten verdien 0 eller 1. 0 ble valgt som eksperimentgruppe og 1 som kontrollgruppe. På denne måten ble selskapene fordelt tilfeldig i de to gruppene, uten påvirkning utenfra. Måten fordelingen ble gjort på forklarer differansen mellom antall enheter i gruppene. En alternativ måte å gjøre en tilfeldig fordeling, som ville returnert like mange enheter i begge gruppene, er å sortere selskapene etter navn, for så plassere annet hvert selskap i henholdsvis eksperiment- og kontrollgruppen. Dette alternativet ble bevisst valgt bort for å unngå at selskap i relasjon til hverandre og som noen ganger deler samme navn, eksempel [NN] AS og [NN] Bemanning AS, da ikke alltid ville havne i ulike grupper. Differansen mellom antall enheter i eksperiment- og kontrollgruppen er helt minimalt, det antas derfor at det ikke har hatt noen betydning for undersøkelsen.

Frafallet i tabellen er enheter som viste seg umulig å kontrollere eller som ved en feiltakelse ble tatt med i utvalget. Frafallet av de 17 enhetene (selskapene) har følgende fire årsaker:

- ti av selskapene lot ikke arbeiderne seg identifisere – på grunn av feil på navn og/eller fødselsdato
- ett selskap ble fjernet fra utvalget fordi brevet som ble sendt i forbindelse med undersøkelsen kom i retur
- ett selskap var en av personene ikke til stede på byggeplassen dagen for kontrollen
- fem selskap viste arbeideren seg å være innehaver av enkeltpersonforetaket – og derfor ikke pliktig til å sende inn lønns- og trekkoppgave på seg selv

De to første årsakene til frafall skyldes forhold som var utenfor min kontroll. De to siste årsakene kunne ha blitt plukket opp i forkant av at selskapene ble fordelt i de to gruppene. Det totale frafallet er på 5,7 prosent. Samlet sett er frafallet marginalt. Forskjellen mellom gruppene på henholdsvis 5,3 prosent og 6,1 prosent er i realiteten av lite betydning fordi det utgjør kun én enhet. Samlet sett antas det derfor at frafallet ikke påvirker undersøkelsen, hverken totalt sett, eller gruppene i mellom.

Nettoutvalget er den delen av enhetene som var med i undersøkelsen og dannet grunnlaget for resultatet. Utvalget bestod av 280 enheter, fordelt på 142 i eksperimentgruppen og 138 i kontrollgruppen. Nettoutvalget bestod av rundt 94 prosent av bruttoutvalget, med de tilsvarende marginale forskjellene mellom gruppene som for frafall.

Antall enheter og fordeling

Tabell 4.2 viser alle enhetene som var med i undersøkelsen og fordelingen mellom eksperiment- og kontrollgruppen. Siden undersøkelsens grunnlag baserer seg på opplysninger om hver enkelt arbeidstaker, er disse tallene tatt med i kolonnen til høyre i tabellen. Eksperimentgruppen består av marginalt flere enheter enn kontrollgruppen, jf. tabell 4.1. Ser man på antall kontrollerte lønns- og trekkoppgaver er det forskjeller i samme størrelsesorden, men med motsatt fortegn. Her er det flere «enheter» i kontrollgruppen. Grunnen til dette er at det ved fordelingen av selskap i eksperiment- og kontrollgruppen, ikke har blitt tatt hensyn til hvor mange personer som ligger bak en enhet, fordi fordelingen ble gjort tilfeldig.

Tabell 4.2: Antall enheter (prosent)

	Antall selskap (enheter)	Antall kontrollerte LTO 1)
Eksperimentgruppe	50,7	49,2
Kontrollgruppe	49,3	50,8
Prosent	100	100
N	280	946

1) Lønns- og trekkoppgaver

Forskjell mellom fordelingen av antall personer i hver gruppe, kan være en kilde til feil. Gjennomsnitt og median kan her brukes som indikatorer på hvor like/ulike gruppene er, og kan ved store avvik være en indikator på at utvalget er skjevfordelt. For å undersøke dette har jeg inntatt en oversikt over fordelingen av antall personer pr. enhet. Tabell 4.3 viser

gjennomsnitt, median og modus for eksperimentgruppen, kontrollgruppen og for hele utvalget samlet. Det er ikke vesentlige avvik vedrørende gjennomsnittet til gruppene. Både median og modus er lik både samlet og for eksperiment- og kontrollgruppen.

Tabell 4.3: Fordeling av antall personer pr. enhet

	Eksperimentgruppe	Kontrollgruppe	Totalt
Gj.snitt ant. pers. pr. enhet	3,34	3,20	3,27
Median	2	2	2
Modus	1	1	1

Siden det er rene tilfeldigheter som ligger til grunn for dette og forskjellen mellom gruppene er marginal, antas dette ikke å ha påvirket undersøkelsen.

5. Presentasjon av undersøkelsens resultater

Innledning

I dette kapittelet presenterer jeg resultatene av undersøkelsen. Først følger en kort beskrivelse av hvilke kriterier og forutsetninger som ligger til grunn for tallene som presenteres. Resultatene av eksperimentet/undersøkelsen er inntatt i tabell 5.1 og 5.2. Likheter og forskjeller mellom gruppene blir så kommentert, samt hvorvidt resultatet lar seg generalisere til populasjonen. Til slutt knyttes graden av etterlevelse opp mot relevant empiri.

Resultater

Forenklet er grunnlaget for denne undersøkelsen enhetenes (selskapenes) innsendelse av lønns- og trekkoppgaver, der det optimale er 100 prosent innen fristen 31. januar året etter at beløpet er utbetalt. Siden denne fristen ikke er absolutt, i den forstand at det er mulig å levere oppgaver etter denne datoen, vil det alltid være en del selskap som av forskjellige grunner sender inn oppgaver etter fristen. Risikoen ved å sende inn oppgavene noe for sent, er i de fleste tilfeller begrenset til at man risikerte et gebyr på kr 10 pr. oppgave pr. dag over fristen¹. Blir ikke oppgavene sendt inn før etter mange uker etter fristen, risikerer man at opplysningene ikke kommer med på den forhåndsutfylte selvangivelsen til de ansatte, da kan konsekvensene straks bli mer alvorlige, både for arbeidsgiveren og arbeidstakeren.

Det mest hensiktsmessige var å foreta en måling rett etter at fristen var utløpt, samt supplere denne målingen med en måling noen uker etter. Jeg har derfor valgt å bruke to datoer for måling av resultatene; rett etter fristens utløp 31. januar (3. februar) og én måned senere (3. mars). Grunnen til at det gjennomføres en måling nr. to, er for å skille ut de arbeidsgiverne som faktisk sendte inn oppgaver, men for sent, og de arbeidsgiverne som ikke sendte inn oppgaver overhodet.

Det som avgjorde den målbare forskjellen mellom gruppene var hvorvidt enhetene (selskapene) sendte inn lønns- og trekkoppgaver eller ikke. For at enhetene (selskapene) skal ha etterlevd regelverket, kreves det at alle oppgavene som skulle vært sendt inn faktisk ble det. Manglet det én eller flere oppgaver fra et selskap, vil det i undersøkelsen bli behandlet som ikke levert selv om enheten har sendt inn oppgaver for andre personer som er kontrollert.

¹ Forskrift av 22.01.1991 nr. 57 om gebyr ved for sent eller ikke leverte ligningsoppgaver (23.04.2015)

I tabell 5.1 og 5.2 blir resultatet av undersøkelsen presentert. Undersøkelsens valgte signifikantnivå er 5 prosent, eller 0,05. Det vil si at for at det skal være en statistisk signifikant forskjell mellom gruppene, må p-verdien i hver tabell være mindre enn 0,05. I tabellene ser man fordelingen mellom eksperiment- og kontrollgruppen, samt den samlede fordelingen.

Tabell 5.1: Resultater pr. 3. februar 2015 (prosent)

Sendt inn LTO	Eksperimentgruppe	Kontrollgruppe	Totalt
Ja	90,1	84,8	87,5
Nei	9,9	15,2	12,5
Prosent	100	100	100
N	142	138	280

P: 0,175

Tabell 5.2: Resultater pr. 3. mars 2015 (prosent)

Sendt inn LTO	Eksperimentgruppe	Kontrollgruppe	Totalt
Ja	95,1	88,4	91,8
Nei	4,9	11,6	8,2
Prosent	100,0	100,0	100,0
N	142	138	280

P: 0,042

Totalt har 87,5 prosent av alle selskapene sendt inn lønns- og trekkoppgave pr. 3. februar. Ved første måling (tabell 5.1), har 90,1 prosent av selskapene i eksperimentgruppen sendt inn lønns og trekkoppgaver for alle kontrollerte personer. Sammenlignet med 84,8 prosent i kontrollgruppen. Selskapene i eksperimentgruppen har 5,3 prosentpoeng høyere etterlevelse enn kontrollgruppen. P-verdien for første måling er 0,175 og det er da ikke en statistisk signifikant forskjell mellom gruppene.

Ved andre måling (tabell 5.2) har 95,1 prosent av selskapene i eksperimentgruppen sendt inn lønns- og trekkoppgaver for alle kontrollerte personer. For kontrollgruppen er tallet 88,4 prosent. Her har selskapene i eksperimentgruppen 6,7 prosentpoeng høyere etterlevelse enn kontrollgruppen. P-verdien for målingen i tabell 5.2 er 0,042, det vil si at det er en statistisk signifikant forskjell mellom gruppene. Totalt har 91,8 prosent av selskapene sendt inn lønns- og trekkoppgaver pr. 3. mars.

Som tabell 5.1 og 5.2 viser, stiger den totale andelen innsendte lønns- og trekkoppgaver fra 87,5 prosent til 91,8 prosent, fra første til andre måling, dette innebærer en økning på 4,3 prosentpoeng. For eksperimentgruppen er det en økning i etterlevelsen på 5 prosentpoeng fra 90,1 til 95,1 prosent. I kontrollgruppen er økningen i etterlevelse 3,6 prosentpoeng fra 84,8 til 88,4 prosent.

De to måletidspunktene gir ulike svar på hvorvidt det er mulig å generalisere undersøkelsens resultater til populasjonen, altså alle selskap som har ansatte i arbeid på kommunale byggeplasser i Oslo. Forskjellene mellom eksperiment- og kontrollgruppen er ved den første målingen (tabell 5.1) ikke stor nok til å hevde dette. Ved andre måling (tabell 5.2) er imidlertid forskjellene mellom gruppene store nok til at resultatet kan generaliseres til populasjonen, for valgte signifikantnivå, $p=0,05$.

Hva er forholdet mellom etterlevelse og skatteunndragelse?

Tidligere forskning på området, for eksempel Kleven mfl. (2010), bruker blant annet skattyteres selvangivelse til å måle etterlevelse. Selv om Kleven mfl. (2010) og undersøkelsen i denne studien er innenfor samme etterlevelsesområde (se figur 5.1), så er det likevel en vesentlig forskjell på hva som blir målt. Kleven mfl. (2010) måler etterlevelse i form av endringer skattytere foretar på den tilsendte selvangivelsen. I denne studien ble etterlevelse målt i form av lønns- og trekkoppgaver, som siden dannet grunnlaget for den forhåndsutfylte selvangivelsen, hvilket kommer tidligere i tid enn Klevens grunnlagsmaterieil.

I utgangspunktet er det ikke belegg for å hevde at den manglende etterlevelsen denne undersøkelsen har avdekket fører til at det blir unndratt skatt. Selv om arbeidsgiveren ikke sender inn lønns- og trekkoppgaver, er fortsatt den ansatte pliktig til å opplyse skattemyndighetene om det samme/riktige beløpet. Kleven mfl. (2010, 20) viser til at det er vesentlig høyere unndragelse der det ikke finnes tredjepartsopplysninger. Det vises her til at total unndragelse var kun 0,2 prosent av inntekt ved tredjepartsrapportering, mens unndragelsen var hele 15,8 prosent der det var egenrapportert inntekt. Egenrapportert inntekt sto for kun 5 prosent av total inntekt, men sto for 87 prosent av skatteunndragelsen. Disse funnene gjorde at Kleven mfl. (2010, 20) konkluderte med at «[...] resultatene viser at den totale skatteunndragelsen er lav, ikke fordi skattebetalerne ikke vil snylte, men fordi de ikke har mulighet til å snylte på grunn av den omfattende bruken av tredjepartsrapportering».

Kleven mfl. (2010) peker på et viktig poeng her. Graet og Wilde (1985, 358) konkluderte med noe lignende; at den høye etterlevelsen bare kunne forklares med skattebetalers samfunnsansvar og respekt for loven, eller den manglende muligheten til å unndra. Kjernen er at personer som får tilsendt selvangivelsen der beløpene allerede er utfylt, i praksis har svært få muligheter til å unndra disse inntektene.

Selv om konklusjonene til Graet og Wilde (1985) og Kleven mfl. 2010 gjelder på individnivå, kan de samme konklusjonene brukes på selskapsnivå. Det at de ansatte ikke automatisk har fått godskrevet forskuddstrekk arbeidsgiveren har foretatt i lønnen, med mindre lønns- og trekkoppgave ble sendt inn, gir i praksis arbeidsgiverne lite handlingsrom og «tvinger» dem til å etterleve ved å sende inn lønns- og trekkoppgaver. I så måte kan den høye etterlevelsen i denne studien i likhet med Graet og Wilde (1985) bare forklares med selskapenes samfunnsansvar og respekt for loven, eller den manglende muligheten til å unndra.

6. Hvilke faktorer kan forklare resultatet av undersøkelsen?

Innledning

I dette kapittelet drøftes resultatene av undersøkelsen opp mot oppgavens problemstillinger og relevant teori og empiri. Innledningsvis drøftes det i hvilken grad undersøkelsen viser høy etterlevelse. Så ses resultatene i sammenheng med relevant teori og i lys av OECDs risikostyringsmodell. Avslutningsvis diskuteres det om skattemoral og tillit kan forklare undersøkelsens funn.

Viser resultatene av undersøkelsen høy etterlevelse?

Selskapene som har vært med i undersøkelsen var i all hovedsak fra bygg- og anleggsbransjen. Skatteetaten har over flere år, i samarbeid med Næringslivets sikkerhetsråd og Samarbeidsforum mot svart økonomi, gjennomført spørreundersøkelser for å kartlegge blant annet opplevd oppdagelsesrisiko, kalt kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge. Ifølge undersøkelsen fra 2013, er bygg- og anleggsbransjen den bransjen som i størst grad opplever «svært liten» eller «liten» oppdagelsesrisiko (Næringslivets sikkerhetsråd 2013, 20). I likhet med restaurant-/uteliv- og renholdsbransjen, er denne bransjen et spesielt fokusområde for skattemyndighetene.

I lys av økt mediefokus rettet mot bygg- og anleggsbransjen, samt kontrollatens fokus, viser resultatene fra denne undersøkelsen at de aller fleste selskaper etterlever regelverket ved at de sender inn lønns- og trekkoppgaver til riktig tid. 87,5 prosent av de 280 selskapene som var med i undersøkelsen sendte inn oppgavene innen fristen¹. Dette indikerer en høy skattemoral.

Det kan i utgangspunktet være fristende å slå seg til ro med den høye etterlevelsen/skattemoralen blant selskapene i undersøkelsen og konkludere med at det stadige negative fokuset mot bransjen er overdrevet. Når det gjelder skatteinngang, er det imidlertid viktig å være klar over at et relativt lite prosenttall kan utgjøre svært store beløp. For å illustrere dette kan man ta utgangspunkt i Oslo kemnerkontors samlede skatteinngang i 2014 på 191,7 mrd. kroner (Oslo kommune 2015, 17). Hvis man forenkler og setter likhetstegn mellom skatteinngang og innsendelse av lønns- og trekkoppgaver, samt at enhetene i denne

¹ Pr. 3. februar 2015.

undersøkelsen er representative for alle selskap i Oslo, ville det i dette eksempelet utgjøre et tap på hele 27,4 mrd. kroner, basert på de manglende 12,5 prosentene for første måling. Til sammenligning var det samlede budsjettet til høyere utdanning 27,9 mrd. kroner i 2014 (St.prp. 1 (2013-2014)).

Det blir naturligvis for enkelt å hevde at den tapte skatteinngangen til én skatteopprever kan utgjøre beløp tilsvarende det som brukes på høyere utdanning, men det illustrerer likevel at selv et relativt lavt prosentbeløp, kan utgjøre enorme summer for samfunnet. Videre er det viktig å huske på den selvforsterkende negative effekten lav skattemoral kan ha på samfunnet; jo flere selskaper som unndrar skatt, jo tøffere blir konkurransen for de gjenværende lovlidige selskapene, fordi de ikke lenger konkurrerer på like premisser.

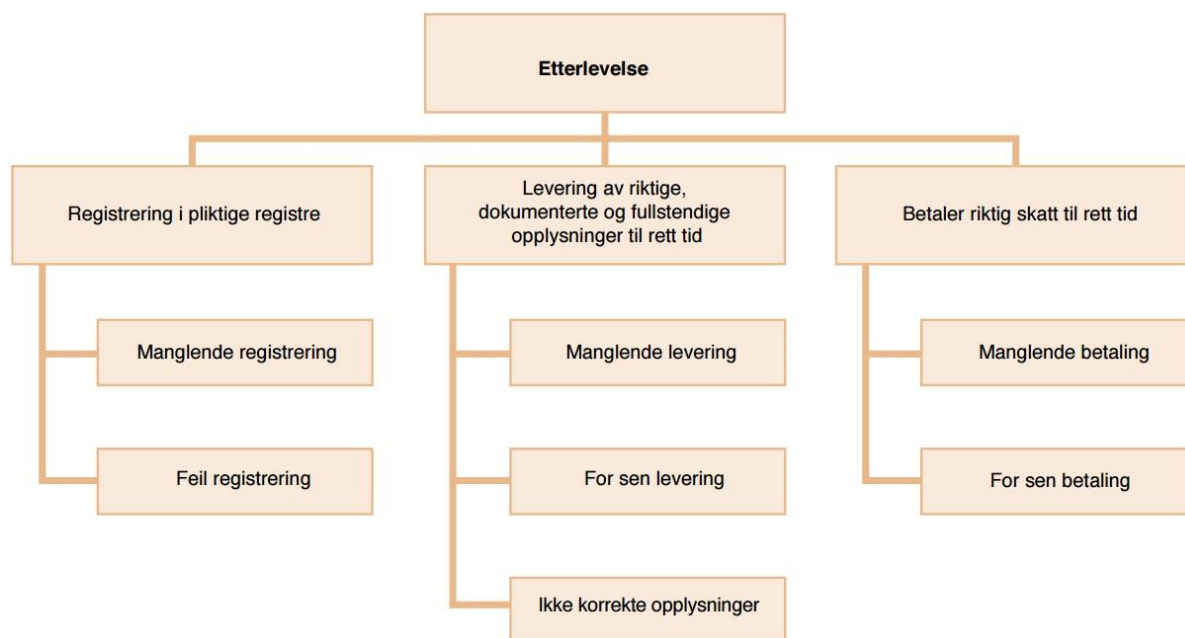
Hva som er en høy prosentandel, kan være vanskelig å avgjøre på generell basis. Det kommer an på hvilken kontekst man ser tallet i sammenheng med. Eksempelvis hvis fem prosent av bileierne til en bestemt bilmodell ikke var fornøyd med bilen sin, ville de fleste tenke at det er et lavt tall og at de aller fleste bileierne da var fornøyd bilen sin. Hvis det derimot ble kjent at fem prosent av de ansatte på en arbeidsplass følte seg mobbet, ville de fleste tenke at dette var et svært høyt tall og at tiltak måtte settes inn for å redusere mobbingen.

For å kunne si at etterlevelsen i denne undersøkelsen er høy eller ikke – relativt sett, må man ha noe konkret å sammenligne med. Skatteetaten har i Analysenytt 1/2015 presentert etterlevelse innenfor en rekke kategorier. Begrepet *etterlevelse* er generelt og det er her derfor viktig å vite hvilken type etterlevelse man snakker om. Figur 5.1 viser skatteetatens definisjon av etterlevelse, inndelt i tre hovedkategorier. Knyttet til denne figuren, sier denne undersøkelsen kun noe om etterlevelse innenfor hovedkategorien i midten, altså «manglende levering» og «for sen levering».

Skatteetatens generelle etterlevelsestall innenfor disse to kategoriene viser følgende tall for 2013: I kategorien «manglende levering» 4,1 prosent og «for sen levering» 5,2 prosent (Analysenytt 1/2015). Med utgangspunkt i skatteetatens tall, burde man også for denne studien forvente en manglende etterlevelse på rundt fire prosent ved innsending av lønns- og trekkoppgaver. Sammenligner man skatteetatens tall med resultatene fra denne undersøkelsen, er forskjellene imidlertid store. Tabell 5.1 viser en manglende etterlevelse på over 12 prosent.

Dette forbedres dog til i underkant av åtte prosent ved siste måling (tabell 5.2), men er uansett vesentlig svakere enn man burde forventet, med skatteetatens tall som utgangspunkt.

Figur 5.1: Etterlevelsindikatorer



Kilde: Skatteetaten

Det er imidlertid vanskelig å sammenligne tallene direkte. Tallene hentet fra skatteetaten er generelle og ikke bransjespesifikke. Videre gjelder tallene for 2013, ikke 2014 – som denne undersøkelsen gjør. Det kan også være forskjeller mellom hva som ligger i begrepet «manglende levering». Alle disse faktorene kan være med på å forklare forskjellen, men gir allikevel en pekepinn på at resultatene for undersøkelsen i denne studien ikke er spesielt høye med hensyn til generell etterlevelse.

Det er interessant å se at forskjellene mellom denne undersøkelsen og skatteetatens tall er relativt store. Etterlevelsen blant selskapene i undersøkelsen er lav i forhold til gjennomsnittet, alle bransjer sett under ett. Selskapene i eksperimentgruppen har også blitt påvirket til å etterleve gjennom brevet som ble sendt dem, og på den måte «kunstig» forbedret resultatene i undersøkelsen. En sammenligning mellom kontrollgruppen og skatteetatens gjennomsnittstall er mer riktig og ville da gitt et enda større avvik.

En alternativ forklaring til forskjellen er at bygg- og anleggsbransjen er overrepresentert ved manglende etterlevelse generelt, hvilket gjør at et utvalg som i all hovedsak består av selskap fra denne bransjen vil være utslagsgivende ved en sammenligning. Hvis dette er tilfelle er det i så fall et argument for at bransjen fortsatt bør være et prioritert område for skattemyndighetene.

Hvordan kan resultatene forklares med rational choice?

Med utgangspunkt i rational choice-teori kan det antas at selskapene som ikke etterlever regelverket, ved å unnlate å sende inn lønns- og trekkoppgaver, gjør dette som en rasjonell eller overveid handling. Det må ifølge teorien antas at selskapene spekulerer i at fortjenesten med å unnlate å sende inn oppgavene målt i kroner og øre, er større enn risikoen for å bli oppdaget og straffen i form av økonomiske sanksjoner og/eller sivil- og strafferettslige følger. Det samme vil gjelde for selskap som har sendt inn oppgaver, bare med motsatt fortegn; her må selskapene ha ansett oppdagelsesrisikoen og straffereaksjonene som så store at det har motivert de til å etterleve regelverket.

Med utgangspunkt i konklusjonene til Allingham og Sandmo (1972), må de selskapene som har valgt ikke å etterleve regelverket ha gjort seg opp en mening om både oppdagelsesrisikoen og straffereaksjon, i denne sammenheng i forkant av fristen for innsendelse av lønns- og trekkoppgavene. Det er vanskelig å finne gode argumenter for at et selskap skal klare å finne ut av hva oppdagelsesrisikoen er. Det krever i så fall en meget god oversikt over bransjen og ikke minst skattemyndighetenes kontrollvirksomhet. Det utelukkes ikke at det kan være mulig for aktører i bransjen å få «innsideinformasjon» fra utro tjenere i det offentlige, men det er lite trolig at et selskap over tid kan holde seg oppdatert på de til enhver tid gjeldende kontrollområdene skattemyndighetene har fokus på. Den andre forutsetningen for modellen, størrelse på straffen, er noe som er vesentlig lettere å tilegne seg kunnskap om. Kontrollmyndighetenes handlingsrom er i stor grad bestemt av lover, forskrifter og andre rettskilder. Videre ville personer som har blitt kontrollert tidligere kunne dele informasjon om eventuelle sanksjoner til andre personer i bransjen.

Innsendelse av lønns- og trekkoppgaver er imidlertid ikke begrenset til å være et forhold mellom selskapet og skattemyndighetene, men også mellom selskapet og den enkelte mottaker av lønns- og trekkoppgavene (de ansatte). Dette gjelder begge forutsetningene for

rational choice-modellen; oppdagelsesrisiko og straff. Et selskap som på egenhånd, altså uten den enkelte ansattes samtykke, unnlater å sende inn oppgaver, vil bære en stor risiko for å bli avslørt – ikke av ligningsmyndighetene, men først og fremst av de(n) ansatte. På individnivå er alle pliktige til å oppgi inntekten de har tjent forrige år på selvangivelsen¹. Når en arbeidsgiver unnlater å sende inn lønn- og trekkoppgaver, vil ikke lønn (og eventuelt andre ytelser) og skattetrekk fremkomme på den forhåndsutfylte selvangivelsen. Arbeidstakeren plikter å føre opp brutto lønn og eventuelt andre ytelser, men har ikke anledning til å føre opp skatt trukket av arbeidsgiveren. Når skatt ikke godskrives er det stor sannsynlighet for at arbeidstakeren kontakter ligningsmyndighetene for hjelp. Det er her oppdagelsesrisikoen kommer inn; det vil da bli utført en kontroll av arbeidsgiveren og den manglende etterlevelsen avsløres. Straffen kommer som følge av at arbeidsgiveren først og fremst risikerer å bli tillagt tilleggsavgift og myndighetens oppmerksomhet blir rettet mot selskapet, hvilket kan føre til at eventuelle andre feil oppdages og «straffes».

Det er ikke noe poeng i å unnlate rapportering på selskapsnivå når ligningsmyndighetene får samme informasjon senere på personnivå. Det er derfor grunn til å tro at unnlattelse av innsending av lønns- og trekkoppgaver også må følges opp av den enkelte ansatte, som også unnlater å opplyse om inntekten. Det forutsettes her at skattyteren er klar over regelverket. Et unntak som kan gjøre seg gjeldende er i de tilfeller arbeidstakerne ikke er klar over regelverket rundt innsending av selvangivelse. Dette er mest vanlig i bransjer der det er ansatt mange utenlandske arbeidere, spesielt fra utenfor Norden. Bygg- og anleggsbransjen har svært mange ansatte som kommer fra andre land enn de nordiske, og det er grunn til å anta at disse ikke nødvendigvis har like god kunnskap om det norske skattesystemet, som nordmenn. En arbeidsgiver som bevisst utnytter seg av det manglende kunnskapsnivået til ansatte, kan lettere unnlate å etterleve regelverket.

For å oppsummere så dreier rational choice seg her om at selskaper spekulerer i hvorvidt fortjenesten i form av penger, ved å unnlate å etterleve, er større enn den samlede risikoen for å bli oppdaget og størrelse på straff. Selskapene kan nødvendigvis vite lite om oppdagelsesrisiko, men mer om størrelse på straff. Innsendelse av lønns- og trekkoppgaver kompliserer dette ytterligere, ved at selskaper også risikerer å bli «oppdaget» av ansatte som ikke får oppført inntekt og trukket skatt på sin forhåndsutfylte selvangivelse.

¹ Lov av 13.06.1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven) § 4-2 (28.04.2015)

Teorien om rational choice kan også ses i sammenheng med oppgavens resultater. Forskjellen mellom gruppene er også tiltagende fra første til andre måling. Det som skiller gruppene er at den ene gruppen har fått informasjon om oppdagelsesrisiko og den andre ikke. Brevet som ble sendt eksperimentgruppen informerte om oppdagelsesrisikoen knyttet til ikke å sende inn lønns- og trekkoppgaver for de ansatte nevnt i brevet. Ikke uventet har denne informasjonen ført til at selskap som ellers ville unnlate å sende inn oppgaver gjorde det allikevel. Det kan være at den økte oppdagelsesrisikoen påvirket selskapene i eksperimentgruppen som egentlig vurderte å unnlate innsendelse av oppgavene til å gjøre det allikevel. Det kan også være en mulig forklaring på den relativt store nedgangen i antall manglende oppgaver fra første til andre måling i eksperimentgruppen, fra 14 til syv. Selskap som i utgangspunktet hadde tenkt å unnlate å sende inn oppgaver, men som allikevel gjorde det, fordi de visste konsekvensene av ikke å gjøre det kunne bli økonomisk straff og andre sanksjoner.

Det er interessant å se at til tross for at selskapene i eksperimentgruppen har blitt gjort oppmerksomme på oppdagelsesrisikoen, velger fortsatt 4,9 prosent av selskapene ikke å sende inn oppgaver. For selskapene i denne undersøkelsen er oppdagelsesrisikoen 100 prosent. Dette kan gi støtte til rational choice teorien fordi begge forutsetningene må være til stede, både størrelse på straff og oppdagelsesrisikoen (Allingham og Sandmo 1972 330-331). Når selskapene så allikevel unnlater å etterleve regelverket, må det i lys av teorien skyldes at selskapene anser straffen som så liten at det likevel er verdt det.

I kontrollgruppen ble også målt økt etterlevelse fra det første til det andre måletidspunktet. Økningen er mer beskjeden enn for eksperimentgruppen; 3,6 prosentpoeng kontra 5,0 prosentpoeng. Selskapene i denne gruppen var ikke klar over den absolutte oppdagelsesrisikoen slik eksperimentgruppen var. Økningen i etterlevelse i kontrollgruppen kan derfor kun forklares ved at selskapene har vært forsinket med innsendelsen, eller at de først bestemte seg for ikke å sende inn oppgaver, for så å ombestemme seg. I lys av teorien om rational choice kan forskjellen mellom gruppene forklares ved at de har ulik kunnskap om oppdagelsesrisikoen. Nedgangen i manglende etterlevelse i kontrollgruppen svekker samtidig argumentet om at nedgangen i eksperimentgruppen utelukkende skyldes at selskap i denne gruppen har blitt gjort oppmerksomme på oppdagelsesrisikoen.

Hvordan kan resultatene forklares ut fra behavioristisk økonomisk modell?

Skattebetaling på individnivå kan ikke forklares tilfredsstillende uten å ta hensyn til skattemoral. Videre er det svært vanskelig å skille ytre- og indremotiverte handlinger fra hverandre, fordi de alltid vil påvirke hverandre i ulik grad (Frey 2003, 389). Den høye graden av etterlevelse som undersøkelsen viser vil ut fra denne modellen kunne ses som et resultat av kombinasjonen av både indre- og ytre motiverte handlinger. På individnivå pekes det i teorien på at det kan være motiverende å utføre handlingene fordi det føles moralsk riktig, altså indre motivasjon (Frey 2003, 391). Det er logisk at dette også gjelder på selskapsnivå, men ikke nødvendigvis i samme grad. Sånn sett kan det her antas at den høye graden av etterlevelse skyldes en generell høy skattemoral.

Forskjellen mellom gruppene i undersøkelsen kan ut i fra dette perspektivet hovedsakelig tilskrives ytre motiverte handlinger. Siden gruppene i utgangspunktet er like, er den eneste forskjellen påvirkningen eksperimentgruppen fikk gjennom brevet som ble sendt dem. Ser man på differansen mellom gruppene, henholdsvis 90 og 85 prosent (tabell 5.1) og 95 og 88 prosent (tabell 5.2) for de to målingene (avrundet), kan forskjellen tilskrives en ytre motivasjon i eksperimentgruppen, da selskapene i denne gruppen fryktet at manglende etterlevelse ville bli straffet.

Behavioristisk økonomisk modell peker også på at indremotiverte handlinger kan undergraves av ytre motiverte handlinger i form av pengebelønning. Det kan opplagt være et problem her; besparelsen ved ikke å sende inn lønns- og trekkoppgaver kan være store. Et selskap som bevisst unnlater å sende inn oppgaver vil i første omgang berike personene bak selskapet med midler som først og fremst tilhører det offentlige, men også egne ansatte. På sikt vil denne tilpasningen skaffe selskapet et konkurransefortrinn i forhold til selskap som etterlever regelverket.

Sannsynligvis har noen selskaps indre motivasjon i denne undersøkelsen blitt undergravd på grunn av ytre motivasjon, som pengebelønning ved å unnlate å sende inn lønns- og trekkoppgaver. En del av disse selskapene kan derfor tenkes å ønske å etterleve, men at fristelsen til å unndra ble for stor fordi pengebelønningen ble verdsatt høyere enn den moralske «forpliktelsen» til å etterleve. Forskjellen mellom gruppene i undersøkelsen kan også forklares med at den indre motivasjonen hos selskapene i eksperimentgruppen økes,

gjennom at de blir gjort oppmerksomme på oppdagelsesrisikoen. For denne gruppen blir det ekstra belastende ikke å sende inn oppgavene.

I teorien pekes det på ytre motiverte handlinger som å unnlate å belønne, gi pålegg, håndheve regler og gi straff, som faktorer som kan påvirke indre motiverte handlinger negativt (Frey 2003, 30-32). Dette kan også gjelde for selskapene i denne undersøkelsen. Selskapene i eksperimentgruppen har alle mottatt brev der de ble informert om kontrollen. Denne myndighetsutøvelsen kan virke negativt på selskapene, fordi de føler at myndighetene «overvåker» dem. Det er ikke å komme bort i fra at de aller fleste mottakerne av brevet som ble sendt, ikke er i målgruppen skattemyndighetene ønsker å bruke utvidede ressurser på. Dette understøttes av den generelt høye etterlevelsen i undersøkelsen. Det å sikte seg inn mot de selskapene som allerede etterlever kan straffe seg fordi det på sikt kan undergrave indre motivasjon i form av skattemoral. I USA ble det gjennomført en undersøkelse der det ble sendt ut brev til skattytere med informasjon om at selvangivelsen ville bli grundig kontrollert (Slemrod, Blumenthal og Christian 2001, sitert i Skatteetaten 2011, 8). For personer med høy inntekt falt etterlevelsen i forhold til forrige år. Det kan bety at den indre motivasjonen til skattyterne falt på grunn av myndighetenes sterke ytre motivasjon.

Måten skattytere blir behandlet av skattemyndighetene påvirker moralen og til slutt villigheten til å betale skatt. Fra et rasjonelt perspektiv kan man tenke seg at hvis skattyterne behandles med manglende respekt fra skattemyndighetenes side vil dette forringe skattemoralen, og deretter redusere skatteinngangen/øke kostnadene ved innkreving. I undersøkelsen som er gjennomført her antas de eventuelle negative reaksjonene fra de kontrollerte selskapene å være minimale. Brevet var utformet på en nøytral måte og krevde ikke noen handling fra selskapene utover det de uansett var pliktige til å gjøre. Undersøkelsen har således ikke pålagt selskapene arbeid som kan ha gått på bekostning av andre ting eller ha ført til ekstra kostnader. Det kan spekuleres hvorvidt enkelte selskap syntes kontrollen var unødvendig og oppfattet den som bryderi. Erfaringsmessig er imidlertid de fleste selskapene glade for at kontrollmyndighetene er synlige.

Individer kan sies å betale skatt på grunn av to faktorer, hvor den første grunnen er en subjektiv oppfattelse av avskrekkingen skattemyndighetene har bygd opp. Den andre grunnen er enkeltindividenes grad av motivasjon til å bidra til fellesskapet og moral. I demokratiske samfunn er begge disse grunnene til stede, og de er avhengig av hverandre. Siden skatten i

demokratiske land går til fellesgoder og alltid vil være gjenstand for en «gratispassasjer»-problematikk, er avskrekking nødvendig. Samtidig er det en viss frivillighet til å betale skatt (Frey 2003, 392).

Andre studier har sett på mer konkrete tiltak og heller ikke her er resultatene entydige. Avskrekkende tiltak som informering om kontroll og gjennomføring av kontroller ikke er særlig effektiv for å øke etterlevelsen blant alle sett under ett (Opplevd oppdagelsesrisiko 2011, 8). I regi av Skat¹ i Danmark ble det gjennomført en stor undersøkelse for å måle effekten av både kontroll og informasjon om kontroll. Undersøkelsen ble gjennomført over en toårsperiode med et stratifisert representativt utvalg på over 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 én 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. Resultatene viste en klar sammenheng mellom brevet som ble sendt og økning i selvrapportert inntekt. Mottakere av brevene hadde i gjennomsnitt 12,3 prosent større sannsynlighet til å øke inntekten sin på egenhånd enn gruppen som ikke mottok brev (Kleven mfl. 2010, 30 og Skatteetaten 2011, 8). For inntekt som var tredjepartsrapportert var økningen minimal.

Ut fra et behavioristisk økonomisk perspektiv kan resultatene av undersøkelsen i Kleven mfl. (2010), i likhet med undersøkelsen i denne studien primært sies å være ytre motivert. Endringen i adferd kan ses som en reaksjon på påvirkningen de ble utsatt for, i begge tilfeller brev som informerte om kontroll/sjansen for kontroll. Også her vil indre motiverte faktorer kunne spille en rolle.

Hvordan kan resultatene ses i sammenheng med OECDs risikostyringsmodell?

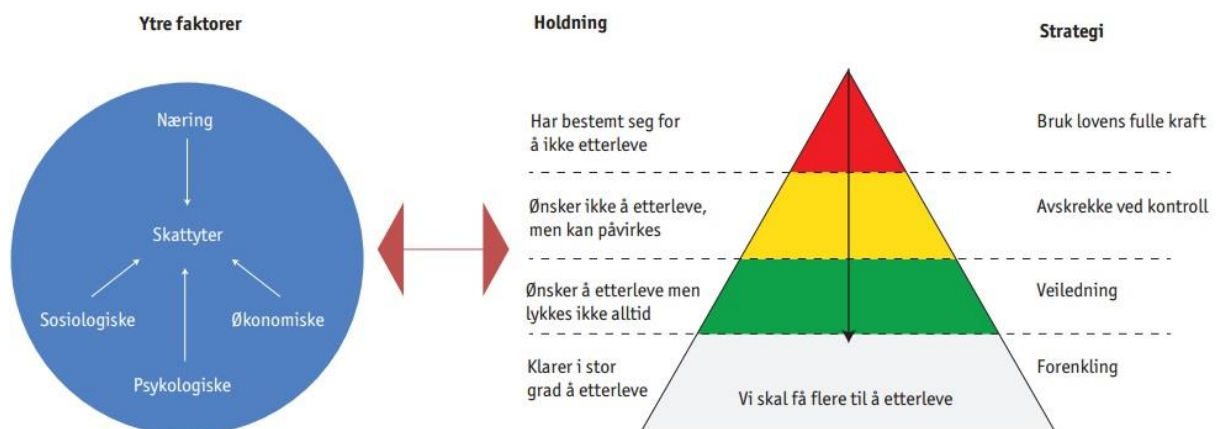
Skatteetaten har tidligere implementert etterlevelsstrategier basert på OECDs risikostyringsmodell (Finansdepartementet 2009, tildelingsbrev). Som tidligere nevnt baserer denne modellen seg på konsensus av forskning på skatteområdet. Figur 5.2 illustrerer modellen som deler skattytere inn i fire forskjellige segmenter (pyramiden til høyre). Overordnet arbeider skatteetaten ut fra en inndeling av skattytere i to kategorier; medspillere og motspillere. De to øverste segmentene i pyramiden regnes for motspillere. De to nederste

¹ Tilsvarende skatteetaten i Norge.

segmentene regnes for medspillere. Pyramiden gir ikke et realistisk bilde av hvor mange som er i hvert segment. I realiteten er det langt færre mot toppen av pyramiden og tilsvarende flere mot bunnen.

Skat i Danmark gjennomførte 11 462 stikkprøvekontroller av virksomheter og 11 000 kontroller av personlige skattytere. Basert på kontrollene 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. På bakgrunn av funnene i kontrollen var 99 prosent av de personlige skattyterne å anse for å være medspillere. Blant virksomhetene ble 93 prosent regnet for å være medspillere og kun 7 prosent motspillere (Kleven mfl. 2010).

Figur 5.2: OECDs risikostyringsmodell



Kilde: OECD

Jeg legger i det videre til grunn at OECDs risikostyringsmodell også gjelder på selskapsnivå. Tar man utgangspunkt i undersøkelsens siste måling (tabell 5.2) og definerer de som ikke har levert oppgavene innen én måned etter fristen som motspillere, utgjør dette tallet 8,2 prosent av selskapene. Det er i samme område som resultatene Skat målte i sin undersøkelse. Det bør likevel ikke legges for mye i dette, da den undersøkelsen var vesentlig mer omfattende enn undersøkelsen gjennomført her. I tillegg er ikke definisjonen av motspiller basert på de samme kriteriene.

Det kan være interessant å se om det er mulig og «plassere» selskapene fra undersøkelsen i de forskjellige segmentene i pyramiden. Jeg forutsetter her at selskapene som ikke har levert

lønns- og trekkoppgaver innen én måned etter fristen, tilhører de to øverste segmentene. Ser man på endringene i kontrollgruppen først, kan følgende utledes; ved fristens utløp hadde 15,2 prosent av selskapene ikke sendt inn oppgavene. Dette tallet reduseres til 11,6 prosent én måned senere, en nedgang på 3,6 prosentpoeng. De 11,6 prosentene av selskapene tilhører de to øverste segmentene siden de ikke etterlever, men det er ikke nok informasjon til å si noe mer om tilhørigheten. Resterende selskap tilhører de to nederste segmentene. Det er nærliggende å tenke at endringen fra første til andre måling er selskap i det nest nederste segmentet som ønsker å etterleve, men er for sene med å sende inn oppgaver. Hvis man ser på differansen mellom eksperiment- og kontrollgruppen er det mulig å utlede noe mer informasjon. Differansen i manglende etterlevelse mellom gruppene kan sies å foreligge fordi selskap som ikke hadde lyst til å etterleve, altså det nest øverste segmentet, følte seg tvunget til det på grunn av brevet som varslet om kontroll. I så fall er en effekt av kontrollene at Oslo kemnerkontor har lyktes med å endre motspillere til medspillere.

For å oppsummere etterlever de aller fleste selskapene i undersøkelsen oppgaveplikten og de kan følgelig defineres som medspillere og plasseres i de to nederste segmentene. Hovedvekten av disse selskapene tilhører nederste segment; de som etterlever av seg selv. Selskapene som defineres som motspillere og plasseres i de to øverste segmentene, utgjør kun en liten del av totalen. Det ser også ut til at brevet som ble sendt eksperimentgruppen i noe grad har påvirket selskap til å endre fra å være motspillere til å bli medspillere. Det er bekymringsfullt at så mange som 4,9 prosent av selskapene i eksperimentgruppen velger ikke å etterleve oppgaveplikten, selv om de vet de blir kontrollert. For denne type selskap er riktig strategi å bruke de virkemiddel som regelverket tillater i kombinasjon med tett oppfølging. For den store majoriteten av selskap antas det beste virkemiddelet i følge modellen å være å gi veiledning og forenkle regelverket.

Til venstre i figur 5.2 er en grafisk fremstilling av ytre faktorer som kan påvirke skattyters holdninger til etterlevelse. Selv om modellen er rettet mot enkeltpersoner, forutsettes det her at den også kan benyttes for selskap. Modellen består av fire kategorier som er med på å påvirke en skattyters holdninger til skatt; sosiologiske, psykologiske, økonomiske og næring/bransje. Hver av disse kategoriene inneholder flere faktorer. Bygg- og anleggsbransjen er en bransje som spesielt innenfor privatmarkedet har et stort innslag av kontant omsetning. Det at pengene bokstavelig talt skifter hender kan i seg selv gjøre det mer fristende å beholde pengene selv. Med store innslag av kontant omsetning kan en virksomhet lettere skjule

omsetning fra en intetanende regnskapsfører eller revisor. Videre er konkurransen i bransjen stor, som igjen legger press på lønnsomheten. For å overleve og sikre fremtidige oppdrag kan enkelte føre seg presset til ikke å etterleve oppgaveplikten. I tillegg til de nevnte faktorene som går på økonomi og bransje, er også sosiologiske og psykologiske faktorer viktig. Psykologiske faktorer som spiller inn kan være frykt, risiko, grådighet eller at det byr seg en mulighet til å unndra. Sosiologiske faktorer som bakgrunn, tillit og etnisitet kan være faktorer av betydning. Det er mange utenlandske arbeidstakere ansatt i selskapene i denne undersøkelsen og av større betydning; mange utlendinger/personer med utenlandsk bakgrunn i ledelsen. Det er spesielt mange fra østeuropeiske land som ikke nødvendigvis er like tillitsfulle til myndighetene som personer fra nordiske land (European Social Study 2010). Dette vil bli nærmere diskutert i de neste underkapitlene.

Skattemoral

Skattemoral kan ses som et forhold mellom innbyggere og myndighetene med to ytterpunkter. På det ene ytterpunktet har vi en autoritær stat som utnytter innbyggerne og tvinger dem til å betale skatt. Dette har historisk sett vært det vanlige i de fleste land, men finnes nå i all hovedsak i ikke demokratiske land. Innbyggerne vet i disse landene at skatten i hovedsak ikke kommer dem til gode. Avstrekking som virkemiddel er beskrivende for dette ytterpunktet. Det andre ytterpunktet er stater der innbyggerne selv er med på å bestemme hva skattepengene skal brukes på. Dette kjennetegnes først og fremst ved (in)direkte demokratiske stater, der innbyggerne både kan komme med forslag og stemme over dem. Disse rettighetene og pliktene fører til at innbyggerne utvikler et spesielt forhold til «sin» stat. Som en konsekvens av dette tar innbyggerne samfunnsansvar, og med hensyn til skattlegging gjør dette seg gjeldende gjennom økt skattemoral (Frey 2003, 51-53).

På et mer grunnleggende nivå kan man knytte en parallell mellom skattemoral og måten lovverket på området er oppbygd. Er lovverket utformet slik at det har en grunnleggende tillit til befolkningen eller er det utformet under en forutsetning om at folk ikke kan stoles på? Generelt sett er det gjerne innenfor områder som gir myndighetene mye makt i form av myndighetsutøvelse, man finner sistnevnte (Frey 2003). Et passende David Hume sitat er: «[...] every man ought to be supposed to be a knave [...]» og videre «this general citizens' behaviour has to be guarded against» – som kan oversettes til: en hver mann burde bli ansett som uærlig [...] og må derfor tas forholdregler mot (Hume 1898, sitert fra Frey 2003, 393).

Kan graden av etterlevelse forklares ut fra en generell høy tillit i Norge?

Tillit kan defineres på mange måter, men har man tillit til noe(n), så tar man færre forholdsregler og senker «*guarden*» (Elster 2007, sitert fra Skirbekk 2012, 17). Tillit innebærer at man er villig til å overlate noe av betydning for seg selv til en annen person, for eksempel penger (Skirbekk 2012, 18). Jeg forutsetter i det følgende at tillitsbegrepet kan brukes om forhold mellom personer og organisasjoner/ institusjoner. Grimen (2012, 99) peker på at i siste instans bygger tillit til institusjoner på tillit til personer.

Tillit på institusjons- og samfunnsnivå kan normalt ikke skapes uten visse kontrollmekanismer. Kontrollmekanismer kan her være felles kultur, en rettstat, organisasjonsvirksomhet eller familieverdier. Grunnlaget for ytelsene i en omfattende velferdsstat dannes ikke av tillit alene, men foruten et relativt effektivt skattesystem, en rettstat, lav/ingen korrupsjon, og noe bruk av egenandeler (Skirbekk 2012, 26).

Tall fra European Social Study i 2002, 2008 og 2010 viser at Norge, sammen med de andre nordiske landene, scorer høyest på forskjellige faktorer som forsøker å si noe om tillitsnivået i et land (Skirbekk 2012, 13). Ifølge Skibrekk er nordmenn blant verdens mest tillitsfulle folk. Tillit er essensielt for en fungerende velferdsstat. Uten tillit til folk flest er man ikke villig til å dele penger med mennesker man ikke kjenner. Dette kan overføres til denne oppgavens tema – skatteunndragelse. Skatteunndragelse i form av manglene vilje til å dele pengene man har tjent, kan være et uttrykk for manglende tillit til velferdsstaten og dens innbyggere. Velferdsstatens omfang kan forvitte hvis ikke mange nok er motivert til å støtte opp under den. Innenfor skatteområdet er det derfor viktig at flest mulig etterlever og betaler den skatten de skal.

Som nevnt er en av forutsetningene for en velferdsstat som Norge et effektivt skattesystem. Hva som menes med «effektivt» kan være gjenstand for diskusjon, men utstrakt bruk av tredjepartsopplysninger, slik som lønns- og trekkoppgaver, er et svært viktig verktøy for et effektivt skattesystem. Et paradoks er at den utstrakte bruken av slik tredjepartsrapportering kan tolkes som mistillit fra skattemyndighetenes side mot enkeltpersoner. Siden tredjeparter som arbeidsgivere, banker, etc. blir pålagt å gi opplysninger om enkeltpersoner, kan de samme enkeltpersonene oppfatte dette som et tegn på at myndighetene ikke stoler på dem og antar at de ellers ville snyllet på skatten. Samtidig kan man hevde at siden dette er en så effektiv måte å sikre etterlevelse på, veier det opp for den mistilliten den eventuelt kan skape.

Tredjepartsopplysninger er effektivt for skattemyndighetene og sparer slik ressurser som kan brukes på andre ting. I tillegg til dette sparer tredjepartsopplysninger tid for enkeltpersoner ved kontroll/utfylling av selvangivelsen.

Den høye tilliten i Norge kan i så måte være en forklaring på hvorfor etterlevelsen er så høy som den er for undersøkelsen her, med 91,8 prosent etterlevelse av oppgaveplikten (tabell 5.2). Siden det store flertallet av selskap er lovlidige, kan det være en indikator på at tilliten til skattesystemet generelt er høy. Det store flertallet av selskapene ønsker i så måte å legge til rette for at deres ansatte blir skattlagt på de samme premissene. Dette kan også være motivert av at selskapene selv (eierne) selv betaler skatt og bidrar til fellesskapet og derfor ønsker at deres ansatte også bidrar på samme måte for å unngå «gratispassasjerproblemet» som ellers kan oppstå.

Disse faktorene er interessante for denne undersøkelsen, da de selskapene som ikke har etterlevd regelverket ved å sende inn lønns- og trekkoppgaver, har forårsaket at inntekt som i utgangspunktet skulle vært tredjepartsrapportert, nå må egenrapporteres hvis den skal komme med til beskatning. Hvis vi overfører resultatene fra den danske undersøkelsen (Kleven mfl. 2010) til undersøkelsen her, er det grunn til å hevde at selskapenes manglende etterlevelse vil føre til en økning i unndragelsen. Selskapenes manglende innsendelse av lønns- og trekkoppgaver gir på denne måten de ansatte en mulighet til å unndra, som de ellers ikke ville ha hatt.

7. Oppsummering

Hva viser resultatene av undersøkelsen?

Resultatene presentert i tabell 5.1 og 5.2 viser hovedsakelig to ting; at det er en forskjell mellom eksperiment- og kontrollgruppen og at forskjellen forsterkes fra den første til den andre målingen. Undersøkelsen viser at det er 5,3 prosentpoeng større sannsynlighet for at selskap som blir gjort oppmerksom på at det vil bli kontrollert, sender inn lønns- og trekkoppgaver innen fristen¹. Denne forskjellen øker til 6,7 prosentpoeng ved målingen en måned senere. Det er derfor grunn til å hevde at Oslo kemnerkontors kontroller innenfor de kommunale byggeplassene i Oslo har hatt en effekt på selskapenes innsendelse av lønns- og trekkoppgaver.

En signifikanttest kan være til god hjelp for å si om resultatene lar seg generalisere til populasjonen, som i denne sammenheng er alle selskap som var til stede på de kommunale byggeplassene. P-verdien for den første målingen gir ikke støtte for å hevde dette, da det ikke er statistisk signifikant forskjell mellom gruppene. Den andre målingen viser derimot at det er statistisk signifikant forskjell mellom gruppene, selv om forskjellene er små. Forskjellen mellom utvalgene gjelder også mellom de respektive populasjonene.

Etterlevelse

Det er mange forhold som til sammen forklarer etterlevelse. OECD-modellen viser til både økonomiske, bransje/næring, psykologiske og sosiologiske faktorer. Denne undersøkelsen begrenser seg i utgangspunktet til å si noe om graden av etterlevelse av regelverket ved innsendingen av sende inn lønns- og trekkoppgaver (for en del av bygg- og anleggsbransjen). Funnene er likevel interessante og viser en relativt høy grad av etterlevelse med henholdsvis 87,5 prosent og 91,8 prosent ved de to måletidspunktene. Samtidig tyder skatteetatens tall² på at etterlevelsen blant selskapene i denne undersøkelsen er lavere enn gjennomsnitt for alle bransjer samlet, men det er vanskelig å sammenligne tallene direkte. Uansett etterlever det store flertallet av arbeidsgiverne i denne undersøkelsen regelverket når det gjelder innsending av lønns- og trekkoppgaver.

Dette kan ses i sammenheng med den høye tilliten i Norge. Det viser at de aller fleste (selskapene) ønsker å støtte opp under velferdsstaten. Vi kan samtidig ta høyde for at

¹ Pr. 3. februar 2015

² Analysenytt 1/2015

minoriteten som ikke ønsker å etterleve regelverket hverken har den nødvendige tilliten eller ønske om å bidra til fellesskapet. Det er derfor viktig for skattemyndighetene å ha et fortsatt sterkt fokus på denne gruppen, slik at den ikke får utviklet seg og på den måte undergraver de prinsippene og forutsetningene velferdsstaten er bygget på.

Det er viktig å huske på at korrekt og riktig tredjepartsrapportering er en av forutsetningene for at enkeltpersoner ikke skal bli fristet til å forsøke å unndra. Når da en slik tredjepartsrapportering uteblir i så stor grad som her, kan det være med på å svekke den generelle skattemoralen på sikt. Undersøkelsen i denne studien måler i så måte ikke graden av skatteunndragelse, men grad av muligheter enkeltpersoner får til å unndra skatt.

En alternativ forklaring til den relativt høye etterlevelsen er at selskapene i realiteten har lite handlingsrom. I tillegg til myndighetenes søkelys er det også av betydning at de ansatte ikke automatisk får godskrevet forskuddstrekk arbeidsgiveren har foretatt i lønnen, med mindre lønns- og trekkoppgave er sendt inn tidsnok til at opplysningene derfra kommer med på den forhåndsutfylte selvangivelsen. I så måte kan høy etterlevelse, i likhet med Graet og Wilde (1985, 358), bare kan forklares med selskapenes samfunnsansvar og respekt for loven, eller den manglende muligheten til å unndra. Kleven mfl. (2010, 20) kom også til lignede konklusjon: «[...] resultatene viser at den totale skatteunndragelsen er lav, ikke fordi skattebetalerne ikke vil snylte, men fordi de ikke har mulighet til å snylte på grunn av den omfattende bruken av tredjepartsrapportering». unndra. Kjernen her er at personer som får tilsendt selvangivelsen der beløpene allerede er utfylt, i praksis har svært få muligheter til å unndra de samme beløpene.

Forskjellen mellom eksperiment- og kontrollgruppen

Forskjellen mellom gruppene kan hovedsakelig forklares med påvirkningen eksperimentgruppen har vært utsatt for. Den økte oppdagelsesrisikoen, som følge av brevene sendt eksperimentgruppen, bidro til at disse selskapene følte seg «tvunget» til å sende inn lønns- og trekkoppgaver og slik sett etterlevede bedre enn kontrollgruppen.

Et interessant poeng her er at til tross for at selskapene i eksperimentgruppen har blitt gjort oppmerksomme på oppdagelsesrisikoen, velger fortsatt 4,9 prosent av selskapene ikke å sende inn oppgaver. For selskapene i denne undersøkelsen er oppdagelsesrisikoen 100 prosent.

Dette kan gi støtte til rational choice teorien fordi begge forutsetningene må være til stede, både størrelse på straff og oppdagelsesrisikoen (Allingham og Sandmo 1972 330-331). Når selskapene så allikevel unnlater å etterleve regelverket, må det i lys av teorien skyldes at selskapene anser straffen som så liten at det likevel er verdt det.

Ifølge behavioristisk økonomisk modell kan forskjellen i stor grad forklares som en ytre motivasjon gjennom påvirkningen eksperimentgruppen ble utsatt for. Samtidig er det viktig å huske på at indremotiverte handlinger kan undergraves av ytre motiverte handlinger i form av pengebelønning. Det kan være tilfellet i denne undersøkelsen, ved at besparelsen ved ikke å sende inn lønns- og trekkoppgaver ble ansett som så stor av enkelte selskap, at de derfor lot være å etterleve. Et selskap som bevisst unnlater å sende inn oppgaver vil i første omgang berike personene bak selskapet med midler som først og fremst tilhører det offentlige, men også egne ansatte. På sikt vil denne tilpasningen skaffe selskapet et konkurransefortrinn i forhold til selskap som etterlever regelverket.

Endelig er det viktig å huske på den selvforsterkende negative effekten lav skattemoral kan ha på samfunnet; jo flere selskaper som unndrar skatt, jo tøffere blir konkurransen for de gjenværende lovlige selskapene, fordi de ikke lenger konkurrerer på like premisser.

Litteraturliste

- Aftenposten* 02.02.2014. Kriminelle nettverk truer arbeidslivet, side 2
- Aftenposten* 27.03.2014. Norge i grått, hvitt og svart, side 2
- Aftenposten* 01.04.2015, Betalt av dine skattekroner - tiltalt for grovt heleri og svindel, side 4.
- Allingham, M.G. og A. Sandmo. 1972. «Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis». *Journal of Public Economics* 1: 323–338.
- Ariely, D. 2008. *Predictably Irrational. The hidden forces that shapes our decisions*. London: Harper. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- 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. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Campbell, D. T., J. C. Stanley. 1963. *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally. Sitert i Ringdal, K. 2013. Enhet og mangfold. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Clotfelter, C. T. 1983. «Tax evasion and tax rates: an analysis of individual returns». *I Review of Economics and Statistics* 65:363-373. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Elster, J. 2007. *Explaining social behavior. More nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- European Social Study. 2010.
- Feld, L.P. og B. S. Frey. 2002. «Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated». *Economics of Governance* 3:87–99.
- Finansdepartementet. 2009. *Tildelingsbrev skatteetaten 2010*.
- Forskrift av 22.01.1991 nr. 57 om gebyr ved for sent eller ikke leverte ligningsoppgaver.
- Forskrift av 18.08.2008 nr. 942 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.
- Forskrift av 03.08.2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).
- Frey, B. S. 2003. «Deterrence and Tax Morale in the European Union». *European Review* 3:385–406.
- Graetz, M. J., L. L. Wilde. 1985. «The economics of tax compliance: facts and fantasy». *National Tax Journal* 38:355-363.

- Grimen, H. 2012. «Gode institusjoners betydning for tillit». I *Tillit i Norge*, red. H. Grimen. Oslo: Res Publica.
- Hessing, D. J. m.fl. 1993. «Does Deterrence Deter? Measuring the effect of deterrence in field studies and experimental studies». I *Why do People Pay Taxes? Tax Compliance and Enforcement*, red. J. Slemrod. Ann Arbor: University of Michigan Press. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Johannessen, A., L. Christoffersen og P. A. Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Kleven, H. J., M. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen, E. Saez. 2010. «Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark». *Forthcoming. Econometrica*.
- Lipsey, M. W. 1990. *Design sensitivity: Statistical power for experimental research*. Calif: Sage. Sitert i Ringdal, K. 2013. *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Lov av 13.06.1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven).
- Næringslivets sikkerhetsråd. 2013. *Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO)*
- OECD. 2004. «Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance».
- Oslo kommune. 2015. *Årsberetning 2014 Oslo kemnerkontor*.
- Prop. 1 S (2013-2014). Statsbudsjettet. Finansdepartementet.
- Ringdal, K. 2013. *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Scholz, J. T. og N. Pinney. 1993. «Do Intelligent Citizens Free Ride? The Duty Heuristic, Low Information Rationality, and Cheating on Taxes». Unpublished Manuscript. Department of Political Science. Stony Brook: State University of New York. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Sheffrin, S. og R. K. Triest. 1992. «Can Brute Deterrence Backfire? Perceptions and attitudes in Taxpayer Compliance». I *Why do People Pay Taxes? Tax Compliance and Enforcement*, red. Joel Slemrod. Ann Arbor: University of Michigan Press. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Skatteetaten. 2015. *Skatteetatens Analysenytt 1/2015*.
- Skatteetaten. Ukjent utgivelsesår. *Næringslivets holdninger til etterlevelse og Skatteetatens virkemiddelbruk*.

- Skirbekk, H. 2012. «Tillitens betydning i Norge og Norden». I *Tillit i Norge*, red. H. Grimen. Oslo: Res Publica.
- 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. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Sutherland, Stuart. 1992. *Irrationality*. London: Printer and Martin Ltd. Sitert i Skatteetaten. 2011. *Opplevd oppdagelsesrisiko*.
- Torgler, B. 2003. «Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance». Dissertation. http://edoc.unibas.ch/56/1/DissB_6463.pdf (26.04.2015).