



Hva former skattemoral i Norge?



Ole Fugleberg,
Skattedirektoratet

Kvinner, eldre og de med høy tillit til det offentlige har høyere skattemoral enn andre. Denne analysen ser på kjennetegn ved de som aldri ville rettferdiggjort å unndra skatt dersom de hadde hatt mulighet til det. Mens 40 prosent av mennene aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt, er tallet 57 prosent for kvinner. Et annet klart funn er at jo mer tillitt folk har til Stortinget, departementer, rettsvesen og politi, jo høyere skattemoral har de.

Bruken av begrepet skattemoral har røtter i litteraturen om skatteforskning. Grunnlaget for skatteforskning ble lagt av Allingham og Sandmo (1972). I deres teori ble skattytere betraktet som rasjonelle aktører som velger å unndra skatt dersom den forventede nytten av skatteunndragelse er større enn den forventede nytten av å betale skatt. De forutsatte at skattytere baserte denne avveilingen på en vurdering av risikoen ved skatteunndragelse, forstått som produktet av en skattyters subjektive oppfatning om sannsynligheten for å bli oppdaget og konsekvensen ved å bli tatt. Empiriske undersøkelser ga imidlertid liten støtte til modellen til Allingham og Sandmo, ettersom det viste seg at det var færre som faktisk unndro enn det modellen tilsa. Det ble da tydelig at skattytere betalte skatt ut i fra noe mer enn bare en vurdering av risikoen for å bli oppdaget og straffet.

Det skulle gå en tid før man utviklet modeller som hadde til hensikt å forklare faktorer som kan forme skattemoral. Nærmere sagt studier som brukte skattemoral som en avhengig variabel. Feld og Frey (2002, 88–89) skrev:

”De fleste studier behandler skattemoral som en svart boks, uten å diskutere eller vurdere hvordan den kan oppstå og vedlikeholdes. Den er vanligvis oppfattet som en form for metapreferanse hos skattebetaler, og brukt som et residual i analyser for å fange opp ukjente faktorer som influerer på skatteunndragelse. Det mer interessante spørsmålet er hvilke faktorer det er som former tilsynelatende av skattemoral og vedlikehold av den.”¹

Denne analysen føyer seg inn i en slik tilnærming ved nettopp å fokusere på *hvilke faktorer det er som former tilsynelatende av skattemoral og vedlikehold av den i Norge.*

Data fra World Values Survey som utgangspunkt

Utgangspunktet for analysen er et spørsmål hentet fra World Values Survey (WVS) som er en verdiundersøkelse som er blitt gjennomført i over 50 land over hele

[1 Egen oversettelse](#)

verden fra 1981. Den siste undersøkelsen ble gjort i 2007. For Norge er den siste undersøkelsen basert på 2 451 respondenter. I undersøkelsen blir respondentene bedt om å vurdere hvorvidt det å unndra skatt dersom du har mulighet til det kan rettferdiggjøres på en skala fra 1 til 10, der 1 står for ”aldri rettferdiggjøre” og 10 står for ”alltid rettferdiggjøre”.

På dette spørsmålet er det to iøynefallende forskjeller i svarfrekvensene; nær halvparten av respondentene oppga score 1 – at de aldri vil rettferdiggjøre, og hele 90 prosent oppga score mellom 1 og 5. I denne analysen velger vi å fokusere på andelen som aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt, definert som de som scorer 1 på skalaen.

I analysen ser vi på skattemoral i lys av disse forklaringsfaktorene:

- tillitt til styrende organer og offentlige etater
- demografiske faktorer (kjønn og alder)
- sosiale faktorer (sivilstand og utdanning)
- selvstendige næringsdrivende
- religiøs tro, livskvalitet (grad av tilfredshet med livet, grad av tilfredshet med økonomisk situasjon)
- oppfatning om lik inntektsfordeling og om økt offentlig ansvar

For hver enkelt av disse potensielle forklaringsfaktorene ser vi på: *Er det forskjeller i andelen som **aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt dersom muligheten foreligger etter ulike kjennetegn?***

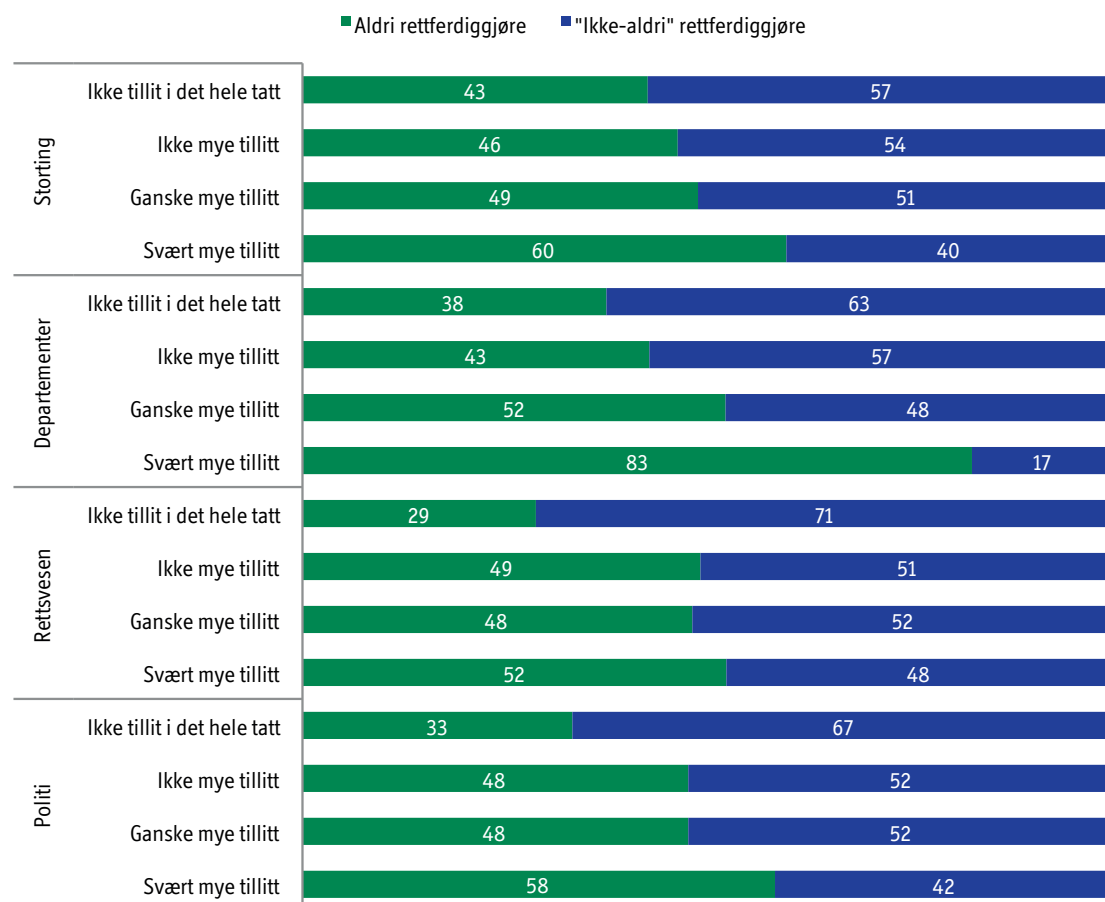
For å kunne si med hvilken grad av troverdighet (signifikans) de ovennevnte faktorene influerer på skattemoral, er analysen utført med såkalt logistisk regresjonsanalyse. Underveis redegjøres det for om funnene for Norge er sammenfallende med resultater fra andre land, og om mulige forklaringer på funnene.

Tillitt til styrende organer og offentlige etater

For Stortinget, departementer, rettsvesen og politi, ble respondentene bedt om å krysse av for ett av alternativene: *Svært mye tillitt*, *ganske mye tillitt*, *ikke mye tillitt* og *ikke tillitt* i det hele tatt. For å vurdere i hvilken grad tillitt har innflytelse på skattemoral ser vi på fordelingen mellom de som svarer at de aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt, sammenlignet med de som rettferdiggjør å unndra skatt for hver av de fire svaralternativene.

Det iøynefallende resultatet er at skattemoral øker med økende grad av tillitt for alle institusjoner. Det er et sprang mot økt skattemoral fra de som har oppgitt *ikke tillitt i det hele tatt*, til de som har oppgitt *ikke mye tillitt*. Deretter er det en liten økning i skattemoral for de som har oppgitt *ganske mye tillitt*. Til slutt er det et stort sprang mot økt skattemoral for de som har oppgitt *svært stor tillitt*.

Figur 1 Andelen i prosent som aldri rettferdiggjør å unndra skatt etter grad av tillitt til Stortinget, departementer, rettsvesen og politi



Går vi fra de som ikke har tillitt til departementer i det hele tatt til de som har *svært mye tillitt*, går andelen som aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt opp fra 38 prosent til 83 prosent. Tilsvarende økning for politi er fra 33 prosent til 58 prosent. For rettsvesen er økningen fra 29 prosent til 52 prosent, og for Stortinget fra 42 prosent til 60 prosent.

De som har *svært mye tillitt* til departementer og politi, har med overveldende signifikans en større andel som aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt.

Det var få respondenter som svarte at de hadde svært mye tillitt til politikere. Vi slo derfor sammen *ikke tillitt i det hele tatt* og *ikke mye tillitt* til *liten tillitt*. Tilsvarende slo vi sammen *ganske mye tillitt* og *svært mye tillitt* til *stor tillitt*. Blant de som hadde liten tillitt til politikere svarte 46 prosent at de aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt. For de som hadde *stor tillitt* til politikere, er denne andelen 54 prosent. De som har *stor tillitt* til politikere, har med overveldende signifikans en større andel som aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt.

Disse resultatene er sammenfallende med resultater fra andre land. Basert på WVS 1990–93 (Torgler 2003), ble 17 land integrert i en empirisk studie. Resultatene ga at tillitt til det offentlige har en positiv effekt på skattemoral. Resultatene indikerer også at tillitt til politisk lederskap har en positiv effekt. Å ivareta tillitt bør derfor implementeres som en klar strategi. Det kan tendere til å øke skattemoral og skattebetalers villighet til å betale skatt.

Hvordan kan skattemyndighetene påvirke skattemoral?

Det er gjort omfattende analyser av hvordan skattemyndigheter kan påvirke skattemoral i andre land.

I USA har graden av positive holdninger til skattemyndighetene blitt målt med tre variabler (Torgler 2003):

- En indeks som vurderer hvor effektive skattemyndighetene er
- Hvor ærlige og rettferdige skattemyndighetene oppfattes
- Hvordan hjelp fra skattemyndighetene oppfattes

Alle disse faktorene hadde en signifikant, positiv effekt på skattemoral.

At positive handlinger fra skattemyndigheter tenderer til å øke positive holdninger og forpliktelser til skattemyndighetene og -systemet, er påvist i flere undersøkelser (Gouldner 1960, Axelrod 1984, Cialdini 1984 og Regan 1971). Positiv gjensidighet er impulsen til å vise vennlighet mot den som har vært vennlig. Tiltak fra skattemyndighetene som oppfattes som positive for den enkelte skattyter, vil øke sannsynligheten for etterlevelse.

Samhandlingen mellom det offentlige og skattebetaler

Mackscheidt (1984) peker på at graden av nytte som skattebetaler synes å oppleve fra offentlige goder påvirker skattemoral. Skattebetaler er mer tilbøyelig til å etterleve dersom utvekslingen mellom den betalte skat-

ten og offentlige tjenester er oppfattet som rettferdig. Resultater viser også at størrelsen på overføringer fra det offentlige spiller en viktig rolle. Unndragelser øker dersom skattebetaler antar at de mottar mindre enn andre som de sammenligner seg med.

I lys av den løpende politiske og økonomiske prosessen i EU er slike funn interessante og relevante. Det indikerer at arbeider om skattereformer i EU og andre land, bør ta i betraktning faktorer som kan styrke kontrakten mellom skattebetaler og det offentlige.

Flere kjennetegn påvirker skattemoral

Vi går nå over til å se på andre faktorer som kan påvirke skattemoral.

Kjønn

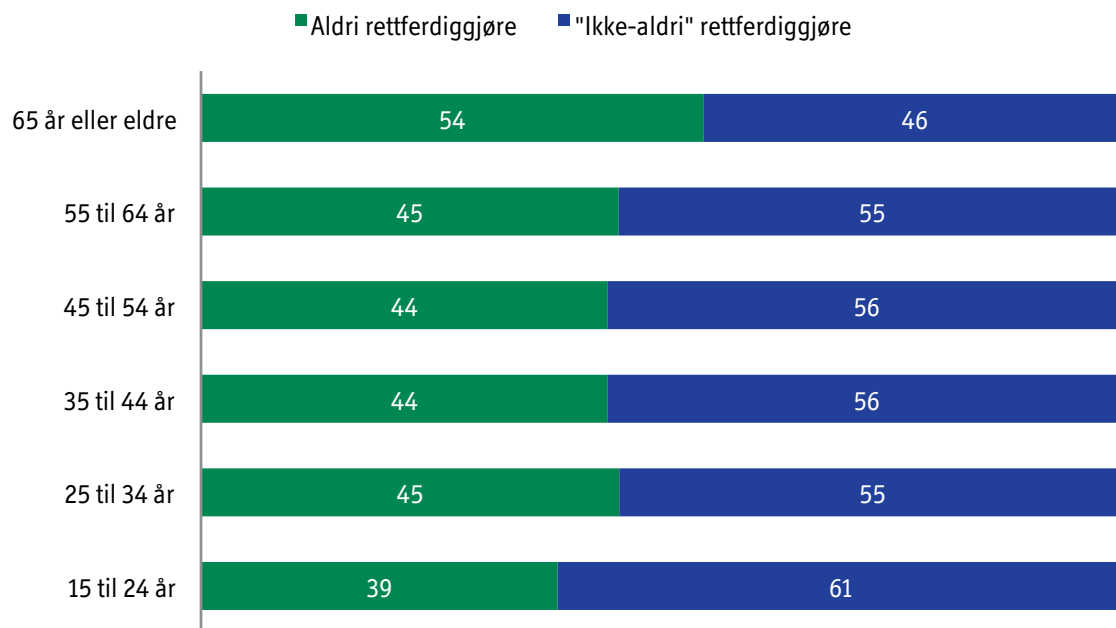
Skattemoral avhenger signifikant av kjønn. En langt større andel kvinner enn menn vil aldri rettferdiggjøre å unndra skatt; 57 prosent for kvinner mot 40 prosent for menn.

Dette er sammenfallende med resultater fra hele verden som viser at kvinner har en bedre skattemoral enn menn (Torgler 2003).

Alder

Det synes å være to sprang mot økt skattemoral etter alder. Fra de aller yngste, hvor 39 prosent aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt, til om lag 45 prosent for de andre aldersgruppene frem til pensjonsalder. Fra 65 år øker andelen som aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt til 54 prosent. Holdningen til aldri å unndra skatt synes derfor å være stabil i alderen 25–64 år.

Figur 2 Andelen i prosent som aldri rettfærdiggjør å unndra skatt etter alder



Ut fra analysen kan vi med høy grad av troverdighet si at det er forskjell i skattemoral etter alder. Relativt til gruppen 25–64 år har gruppen 65 år og eldre med overveldende signifikans høyere skattemoral, mens gruppen 16–24 år med overveldende signifikans har dårligere skattemoral.

Til sammenlikning viser undersøkelser fra hele verden at eldre har en bedre skattemoral enn de øvrige aldersgruppene (Torgler 2003).

Sivilstand

51 prosent av de som er gift vil aldri rettfærdiggjøre å unndra skatt, mot 45 prosent av de ugifte. Analysen ga heller ingen signifikant effekt. Derimot gir undersøkelser fra andre land støtte for at gifte har en bedre skattemoral (Torgler 2003).

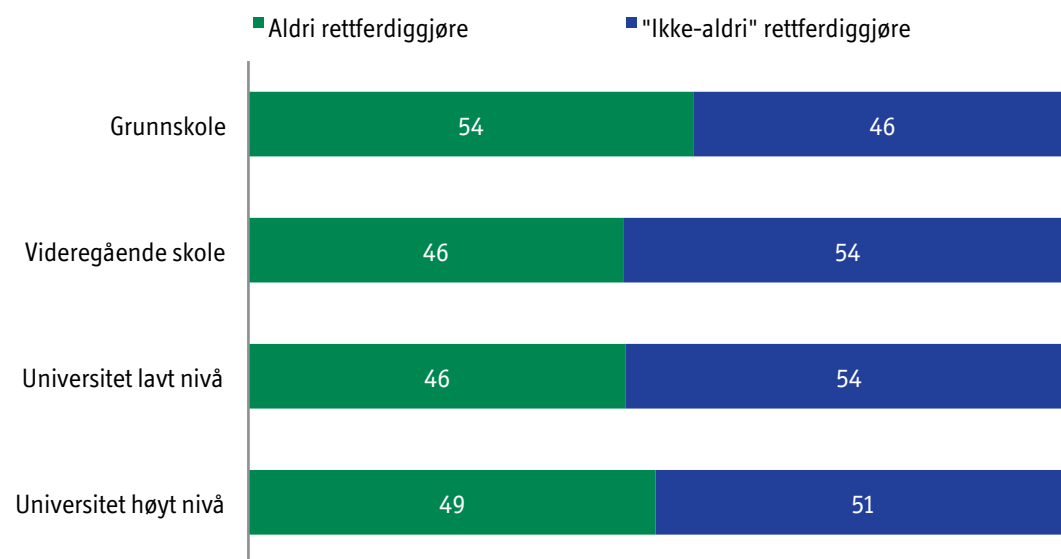
Utdanning

De med høyere utdanning har ofte mer kunnskap om skattesystemet, enn de med lavere utdanning. De kan vite mer om skattelovgivningen, og dermed være i en

bedre posisjon til å vurdere graden av etterlevelse. Videre kan de ha et mer bevisst forhold til oppdagelses-sannsynlighet og konsekvens.

Høyest skattemoral har imidlertid de med bare grunnskole, hvor 54 prosent aldri vil rettfærdiggjøre å unndra skatt. Deretter følger de med utdanning fra universitet på høyt nivå med 50 prosent. Tilsvarende andel blant de med utdanning mellom disse nivåene er noe lavere med 45 prosent. Analysen ga imidlertid ingen signifikant effekt i skattemoral mellom utdanningsnivå. Den høye skattemoralen blant de med lavest utdanning reflekterer derimot at denne gruppen inkluderer relativt mange kvinner i høy alder, og både kvinner og de i høy alder svarer oftere at de aldri ville rettfærdiggjort å unndra skatt.

Figur 3 Andelen i prosent som aldri rettferdiggjør å unndra skatt etter utdanning



Selvstendig næringsdrivende

Blant selvstendige næringsdrivende svarte 41 prosent at de aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt. Tilsvarende andel for de som ikke er selvstendig næringsdrivende, er 49 prosent.

Analysen ga ingen signifikant effekt. Derimot gir undersøkelser i noen andre land at selvstendig næringsdrivende har en dårligere skattemoral, blant annet i Tyskland (Torgler 2003). Det kan skyldes at selvstendig næringsdrivende opplever at høy skatt gir dem mindre handlingsrom som økonomiske aktører.

Religiøsitet

Analysen fra andre land gir sterke indikasjoner på at religiøsitet bidrar til økt skattemoral.

- Torgler og Frey (2007) fant på basis av World Value Survey data for 1995–97 basert på mer enn 30 land, at skattemoral avhenger positivt av religiøsitet.
- Richardson (2008) bekreftet en forbindelse mellom religiøsitet og skatteunngåelse, med at skatteunngåelse synes å være på et lavere nivå, når individet er mer religiøst.

Som en underliggende forklaring på dette, kan religiøsitet virke som en *indre moralsk forsterkningsmekanisme* som hindrer individet fra en bestemt atferd.

I denne analysen synes aktive medlemmer i kirke eller religiøse organisasjoner å fremstå med en høy skattemoral, ettersom 75 prosent svarte at de aldri vil rettferdiggjøre å unndra skatt. Blant inaktive medlemmer eller ikke-medlemmer var denne andelen 46 prosent.

Aktive medlemmer i denne sammenhengen har en høyere skattemoral, men den er ikke signifikant. Aktive medlemmer i kirke og religiøse organisasjoner inkluderer relativt mange eldre, og kvinner er i overvekt. Begge disse gruppene har en meget god skattemoral. Det er nok derfor igjen effekten av kjønn og alder som fører til forskjellen i skattemoral mellom de som er aktive i kirke og religiøse organisasjoner, og de som ikke er det.

Livskvalitet

Blant de som opplever tilfredshet med livet, vil 65 prosent aldri rettferdiggjøre å unndra skatt. Tilsvarende andel blant de som ikke opplever tilfredshet med livet, er 46 prosent. På den annen side, de som opplever til-

fredshet med sin økonomiske situasjon, fordeler seg likt mellom "aldri" og "ikke aldri" rettfærdiggjøre å unndra skatt. Opplevelse av tilfredshet med livet synes derfor å være en langt viktigere faktor for skattemoral enn tilfredshet med økonomisk situasjon. Resultatet er statistisk signifikant.

Resultater fra andre land viser at så vel tilfredsstillelse med den økonomiske situasjonen som lykke, er korrelert med høyere skattemoral (Torgler 2003).

Rettferdighet

I hvilken grad man vektlegger rettferdighet i form av en oppfatning om mer lik inntektsfordeling synes å ha en effekt på skattemoral. Blant de som vektlegger en mer lik inntektsfordeling, svarte 64 prosent at de aldri vil rettfærdiggjøre å unndra skatt. Blant de som ikke vektlegger en mer lik inntektsfordeling, er denne andelen 47 prosent. De som vektlegger en mer lik inntektsfordeling har en signifikant bedre skattemoral.

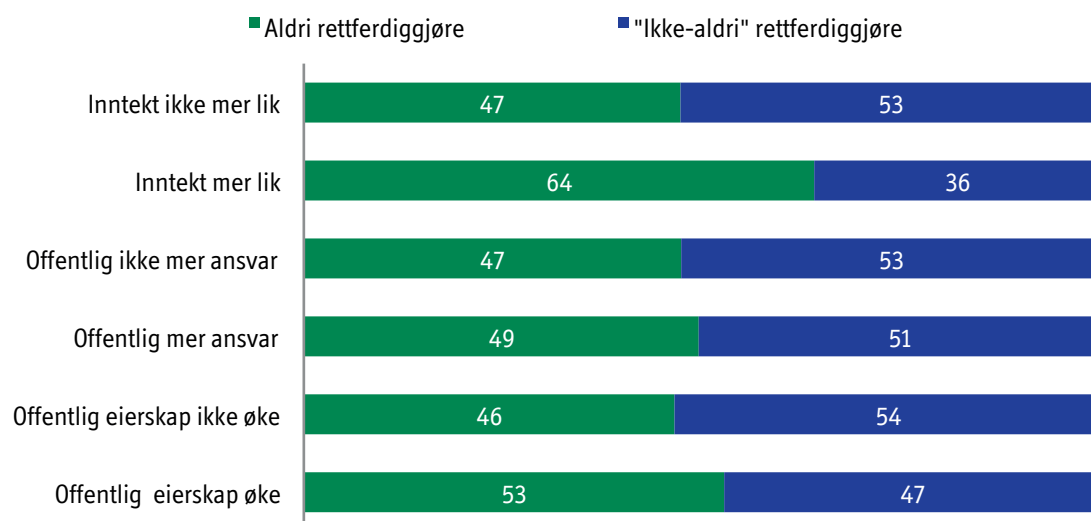
Blant de som ønsker at offentlig eierskap skal øke, svarte 53 prosent at de aldri vil rettfærdiggjøre å unndra skatt. Blant de som ønsker at offentlig eierskap ikke skal øke, er denne andelen 46 prosent. I analysen bidrar en oppfatning om økt offentlig eierskap tilsynelatende til en høyere skattemoral, men den er ikke signifikant.

Hva synes å forme skattemoral i Norge?

På bakgrunn av resultatene fra denne analysen og dataene fra WVS, kan vi si noe om en rekke faktorer som synes å forme skattemoral i Norge. Det mest iøynefallende er kanskje hvordan skattemoral henger sammen med graden av tillitt til styrende organer og offentlige etater. Det er også interessant å merke seg den store forskjellen i skattemoral etter kjønn og alder. En oppfølging av denne analysen kan fokusere på å belyse om den ovennevnte grad av tillitt avhenger av kjønn og alder. Det kan i sin tur ha konsekvenser for utforming av tiltak rettet mot å oppnå økt tillitt til skattemyndighetene i befolkningen.

Resultatene er også i stor grad sammenfallende med undersøkelser fra andre land om faktorer som kan forme skattemoral.

Figur 4 Andelen i prosent som aldri rettfærdiggjør å unndra skatt etter oppfatning om lik inntektsfordeling og økt offentlig ansvar og eierskap



Referanser

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

Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books

Cialdini, R. B. (1984) *Influence: The Psychology of Modern Persuasion*. New York: Quill.

Feld, L. P. og Frey, B. S. (2002) "Trust Breeds Trust: How Taxpayers are Treated," *Economics of Governance*, 3: 87–99.

Gouldner, A. W. (1960) "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review*, 25: 161–178.

Mackscheidt, K. (1984) "Konsolidierung durch Erhöhung von Steuern und Abgaben?" i von Arnim H. H. og K. Littmann (red.) *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*. Berlin: Duncker and Humblot, 145–61.

Regan, D. T. (1971) "Effects of a Favor and Liking on Compliance," *Journal of Experimental Social Psychology*, 7: 627–639.

Richardson, G. (2008) "The Relationship between Culture and Tax Evasion across Countries: Additional Evidence and Extensions," *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 17(2): 67–78.

Torgler, B. (2003) *Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*. Dissertation der Universität Basel zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften.

Frey, B. S. og Torgler, B. (2007) "Tax morale and conditional cooperation," *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, 35 (1): 136–159.