



Handelshøyskolen BI - campus Bergen

# BTH 16131

Bacheloroppgave - Anvendt makroøkonomi

Bacheloroppgave

Bør Skatteetaten benytte seg av nudging for å øke skatteetterlevelsen i Norge?

Navn: Mari Elise Sørensen

Utlevering: 08.01.2018 09.00

Innlevering: 04.06.2018 12.00

## Sammendrag

Forskning har vist at frykten for å bli oppdaget og straffet for skatteunndragelse, bare er en av flere grunner til at mennesker velger å betale skatt. For mange vil skattebetaling oppleves som en samfunnsplikt i tillegg til en juridisk plikt. Hvor villig man er til å betale skatt kan imidlertid påvirkes av blant annet graden av tillit til myndighetene, og hvordan man oppfatter de sosiale normene for skatteetterlevelse. Oppfatningen av skattesystemet kan også være påvirket av systematiske skjevheter i skattebetalernes måte å tenke på. For eksempel er skattebetalere gjerne tilbøyelig til å tro at skatteunndragelse er utbredt dersom de kjenner mange som unndrar skatt, eller opplever godene av å betale skatt som små fordi de er vanskelig å forestille seg. Skattemyndigheter verden over har innsett dette, og forsøker nå nudging - enkle virkemidler for å rette opp i disse skjevhetene - for å øke skatteetterlevelsen i befolkningen. Nudges som å sende ut informasjon om at flertallet faktisk ikke unndrar skatt, eller tydeliggjøre nytten av skattepengebruk, har vist seg å ha en positiv effekt på etterlevelse i Norge. I tillegg er nudges som gjør det lettere for nordmenn å betale riktig skatt, i form av forenkling av skatteinnmeldingen, bedre forhåndsutfylling og formidling av skattepengebruk, aktuelle for Skatteetaten. Det er imidlertid en risiko for at nudging ikke fungerer slik man ønsker. Et feilslått nudge kan i verste fall kan føre til *mer* skatteunndragelse. Nudges bør utformes med grunnlag i empirisk forskning, og det trengs mer forskning på effekten av nudging for økt skatteetterlevelse, særlig i Norge.

<b>1 Introduksjon</b>	3
<b>2 Skatteetterlevelsesteori</b>	6
<b>Standardmodellen for skatteunndragelse</b>	6
<b>Moderne teorier om skatteetterlevelse</b>	7
<i>Indre motivasjon</i>	8
<i>Tillit til myndighetene</i>	9
<i>Sosiale normer</i>	10
<i>Heuristikker og feilslutninger</i>	11
<b>En kort innføring i skatteadministrasjon</b>	14
<i>Fra politi og røver til kommunikasjon og gjensidig tillit</i>	15
<b>3 Nudging for økt skatteetterlevelse</b>	16
<b>1 Forhåndsvalg (default)</b>	18
<b>2 Redusere kompleksitet</b>	20
<b>3 Tydeliggjøre sosiale normer</b>	21
<b>4 Gjøre det enkelt å velge riktig</b>	22
<b>5 Åpenhet og formidling av konsekvenser</b>	23
<b>6 Advarsler</b>	24
<b>7 Forhåndsforpliktelse</b>	25
<b>8 Påminnelser</b>	26
<b>9 Få frem gjennomføringsplaner</b>	27
<b>10 Informere om tidligere atferd</b>	27
<b>4 Skatteetatens nudging</b>	28
<b>Utforming av nettside og skatteinnmeldingsprosess</b>	28
<b>Måltrettet kommunikasjon fra Skatteetaten</b>	29
<i>Reaksjoner på Skatteetatens brev-nudging</i>	30
<b>Forholdet mellom Skatteetaten og norske skattebetalere</b>	31
<b>5 Nudging for økt skatteetterlevelse – for og mot</b>	32
<b>Fordeler og ulemper med nudging</b>	32
<i>Nudging kan fungere som et kostnadseffektivt virkemiddel</i>	32
<i>Det er ikke alltid nudging går slik man planlegger</i>	33
<i>Mennesker nudges hele tiden – myndighetene vil dem i det minste godt</i>	34
<i>Hva har myndighetene med å bestemme hva som er best for folk?</i>	34
<i>Nudging kan redusere tilliten befolkningen har til myndighetene</i>	35
<i>De fleste ser ut til å synes nudging er ok</i>	36
<b>6 Konklusjon</b>	37
<b>Referanseliste</b>	39

# 1 Introduksjon

I følge et estimat på skatteunndragelse i Norge, gikk det norske samfunnet glipp av over 14 milliarder skatte kroner i 2016 på grunn av privatpersoners skatteunndragelse (Dahl, Öste & Ekroll 2017). Det er åpenbare utfordringer knyttet til å måle omfanget av den skjulte økonomien, men estimatet tilsier at skatteunndragelse er et problem som tapper den norske staten for betydelige pengebeløp. Den mest synlige konsekvensen av skatteunndragelse er at det reduserer skatteinntjeningen og dermed øker skattebyrden til dem som ikke unndrar. Skatteunndragelse kan også føre til økt ulikhet i samfunnet på grunn av skjev fordeling av velstand. Alstadsæter, Johannesen & Zucman (2017) fant at ved å ta hensyn til skjulte, skattepliktige verdier, øker den registrerte formuen til de 0.01% rikeste i Skandinavia med mer enn 25%. OECD estimerer at Norge i perioden 1990-2010 gikk glipp av 9% økonomisk vekst på grunn av økende ulikhet (Cingano 2014).

Dersom enkelte arbeidsområder eller selskapsformer gir betydelig større muligheter til skatteunndragelse enn andre, er det en risiko for at folks yrkesvalg og/eller investeringer påvirkes i retning av de områdene der muligheten til å unndra eller unngå skatt er størst. Da risikerer man en skjev, og muligens mindre produktiv, ressursfordeling i det økonomiske systemet. Det er åpenbart viktig å ha et grundig lovverk, at skattemyndighetene har kontroll på skatteunndragelse, og at unndragelse av skatt får konsekvenser. Samtidig viser forskning at frykten for sanksjoner kun forklarer deler av hvorfor mennesker velger å betale skatt, og at andre faktorer som for eksempel tillit til myndighetene og sosiale normer, kan ha stor betydning (Pickhardt & Prinz 2014). OECD (2004) har av den grunn oppfordret skattemyndigheter til å i tillegg arbeide for å øke den frivillige etterlevelsen i befolkningen, gjennom å benytte seg av innsikt i hva annet som driver mennesker til å betale skatt enn frykten for sanksjoner.

Et av virkemidlene som i økende grad blir brukt for å få mennesker til å betale skatt, er nudging. En av de vanligste definisjonene på nudging kommer fra Thaler & Sunstein (2009):

*“Et nudge, slik vi definerer det, er ethvert aspekt av ‘beslutningsarkitektur’ som endrer menneskers adferd på en forutsigbar måte uten å forby noen alternativer eller signifikant endre økonomiske insentiver. For å telle som et nudge må virkemiddelet være enkelt og billig å unngå.”* (Thaler & Sunstein 2009, s6. Oversatt fra engelsk).

Nudging bygger på en rekke nye økonomiske teorier som tar sikte på å forklare menneskelig atferd ved hjelp av faktiske observasjoner om hvordan mennesker tar beslutninger, heller enn forutsetninger om mennesket som en perfekt rasjonell aktør. I følge Thaler & Sunstein (2009) handler det om å bruke små, kostnadseffektive tiltak, som å sende brev med noen nøye utvalgte setninger, eller presentere valgmuligheter på en bestemt måte, for å styre mennesker i en retning hvor de tar valg som er fordelaktig for dem eller samfunnet. Nudging for å øke skatteetterlevelse går bort fra tanken om skattemyndighetenes viktigste rolle som den kontrollerende, maktutøvende autoritet. I stedet tar man utgangspunkt i at mennesker ikke alltid tar gjennomtenkte beslutninger basert på objektivt bearbeidet informasjon, og forsøker å tilrettelegge prosessen rundt det å betale skatt på en måte som gjør det lett å velge riktig. Eksempler på nudging for å få mennesker til å betale skatt er forhåndsutfylling av skattemelding, tydeliggjøring av sosiale normer og enkel formidling av informasjon og konsekvenser.

Skatteunndragelse defineres vanligvis som det å engasjere seg i ulovlig og intensjonell atferd for å redusere eller fjerne egne skatteforpliktelser.

Skatteetterlevelse beskriver det motsatte - å betale den skatten man er lovpålagt (Alm 2012). I denne oppgaven brukes skatteunndragelse også om ikke-intensjonell atferd, for å rette fokus på at feil og ugjennomtenkte avgjørelser, også rammer velferdssamfunnet. Nudgene som presenteres kan også tenkes å ha effekt på lovlig skatteunngåelse. Oppgaven tar utelukkende for seg privat skatteunndragelse, i form av underrapportering av inntekt/formue eller det å føre fradrag man ikke har rett på. I Norge blir store deler av personinntekter automatisk rapportert til Skatteetaten, og samarbeid med andre land om

nordmenns verdier i utlandet øker. Likevel vil det sannsynligvis alltid være muligheter for å unndra skatt, kanskje særlig i situasjoner hvor utviklingen i samfunnet går raskere enn det skattemyndighetene klarer å følge opp (i 2018 gjelder dette for eksempel transaksjoner med digital valuta). Selskapers skatteunndragelse og lovlige skatteunngåelse er ikke tatt med ettersom de forvalter penger som ikke er deres egne. Man kan likevel tenke seg at tiltak som for eksempel tydeliggjør de sosiale normene rundt det å betale skatt, også kan påvirke selskaper. Ikke bare er det mennesker som sitter bak spakene i alle selskaper, det kan også tenkes at dersom normen for skatteetterlevelse blir høy i befolkningen så vil samfunnet begynne å kreve høyere skatteetterlevelse fra selskapene de kjøper varer og tjenester av.

Oppgaven bruker eksisterende forskning for å besvare problemstillingen om hvorvidt Skatteetaten bør benytte seg av nudging for å øke skatteetterlevelsen i Norge. Den hevder ikke å være en fullstendig litteraturgjennomgang, men er basert på et bredt utvalg av litteratur som belyser problemstillingen fra flere vinkler. Først gis det en grundig innføring i teorier om hvorfor mennesker betaler skatt, fra standardmodellen om unndragelse til moderne teorier om frivillig etterlevelse, og til kognitive teorier om menneskers beslutningstaking. Videre presenteres et kort overblikk over utviklingen i skatteadministrasjon fra straff og kontroller til kommunikasjon og tillitsbygging. Kapittel 3 tar for seg nudging som virkemiddel for å øke skatteetterlevelse, med utgangspunkt i ti vanlige former for nudges. Videre gir kapittel 4 en kort gjennomgang av Skatteetatens forsøk på nudging, før kapittel 5 diskuterer fordeler og ulemper ved bruk av nudging. Kapittel 6 gir en konklusjon med anbefalinger til Skatteetaten om bruk av nudging for å få nordmenn til å betale skatt.

## 2 Skatteetterlevelsesteori

Utvikling av effektive tiltak for å redusere skatteunndragelse forutsetter at man har kjennskap til hva som ligger bak menneskers beslutning om å unndra skatt eller betale skatt. Tradisjonelle økonomiske teorier om skatteunndragelse presenterer avgjørelsen om å unndra skatt eller ikke som et nyttemaksimeringsproblem. Moderne teorier utvider rammeverket ved å tillate avvik fra forutsetningen om at mennesker er utelukkende rasjonelle, og søker svar på hva som motiverer individer til å betale skatt selv når det kunne vært økonomisk fordelaktig å ikke gjøre det.

### Standardmodellen for skatteunndragelse

Allingham og Sandmos (1972) standardmodell for skatteunndragelse regnes som den første økonomiske teorien for å forklare hvorfor mennesker unndrar skatt. Utgangspunktet for teorien er et individ som står overfor beslutningen om å rapportere fullstendig skattepliktig inntekt til skattemyndighetene eller å la være. I følge forfatterne vil vedkommende velge det alternativet som gir høyest økonomisk nytteverdi, avhengig av fire grunnleggende parametere: marginalsattesats, inntekt, sannsynligheten for å bli oppdaget, og størrelsen på straffen for å unndra. Modellen tar også høyde for at blant annet sosialt stigma rundt skatteunndragelse kan virke nyttereduserende fordi det kan gi individet rykte for å være en dårlig samfunnsborger. Standardmodellen for skatteunndragelse konkluderer med at skattepliktige vil unndra skatt så lenge den forventede økonomiske gevinsten av skatteunndragelse er høyere enn det forventede tapet. Dersom produktet av marginalsattesats og inntekt (ergo det man skulle ha betalt i skatt) er større enn den forventede økonomiske straffen, lønner det seg å unndra. Dette er under forutsetninger om at individet har full informasjon om risikoen og konsekvensene knyttet til sitt valg, samt at vedkommende utelukkende er opptatt av å maksimere egen nytte.

Forskning støtter til dels opp under sammenhengen mellom de fire parameterne og skatteunndragelse (Slemrod 2007). Sammenhengene mellom de fire parameterne og hvor mye som blir unndratt har imidlertid vist seg å være langt svakere enn det modellen anslår (Alm 2012). Faktiske observasjoner av skatteunndragelse (i den grad det lar seg gjøre), bekrefter at modellen predikerer

et langt høyere omfang av skatteunndragelse enn det som faktisk er tilfelle (Andreoni, Erard & Feinstein 1998; Luttmer & Singhal 2014; Pickhardt & Prinz 2017; Slemrod 2007). Gitt den lave sannsynligheten for å bli oppdaget for skatteunndragelse (Alm 2012 hevder sannsynligheten for at skattemyndighetene kontrollerer opplysningene i en skattemelding er så lav som 1% i de fleste land), og den relativt lave straffen, burde skatteunndragelse i følge standardmodellen vært svært utbredt. Det er det ikke. Mennesker ser med andre ord ut til å betale skatt av hensyn til mer enn egen nyttemaksimering. Flere forsøk på å utvide modellen har blitt gjort, blant annet ved å inkludere verdien av skattefinansierte tjenester og subjektiv vurdering av sannsynligheten for å bli tatt for skatteunndragelse, i nyttefunksjonen (se for eksempel Andreoni et al. 1998). Utvidelsene gjør standardmodellen mer realistisk, men uten å gå bort fra ideen om straff og kontroller som hovedmotivasjon for å betale skatt. Moderne teorier om skatteetterlevelse erstatter forutsetningene i nyttefunksjonen med faktiske observasjoner av menneskelig atferd, og danner med det et nytt grunnlag for å forstå skatteunndragelse og -etterlevelse.

### **Moderne teorier om skatteetterlevelse**

Nobelprisvinner i økonomi, Richard Thaler, hevder at ideen om *Homo economicus* (den rasjonelle beslutningstaker som ikke tar hensyn til andre menneskers nytte) for lengst er motbevist, og at det er på tide å bruke faktiske observasjoner av menneskelig atferd for å bygge opp økonomiske teorier (Thaler 2016). Nyere forskning på skatteunndragelse kombinerer økonomi og psykologi for innsikt i hvorfor mennesker velger å betale skatt. I stedet for å gå ut fra at alle skattepliktige i utgangspunktet ønsker å unndra, tar moderne teorier sikte på å forklare det "irrasjonelt" høye nivået av skatteetterlevelse ved hjelp av atferdsvitenskapelig forskning.

Frey (1997) skiller mellom indre og ytre motivasjon for å betale skatt. Der ytre motivasjon kommer av frykten for å bli sanksjonert dersom man ikke betaler, bygger indre motivasjon på å betale skatt på grunn av en opplevd samfunnsplikt. I hvilken grad man anser det å betale skatt som en samfunnsplikt kan være påvirket av blant annet kultur, tillit til myndighetene og sosiale normer (Luttmer & Singhal 2014). Det finnes også bevis på at enkle ting som forhåndsutfylte skatteskjemaer (Fonesca & Grimshaw 2017; Engström, Nordblom, Ohlsson & Persson 2015) og



tydeliggjøring av sosiale normer via enkle beskjeder (Bobek, Hageman & Kelliher 2013), kan ha en signifikant effekt på skatteetterlevelse. Disse funnene skiller seg betydelig fra forutsetningene om skattebetalere som rasjonelle og utelukkende opptatt av egen nytte, og har betydning for hvilke virkemidler myndighetene kan bruke for å påvirke skatteetterlevelse.

### *Indre motivasjon*

Frey (1997) beskriver indre motivasjon til å betale skatt som det å betale ut fra en opplevd samfunnsplikt. Luttmer & Singhal (2014) forklarer nærmere ved å presisere at dette kan komme av at man føler stolthet og positivt selvbilde når man overholder regelverk og bidrar til samfunnet, mens Andreoni et al. (1998) peker på at det å unndra skatt kan føre til skam eller skyldfølelse. Det er utfordrende å måle indre motivasjon, blant annet fordi det er vanskelig å få mennesker til å svare ærlig på spørsmål som har med noe som er ulovlig å gjøre (Slemrod 2007). Det er heller ikke sikkert at uttrykt motivasjon for å betale skatt reflekteres i faktiske handlinger; kanskje mener man at skattebetaling er alles samfunnsplikt, også egen, helt til man selv står i en reell situasjon hvor man har mulighet til å unndra. Slemrod (2007) viser til en studie hvor amerikanske skattebetalere ble stilt spørsmål om hvorvidt det var 'en hver borgers samfunnsplikt å betale sin rettfærdige andel skatt'. Resultatene viste at 96% av de spurte var enige i dette utsagnet, men i samme studie svarte også 62% at frykten for sanksjoner var avgjørende for beslutningen om å rapportere inn ærlig informasjon til skattemyndighetene.

Man skulle kanskje tro at de som ser på skattebetaling som en samfunnsplikt ikke er så sterkt påvirket av frykten for å bli sanksjonert (ytre motivasjon). En mulig forklaring er at begrepet 'rettfærdig andel skatt' kan tolkes svært forskjellig. Er man motstander av det progressive skattesystemet vil man kanskje være enig i utsagnet, men ta utgangspunkt i at den 'rettfærdige andelen skatt' kun er for eksempel inntektsskatt, noe som betyr at man i praksis er tilbøyelig til å unndra skatt på alt annet. Hvor rettfærdig man anser skattesystemet for å være har vist seg å være en avgjørende faktor for hvor motivert man er til å betale skatt. Kirchler, Hoelzl & Wahl (2008) hevder at dersom skattesystemet oppleves som urettfærdig i et samfunn, er det sannsynlig at etterlevelsen synker. Forfatterne skriver at individer som opplever at deres skattebyrde er høyere enn andre i deres

referansegruppe, er mer tilbøyelige til å unndra skatt, nettopp fordi det føles urettferdig. Dette kan påvirkes av hvordan man oppfatter de sosiale normene for skattebetaling. I tillegg kan skatteetterlevelse påvirkes av hvor fornøyd man er med blant annet skattefinansierte tjenester (Alm, McClelland & Schulze 1992) og tilliten man har til politiske institusjoner generelt (OECD 2013).

### *Tillit til myndighetene*

Betaling av skatt kan betraktes som en del av en sosial kontrakt hvor skatt betales i bytte mot skattefinansierte tjenester. I så fall vil graden av skatteetterlevelse variere med henblikk på hvor legitime man anser skattemyndighetene for å være, hvilke holdninger man har til staten og hvordan skattepengene brukes (Luttmer & Singhal 2014). Slemrod (2007) refererer til Levi (1998, s. 91), som hevder at borgere er mer tilbøyelig til å betale skatt frivillig dersom de opplever at (a) myndighetene handler i deres beste interesse, (b) prosedyrene er rettferdige og (c) tillitsforholdet er gjensidig. Punkt (a) kan kobles til både kvaliteten på skattefinansierte tjenester og hvor flinke myndighetene er til å oppdage skatteunndragelse. Kirchler et al. (2008) viser til at jo mer innflytelse skattebetalerne har på budsjetteringsprosessen, desto mer vil de frivillig etterleve reglementet. Tre studier av Lambertson (2013) bekrefter en slik sammenheng. Resultatene viste at respondenter som fikk muligheten til å allokere en prosentandel (10%) av sin skatteinnbetaling til utvalgte formål, var mer fornøyd med å betale skatt. Dette til tross for at beløpet de betalte ikke ble endret. Dette kan muligens skyldes at systemet anses som mer rettferdig når man selv kan bestemme hva pengene går til, eller at samfunnsnyten av å betale skatt blir tydeliggjort slik at det oppleves som man får noe igjen for det man bidrar med.

Hvorvidt man anser skatteprosedyrene som rettferdige kan være påvirket av hvor mye man betaler i forhold til andre. Kirchler et al. (2008) hevder at individer som opplever at deres skattebyrde er høyere enn andre i deres referansegruppe, er mer tilbøyelige til å unndra skatt, nettopp fordi det føles urettferdig. I en omfattende undersøkelse fant Alstadsæter et al. (2017), ved å gå gjennom 'lekket' data fra utenlandske storbanker og personlig informasjon om skandinaviske skattebetalere, at de aller rikeste unndro betydelig mer skatt enn gjennomsnittet. Resultatene viste at der gjennomsnittet unndrar rundt 3% av sine personlige skatter, unndrar den rikeste 0.01% av befolkningen 25-30% av skatten de skulle ha betalt. I følge

forskerne kan dette i noen grad forklares av at de rikeste oftere tilbys tjenester som muliggjør skatteunndragelse, som for eksempel bankkontoer i skatteparadiser, men det er heller ikke utenkelig at noen av de rikeste rettferdiggjør det å unndra skatt med at de allerede betaler betydelig mer enn resten av befolkningen. Punkt (c), et gjensidig tillitsforhold mellom skatteyter og skattemyndigheter, forutsetter at begge parter kan gjøre feil uten å bli mistenkeliggjort. Kichler et al. (2008) presiserer at myndighetene er avhengig av å ha kontroll på skatteunndragelse både av økonomiske hensyn og for at befolkningen skal ha tillit til dem som skatteinnkrevere og oppleve systemet som rettferdig. Samtidig bør de, i følge forfatterne, arbeide for å danne et klima hvor stat og borgere jobber sammen og ikke mot hverandre, slik at befolkningen ønsker å betale skatt og har respekt for skattemyndighetene.

### *Sosiale normer*

Sosiale normer kan være med på å forme menneskers syn på myndighetene slik at tilliten baseres på det man antar er den sosiale normen heller enn å være noe man former basert på egen vurdering (Luttmer & Singhal 2014). Sosiale normer påvirker imidlertid ikke bare tilliten til myndighetene, men også skatteetterlevelsen direkte gjennom sosialt stigma og/eller et ønske om sosial tilhørighet. Sentralt for sosiale normer er at de kan regulere atferd ved at fellesskapet anerkjenner eller fordømmer handlinger. Andreoni et al. (1998) hevder at sosiale normer er avgjørende for de observerte nivåene av skatteetterlevelse. Argumentasjonen er at dersom tilstrekkelig mange mennesker fordømmer skatteunndragelse, vil det å unndra skatt føre til mer skam dersom man blir oppdaget for det. Dersom man ikke blir oppdaget, vil sosiale normer som favoriserer skatteetterlevelse gi dårlig samvittighet fordi man ikke kan 'rettferdiggjøre' unndragelsen med at systemet er urettferdig. I følge Alm (2012) finnes det tilstrekkelig bevis på at det eksisterer en form for sosial norm for skatteetterlevelse. Slemrod (2007) viser til undersøkelser fra OECD-land hvor besvarelser på spørsmål om hvorvidt skatteunndragelse kan rettferdiggjøres, i snitt ligger på rundt 2,3 på en skala hvor 1 er 'skatteunndragelse kan aldri rettferdiggjøres' og 10 er 'skatteunndragelse kan alltid rettferdiggjøres'.

I følge Luttmer & Singhal (2014) kan skatteetterlevelse også være et resultat av menneskers behov for å tilpasse seg atferden til dem rundt seg. Dersom man tror

at den sosiale normen er at flertallet betaler skatt, kan det føre til at man selv også gjør det fordi man søker konformitet. Det er også mulig at man ønsker å være en del av en bestemt gruppe, og dermed oppfører seg på en måte som signaliserer tilhørighet til denne. For eksempel kan man tenke seg et individ som betaler skatt fordi de ønsker å bli identifisert som en person som er ærlig, til å stole på, og som bidrar til samfunnet. Dersom populære og innflytelsesrike personer signaliserer høy vilje til å betale skatt, er det ikke utenkelig at dette også kan ha effekt på nivåene av skatteetterlevelse i befolkningen.

### *Heuristikker og kognitive feilslutninger*

Nobelprisvinner i økonomi, Daniel Kahneman, viser i sin bok *Thinking Fast and Slow* at mennesker ikke alltid er i stand til å objektivt bearbeide informasjonen de blir presentert med og ofte tar beslutninger på automatikk heller enn basert på nøyaktige avveininger (Kahneman 2011). Grunnen er at mennesker tar i bruk såkalte heuristikker for å gjøre det lettere å ta valg i hverdagen. Heuristikker er en form for kognitive snarveier som gjør mennesker i stand til å raskt prosessere informasjon og ta et valg som kanskje ellers ville vært vanskelig og tatt lang tid. I enkelte tilfeller fører dette til effektiv beslutningstaking. Problemet er når disse snarveiene fører til suboptimale beslutninger, for eksempel gjennom at man overdriver viktigheten av informasjon man allerede er i besittelse av. Dette kan føre til alvorlige feilslutninger som skadelige stereotyper, som igjen fører til at man tilegner mennesker egenskaper de ikke nødvendigvis har. Et annet eksempel er når måten handlingsalternativer presenteres på har en betydelig effekt på hvilken avgjørelse som tas. McNeil, Pauker, Sox & Tversky (1982) fant at pasienter som ble presentert med statistikk over hvor mange som var i live etter en medisinsk behandling, var mer sannsynlig å takke ja til behandlingen, sammenlignet med de som ble presentert med dødsstatistikker. Dette til tross for at informasjonen var nøyaktig den samme. Forskning som dette er selve grunnlaget for nudging, som presentert av Thaler & Sunstein (2009), og som diskuteres i neste kapittel i sammenheng med betaling av skatt.

Kahneman og Tversky (1974) beskriver tre hovedheuristikker mennesker benytter seg av i hverdagen: representativitet, tilgjengelighet og forankring. Det første handler om at mennesker bruker utvalgt informasjon for å vurdere sannsynligheten for at noen faller innenfor en bestemt kategori. Problemet oppstår

når informasjonen er skjev (for eksempel kun basert på det man ser på TV eller det andre forteller), eller når man overveker betydningen av informasjonen. Dette kan føre til stereotyper og feilvurdering av sannsynligheter, som på norsk kan kalles kognitive feilslutninger (på engelsk *bias*). Tilgjengelighetsheuristikken er en av de mest kjente heuristikkene. Den gjør at mennesker vurderer sannsynligheten for at hendelse inntreffer ut fra hvor lett det er å komme på eksempler på at det har skjedd tidligere. Eksempler som er lett å komme på, enten fordi man oftere hører om dem, de føles nærere, eller de oppleves som mer alvorlig, blir tilegnet større betydning og anses som mer sannsynlig, selv om dette ikke nødvendigvis er riktig. Denne formen for kognitiv feilslutning har betydning for skatteetterlevelse, fordi den kan være med å forklare deler av grunnen til at mennesker velger å betale skatt selv om sannsynligheten for å bli tatt er svært lav.

Det har vist seg at mennesker ofte overvurderer sannsynligheten for å bli oppdaget for skatteunndragelse (Alm 2012), også i Norge (Eide, von Simson & Strøm 2010). Tilfeller hvor skatteunndragelse oppdages er naturlig nok mer synlige enn tilfeller hvor det ikke blir oppdaget, noe som kan være med på å påvirke sannsynlighetsvurderingen. I tillegg er det sjeldent skattemyndigheter offentliggjør hvordan de kontrollerer og hva de legger vekt på, noe som gjør det vanskelig for skattebetalerne å beregne en sannsynlighet (Luttmer & Singhal 2014). Feilslutninger knyttet til tilgjengelighetsheuristikken kan også gjøre seg gjeldende i tilfeller hvor man skal vurdere de sosiale normene for skatteetterlevelse i befolkningen. Kirchler et als. (2008) påstand om at individer som *tror* at skatteunndragelse er utbredt i deres referansegruppe er mer sannsynlig å selv unndra, anerkjenner at menneskets oppfatning av hva andre gjør kan være subjektiv. Synliggjøring av skatteunndragelse i media kan muligens føre til at flere opplever sannsynligheten for å bli tatt som høy, men det er også mulig at det av noen tolkes som at mange unndrar skatt (fordi man oftere hører om de som unndrar enn de som ikke unndrar), noe som kan gi mer unndragelse. Subjektive forestillinger om sosiale normer kan muligens 'rettes' ved å informere befolkningen om hvor få som faktisk unndrar skatt (mer om dette i kapittel 3).

Den tredje hovedheuristikken som presenteres av Kahneman og Tversky (1974), forklarer hvordan mennesker forankrer seg i informasjon de allerede har for å ta videre valg. Problemet oppstår i det man forankrer seg *for mye*, slik at man

beholder meninger man allerede har til fordel for nyere og mer riktig informasjon, eller tar valg basert på måten informasjonen presenteres på. Thaler & Sunstein (2009) forteller om et eksperiment hvor studenter ble bedt om å svare på spørsmålene 'hvor lykkelig er du' og 'når var du sist på date'. I tilfeller hvor spørsmålet om dating ble stilt først, viste resultatene en betydelig korrelasjon mellom disse to spørsmålene. Forfatterne forklarer dette med at når spørsmålet om dating ble stilt først, satte det seg langt fremme i respondentenes bevissthet, og de svarte på det påfølgende spørsmålet om lykke ut fra hvor fornøyd de var med kjærlighetslivet sitt. Forankringsheuristikken kan gjøre at faktorer i en situasjon som kanskje ikke har relevant betydning, blir avgjørende for beslutninger og atferd. To kjente feilslutninger knyttet til forankringsheuristikken er tapsaversjon og status quo bias.

Det er vist gjennom forskning at mennesker har en særlig aversjon mot å tape eller bli fratatt et gitt beløp som de allerede er i besittelse av, sammenlignet med det å ikke motta det samme beløpet (Thaler & Sunstein 2009). McCaffery (1994) bruker et finansielt eksempel med bot for å bruke kredittkort versus belønning for å ikke bruke det; dersom mennesker får en bot for å bruke kredittkort, er de mindre tilbøyelig til å bruke det enn dersom de blir lovet en gevinst (på samme størrelsen som boten) for å ikke bruke kredittkort. Forfatteren argumenterer med at tapsaversjon tilsier at skjulte skatter er mer gunstig enn skatter hvor 'tapet' av penger synliggjøres. James (2017) peker på at dette har blitt gjort helt siden praksisen med å holde tilbake skatt ved kilden (eksempelvis arbeidsgiver) i stedet for å kreve den inn i etterkant fra skattebetalerne, ble introdusert, mens Chorvat (2007) foreslår å legge til rette skattesystemet slik at utfylling av skattemeldingen ikke gjøres samtidig som betaling trekkes, for at ikke 'tapet' av penger ikke skal føles så nært.

Engström et al. (2015) fant bevis på at tapsaversjon gjør seg gjeldende ved utfylling av skattemeldingen, ved at de som fikk restskatt var mer tilbøyelige til å kreve fradrag de kanskje ikke hadde rett på enn de som fikk penger tilbake på skatten - til tross for at den totale skattebyrden de ble pålagt i utgangspunktet var nøyaktig lik. I en annen, norsk undersøkelse, ble rundt 1000 skatteyttere stilt spørsmål om skatt og holdninger til selvangivelsen (nå skattemeldingen). Mens 13% var helt enig i at det er 'greit nok' å la være å oppgi en tilleggsinntekt på

5000 kroner, svarte kun 5% at det er 'greit nok' å føre opp et fradrag på 5000 kroner som man strengt tatt ikke har krav på (Jørgensen 2011). Selv om beløpet som det unndras skatt på var nøyaktig det samme, ser det altså ut til å være forskjeller i rettferdiggjøring ut fra måten det unndras på. Kanskje er det lettere å rettferdiggjøre unndragelse på en inntekt man selv har jobbet for enn for et fradrag man ikke har gjort noe for å fortjene, til tross for at begge deler rammer de andre skattebetalerne like mye.

Status quo bias beskriver en feilslutning som gjør at mennesker er tilbøyelig til å gjøre noe som allerede er valgt for dem, fremfor å aktivt ta en beslutning om å endre dette (Thaler & Sunstein 2009). Når denne feilslutningen gjør seg gjeldende, vil mennesker kanskje ende opp med å velge noe som ikke er optimalt, kun på bakgrunn av at det allerede var valgt for dem. Fonesca & Grimshaw (2017) viste at forhåndsutfylling av skatteskjema kan være svært effektivt, men kun dersom det gjøres med høyst pålitelig informasjon, nettopp fordi man forventer at mennesker er tilbøyelig til å la informasjonen stå og dermed risikerer feilrapportering. I Norge ble det funnet at rundt 10% lar være å se over informasjonen i skattemeldingen før den sendes inn (Øksnes 2017). Prinz & Krauskopf (2011) viste i et laboratorieeksperiment at de fleste deltakerne tok svært raske beslutninger angående skattebetaling, noe som tolkes som at de tok beslutninger basert på automatikk heller enn strategisk planlegging. I så tilfelle står de i fare for at valget deres påvirkes av kognitive feilslutninger.

### **En kort innføring i skatteadministrasjon**

Tiltak mot skatteunndragelse basert på straff og kontroller er kostbare, noe som forklarer hvorfor sannsynligheten for å bli oppdaget og størrelsen på straffen er bemerkelsesverdig lav i de fleste land (Robbins & Kiser 2018). Nytt i flere offentlige administrasjoner er å bruke kunnskap om hvordan mennesker tenker når de tar beslutninger, og påvirke disse mekanismene ved hjelp av enkle, ressurseffektive virkemidler (Benartzi et al. 2017). Under følger en kort gjennomgang av utviklingen i arbeidet mot skatteunndragelse, før kapittel 3 tar for seg nudging som et nytt og potensielt lovende paradigme innen skatteadministrasjon.

*Fra politi og røver til kommunikasjon og gjensidig tillit*

I følge Alm (2012) har det rådende paradigmet for skatteadministrasjoner gjennom historien vært å bruke store ressurser på å kontrollere og straffe skatteunndragelse. Kirchler et al. (2008) mener at den tradisjonelle måten å utøve makt på, med fokus på straff og kontroller, fører til et fiendtlig klima mellom skattebetalere og skattemyndigheter. Forfatterne kaller dette en politi og røver-tankegang, hvor resultatet er at de to partene jobber mot hverandre - myndighetene ser på borgerne som tyver som alltid forsøker å unndra og som må kontrolleres, mens innbyggerne føler seg forfulgt av myndighetene og føler seg berettiget til å unndra. Forfatterne foreslår i stedet å arbeide for å danne det de kaller et synergisk klima, hvor stat og borgere arbeider sammen for et felles gode og er på samme lag, og der det eksisterer et gjensidig tillitsforhold mellom partene. Dette må imidlertid balanseres med å også ha kontroll på skatteunndragelse, slik at systemet oppleves rettferdig for de som ikke unndrar.

Alm & Torgler (2011) har oppsummert virkemidler som kan brukes av skatteadministrasjoner for å pleie forholdet mellom skattebetalerne og skattemyndighetene. Der handler det både om hvordan myndighetene oppfattes av befolkningen, og hvordan de sosiale normene rundt skatteunndragelse er. Eksempler på tiltak knyttet til befolkningens oppfatning av skattemyndighetene, er å vektlegge linken mellom betaling av skatt og offentlige tjenester, og ta tak i eventuelle opplevelser av forskjellsbehandling/urettferdighet hos grupper i befolkningen. Eksempler på å påvirke de sosiale normene er å bruke massemedia for å forsterke ideen om skatteetterlevelse som den 'korrekte' måten å oppføre seg på, unngå tiltak som fremstiller skatteunndragelse som ok (som for eksempel skatteamnestiordninger blir anklaget for å gjøre), og å offentliggjøre skatteunndragelse for å vise at man har kontroll.

Alm & Torgler (2011) snakker også om et serviceparadigme innen skatteadministrasjon, hvor skattebetalerne i større grad behandles som kunder som har krav på tjenester og assistanse fra skattemyndighetene. Der foreslås det blant annet forbedret telefonassistanse, lettere tilgjengelig informasjon på nettsider og hjelp til å fylle ut skattemeldingen. Den norske Skatteetaten har nettsiden



Spleiselag.no, som er et læringsverktøy for å informere ungdom om skatt og arbeidsliv. Slike tiltak er ment å øke skattekunnskapen i befolkningen, noe som i følge Kirchler et al. (2008) kan ha betydning på etterlevelse. Dette kan imidlertid også være kostbare tiltak, og det er ikke sikkert man finner en universell læringsmetode om skattesystemet. Innenfor offentlig administrasjon er det i senere tid blitt testet ut å bruke av kunnskap om hvordan mennesker tenker og oppfører seg i beslutningssammenheng for å skape et system som gjør det lettere for brukerne å gjøre best mulige valg. Det anerkjennes at mennesker ikke er perfekte beslutningstakere, og at systemet kan tilrettelegges på en måte som tar hensyn til menneskers mange kognitive feilslutninger. Det er dette som er nudging.

### 3 Nudging for økt skatteetterlevelse

*“Et nudge, slik vi definerer det, er ethvert aspekt av ‘beslutningsarkitektur’ som endrer menneskers adferd på en forutsigbar måte uten å forby noen alternativer eller signifikant endre økonomiske insentiver. For å telle som et nudge må virkemiddelet være enkelt og billig å unngå.”* (Thaler & Sunstein 2009, s6. Oversatt fra engelsk).

‘Beslutningsarkitektur’ (på engelsk *choice architecture*) refererer til hvordan rammene rundt en beslutningsprosess er utformet. Et av hovedpoengene til Thaler & Sunstein (2009) i deres toneangivende bok om nudging, er at alt mennesker omgis av i hverdagen er konstruert på en måte som påvirker hvordan de oppfører seg, enten det er gjort bevisst eller ubevisst; det er uunngåelig at noen matvarer må stå lenger fremme enn andre i butikken eller kantinen, noe som påvirker hvilke matvarer som blir konsumert. Slik forfatterne ser det må situasjoner uansett konstrueres på en eller annen måte, så man kan like gjerne bruke kunnskap om hvordan konstruksjonen påvirker menneskers beslutninger til å få dem til å ta valg som er fordelaktig for dem og samfunnet. Begrepet nudging brukes om enkle

tiltak som har som mål å gjøre livet enklere, sikrere og lettere å navigere seg i (Sunstein 2014). Nudging er en måte å påvirke menneskers adferd på som går mer i retning av å være indirekte, antydende og rettleidende, til forskjell fra direkte, beordrende og forpliktende. Sentralt i nudgeteorien er å bruke empirisk forskning for å kunne treffe riktige tiltak. Samtidig er det enda behov for mer forskning på nudging, særlig når det gjelder effekten på lang sikt. Det at et nudge skal være 'billig å unngå' refererer til at selv om tiltakene er ment å styre menneskers atferd i en bestemt retning, tillater de fortsatt å gå andre veier uten betydelige hindringer.

Et av de vanligste eksemplene på nudging er å designe de fysiske rammene rundt matkonsum for å favorisere sunn mat. Hanks, Just, Smith & Wansink (2012) fant blant annet at ved å sette den sunne maten lett synlig i kantinen, økte salget av sunn mat med 18%, mens konsumet av usunn mat gikk ned med 28%. Positive resultater ble også funnet i Norge, av Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, når de brukte denne formen for nudging i sine kantiner (LHL 2017).

Nudging handler om å konstruere situasjoner hvor mennesker tar et valg, til fordel for det valget man ønsker at de skal ta, basert på det man vet om hvordan mennesker tenker og oppfører seg i beslutningssammenhenger. Hausman & Welch (2010) hevder at nudging er nødvendig på grunn av mangler og feil i individers beslutningstaking, og tiltakene er basert på nettopp disse manglene. I sammenheng med skatteetterlevelse kan dette relateres til den faktiske utfyllingen av skattemeldingen. Da vil for eksempel måten skjemaet er konstruert på og informasjon man får i forbindelse med innmeldingen, kunne påvirke hvorvidt man fyller ut korrekt eller ikke. Som nevnt i kapittel 2 kan mennesker basere sine valg på ulike kognitive feilslutninger, for eksempel anta at 'alle' unndrar skatt fordi de man kjenner gjør det. Ved å bruke enkle, kostnadseffektive virkemidler som for eksempel å konstruere setninger og alternativer på en bestemt måte, eller tydeliggjøre sosiale normer, kan man både rette opp i feilslutninger og få mennesker til å ta mer fordelaktige valg for dem selv og andre.

Sunstein (2014) presenterer en liste over ti vanlige typer nudges:

- 1 Forhåndsvalg (default)
- 2 Redusere kompleksitet
- 3 Tydeliggjøre sosiale normer
- 4 Gjøre det enkelt å velge riktig
- 5 Åpenhet og formidling av konsekvenser
- 6 Advarsler
- 7 Forhåndsforpliktelse
- 8 Påminnelser
- 9 Få frem gjennomføringsplaner
- 10 Informere om tidligere atferd

Disse nudgetypene har blitt anvendt i flere ulike sammenhenger, blant annet knyttet til skatteetterlevelse. Nedenfor presenteres en utdyping av hver av de ti typene med særlig fokus på hvordan de kan være relevante som tiltak mot skatteunndragelse. Eksempler på bruk av nudges i andre sammenhenger blir også presentert og diskutert med henblikk på om de kan være aktuelle for skattemyndigheter.

### **1 Forhåndsvalg (default)**

Det har vist seg at mennesker i ulike situasjoner er mer tilbøyelig til å beholde valg som allerede er gjort for dem, framfor å aktivt foreta valg om å gjøre noe annet (Thaler & Sunstein 2009). Et av de mest kjente eksemplene er Johnson & Goldstein (2003), som fant at land hvor innbyggerne automatisk er påmeldt som organdonorer har en mye større andel donorer enn land hvor innbyggerne aktivt må registrere seg. Dette ser også ut til å gjelde i finansielle beslutninger. Madrian & Shea (2001) fant at automatisk påmelding til pensjonssparing har betydelig effekt på hvor mye som spares, sammenlignet med systemer der man aktivt må melde seg på. Thaler & Benartzi (2004) utviklet et program for å få arbeidstakere til å spare mer. Deltakerne ble meldt på et opplegg hvor andelen av lønnen deres som ble spart økte jevnlig i løpet av en tidsperiode på nesten fire år, fra 3.5% til nesten 14%. Resultatene viste at de alle fleste ble værende i programmet, og endte dermed opp med å spare en betydelig større andel av lønnen sin enn de som ikke var med i programmet. Dette er eksempler på bruk av nudging som utnytter

menneskers tilbøyelighet til å beholde valg som allerede er tatt for dem, for å få dem til å ta bedre beslutninger. For at forhåndsvalgte alternativer skal regnes som nudging er det viktig at det å velge noe annet ikke er for vanskelig. I eksemplene over hadde deltakerne alltid mulighet til å velge bort organdonasjon eller melde seg av spareavtalen. I forbindelse med skatteetterlevelse er forhåndsutfylling av skattemeldingen et eksempel på bevisst bruk av forhåndsvalgte alternativer. Når man vet at mennesker i de fleste situasjoner er tilbøyelig til å velge det som allerede er valgt for dem, er det sannsynlig at dette også gjelder innrapportering av skattepliktig informasjon.

Forhåndsutfylling kan føre til økt skatteetterlevelse, men kun dersom den gjøres med høyst pålitelig informasjon (Fonesca og Grimshaw 2017). Dersom skattemyndighetene legger til grunn gal informasjon, og dette ikke blir endret av skattebetalerne, kan det føre til at de skattepliktige blir straffet av myndighetene for en feil som myndighetene i utgangspunktet gjorde. Selv om det presiseres at skattebetalerne er ansvarlig for at informasjonen som sendes inn er korrekt, er det ikke utenkelig at noe slikt kan skade forholdet mellom skattebetalerne og myndighetene. Dette understreker betydningen av at informasjonen som brukes til forhåndsutfylling er korrekt.

En annen risiko knyttet til bruk av forhåndsutfylling er at informasjonen om hvorvidt man vil måtte betale restskatt, eller restskatt eller har penger til gode, kan påvirke graden av skatteunndragelse. Dette fant Engström et al. (2015) i en omfattende studie av 3,6 millioner svenske skattebetalere. Her ble det vist at individer som fikk restskatt (og dermed skyldte staten penger), var mer tilbøyelig til å kreve fradrag de kanskje ikke hadde rett på, enn de som fikk penger tilbake på skatten. Dette henger i følge forfatterne sammen med teorien om tapsaversjon; selv om beløpet som betales i skatt er nøyaktig det samme, vil et individ som mottar restskatt på skattemeldingen bli mer misfornøyd og forsøke å redusere sin skattebyrde, enn de som får penger til gode. Dette er et eksempel på hvordan en kognitiv feilslutning kan påvirke valg av handling. Forfatterne konkluderer med at denne informasjonen kan brukes av skattemyndighetene til å heller kreve inn for mye skatt enn for lite skatt i utgangspunktet, slik at flere får penger til gode framfor restskatt. Samtidig presiseres det at dette må gjøres med forsiktighet, for ikke å svekke skattemyndighetenes kredibilitet.

## 2 Redusere kompleksitet

I følge Sunstein (2014) bør offentlige programmer som en hovedregel være enkle å navigere seg i eller enda bedre: intuitive. Mennesker tar bedre valg dersom de i en beslutningssituasjon presenteres med informasjon på en enkel, forståelig, lett tilgjengelig og relaterbar måte. Kirchler et al. (2008) hevder at en redusert kompleksitet av skattesystemet vil kunne gi økt skatteetterlevelse og peker på flere studier som viser en slik sammenheng. I følge Andreoni et al. (1998) gjør 7% av amerikanske skattebetalere feil når de fyller ut skattemeldingen, mens britiske myndigheter har estimert at de taper omkring 2,6 milliarder pund utelukkende grunnet feilrapportering (National Audit Office 2015).

I Norge opplyser Skatteetaten at en av tre norske skattepliktige trenger hjelp til å fylle ut skattemeldingen (Skatteetaten 2017b). Det er vanskelig å si hva som oppfattes som komplisert, og det finnes sannsynligvis ingen universell utforming som oppleves enkel for alle og samtidig får med all relevant informasjon. Det er derfor vanskelig å konstruere nudges som bidrar til økt etterlevelse på bakgrunn av redusert kompleksitet, men Skatteetaten i Norge har blant annet fokusert mye på brukervennlige nettsider og også vunnet pris for tilgjengeligheten (Skatteetaten 2013). Forskjellen på dette og tiltak som går på å utdanne folk om skattesystemet, er at utformingen av nettsiden kun trengs å gjøres en gang, og er permanent konstruert for å forenkle det mennesker synes er vanskelig. Derved blir fokus på en mer brukervennlig nettside mer kostnadseffektivt sammenlignet med opplæringstiltak som stadig må repeteres.

Selv om forenkling har vist seg å være effektivt som nudging, er det en konstant utfordring å samtidig være detaljert nok til å få med all relevant informasjon. I skattemeldingen for 2017 bestemte Skatteetaten seg for å fjerne et åpent felt hvor skattepliktige tidligere kunne legge inn tilleggsinformasjon om ulike poster og forhold. Begrunnelsen var at feltet ofte ble brukt feilaktig til å legge inn informasjon som egentlig skulle vært lagt inn andre steder i skjemaet (Skatteetaten 2018a), noe som åpenbart fører til en større arbeidsmengde for etaten, da de må bruke ressurser på å kontrollere og rette opp i dette. I stedet ble det lagt til flere nye poster i skattemeldingen, men Skattebetalerforeningen mener likevel at endringen kan gjøre det vanskeligere for skatteyttere å gi tilstrekkelig

informasjon (Flesland 2018). Der man tidligere kunne komme med en forklarende tekst direkte i skattemeldingen, må man nå lage et vedlegg og sende dette ved skattemeldingen for å forklare, noe som kan heve terskelen for å gjøre det. Eksempelet illustrerer utfordringen med å balansere et brukervennlig skattesystem med krav om rapportering innenfor etatens rammer slik at det enkelt kan behandle skattemeldingene og kontrollere for feil.

### **3 Tydeliggjøre sosiale normer**

Thaler & Sunstein (2009) presenterer det å informere om at flertallet er engasjert i en viss type atferd, som et av de mest effektive virkemidlene for å få andre til å gjøre det samme. En av de vanligste formene for nudging er nettopp å henvende seg til sosiale normer, enten ved å informere om hva alle andre gjør, eller hva alle andre synes at man skal gjøre. Flere studier bekrefter tydeliggjøring av sosiale normer som et virkningsfullt nudging. Blant annet fant Schultz, Nolan, Cialdini, Goldstein & Griskevicius (2007) at strømforbruket til amerikanske borgere gikk ned dersom de fikk beskjed om at deres naboer brukte mindre strøm enn dem. I Storbritannia fant Behavioral Insights Team (2013) blant annet at respondenter som fikk beskjed om at mange liker å donere penger til veldedighet i sitt testamente, var langt mer sannsynlig å donere penger enn de som kun ble spurt om de ønsket å gjøre det.

Å kommunisere ut denne typen nøye utvalgte beskjeder er blant de mest brukte eksemplene på nudging. I skattesammenheng finnes det flere eksempler på at tydeliggjøring av skatteetterlevelse som den sosiale normen fører til redusert skatteunndragelse (se blant annet Bobek et al. 2013). Hallsworth, List, Metcalfe & Vlaev (2017) gjorde en omfattende studie i Storbritannia med data fra over 200,000 skattebetalere. De fant at der respondentene ble informert om hva de fleste i deres geografiske nærhet gjorde, var effekten på etterlevelse større enn der man ble informert om for eksempel hva hele landet gjorde. Det ble i tillegg funnet en betydelig effekt på etterlevelse av å klassifisere respondentene som 'en del av det absolutte mindretallet som ikke betaler'. Et omfattende eksperiment gjort av forskere på Norges Handelshøyskole (NHH) i samarbeid med Skatteetaten, fant at blant annet disse to setningene hadde en signifikant effekt på skatteetterlevelse:

*‘Det store flertallet rapporterer korrekt og fullstendig inntekt og formue i Norge. For å få en rettferdig behandling av alle skattebetalere, er det derfor viktig at inntekt og formue i utlandet rapporteres på samme måte’ (Bott, Cappelen, Sørensen & Tungodden, 2014).*

Dette er ikke en ren tydeliggjøring av sosiale normer, men har også et moralsk aspekt ved å inkludere setningen om rettferdighet, som kan spille på mekanismer som skyldfølelse og samvittighet. Ved slike kombinasjoner er det vanskelig å måle hva som har hatt effekt, noe Slemrod, Blumenthal & Christian (2001) kommenterer i en diskusjon om hvorfor et lignende nudge ikke ga effekt i deres forsøk. Forfatterne tydeliggjør risikoen for andre effekter av nudges enn de tilsiktede. For eksempel kan setningen ‘9 av 10 betaler den skatten de er pålagt’ av noen kunne tolkes som at myndighetene er dårlig på å oppdage skatteunndragelse, og gi redusert tillit og lavere etterlevelse. Hallsworth et al. (2017) minner om skillet mellom å fortelle hva andre gjør og hva andre synes man bør gjøre. De fant størst effekt av å informere om andres faktiske atferd. En av farene ved å tydeliggjøre sosiale normer er selvsagt at dersom noen blir informert om at de etterlever i *større* grad enn andre, vil de kanskje få redusert sin motivasjon for å betale skatt.

#### **4 Gjøre det enkelt å velge riktig**

Når målet er å oppfordre til en bestemt atferd, kan det være nyttig å redusere diverse barrierer som står mellom individet og det man ønsker at de skal velge (Sunstein 2014). Et av de vanligste eksemplene på dette er å synliggjøre frukt og grønnsaker i butikker og kantiner for å gjøre det lettere å velge sunt, noe blant annet Hanks et al. (2012) bekrefter effekten av. Andre tiltak for å gjøre det lettere å velge sunn mat kan være å gjøre de sunne alternativene mer attraktive, servere frukt og grønt ferdig oppkuttet, eller fjerne saltet fra bordene i kantinen (LHL 2017). Barrierer mot å velge riktig kan også inkludere tiden det tar å forstå hva man skal gjøre, noe som kan reduseres ved for eksempel å bruke grafiske illustrasjoner eller korte, konsise beskjeder.

Når det gjelder skatteetterlevelse er myndighetenes mål at det skal være enkelt å velge å betale skatt. En av faktorene som kan hindre noen i å rapportere riktig er at de ikke forstår hva man skal gjøre, noe som i sin enkleste form kan forbedres

ved nudges som forenkler prosessen. En annen barriere kan være tiden det tar fra noe skjer og til man skal rapportere det inn. For eksempel er det i Norge slik at dersom man har skattepliktig inntekt i januar som ikke automatisk blir rapportert inn til myndighetene, må man vente til april året etter før man gir beskjed om dette til Skatteetaten. Det er ikke utenkelig at en ordning som gjør at skattebetalerne kan samle all skattepliktig informasjon på en digital profil fortløpende, vil kunne redusere noen av barrierene knyttet til tid, hukommelse og forståelse.

En annen barriere som kan hindre skattebetalere å rapportere inn korrekt informasjon er frykten for å bli straffet for tidligere handlinger, noe Skatteetaten har tatt hensyn til i ordningen med frivillig retting, populært kalt skatteamnestiordningen. Ordningen gir skattebetalere som tidligere har latt være å rapportere inn informasjon om skattepliktig formue og/eller inntekt, muligheten til å gjøre dette i ettertid uten å bli straffet for det. Det kreves heller ikke at man oppgir hvorfor eller hvordan man unndro skatt i utgangspunktet, noe som kanskje er med på å forsterke det gjensidige tillitsforholdet mellom skatteyteren og staten. Ordningen har vært permanent siden 2007, og har siden da bidratt til rundt 1,6 milliarder kroner i økte skatteinntekter (Skatteetaten 2017a). Alm (2012) peker imidlertid på at slike skatteamnestiordninger ikke har vist seg å ha effekt på skatteetterlevelse på lang sikt, og hevder at en slik permanent ordning signaliserer at å unndra skatt i en periode er greit så lenge man til slutt betaler det man skylder. Alm & Torgler (2011) fraråder bruk av skatteamnestier nettopp av denne grunn. Skatteetatens egne analyser viser imidlertid at over 80% rapporterer riktig etter å ha benyttet seg av frivillig retting (Undahl 2017).

## **5 Åpenhet og formidling av konsekvenser**

Når man kjenner til at mennesker har vanskelig for å forestille seg langsiktige konsekvenser og ting som føles fjernt fra dem, kan det å gjøre data mer tilgjengelig og lett å forstå bidra til ønsket atferd (Sunstein 2014). Et forsøk på tydeliggjøring av konsekvenser i forbindelse med pensjonssparing ble gjort av Hershfield et al. (2011). Hver respondent fikk se en skala med økende beløp, samt et manipulert bilde av dem selv som pensjonister. Så fikk de beskjed om å finne det beløpet på skalaen som representerte det de ønsket å spare. Skalaen var designet slik at et høyt sparebeløp viste det manipulererte bildet som smilende,



mens lavere beløp ga et trist ansiktsuttrykk. Dette resulterte i at disse respondentene valgte å spare nesten dobbelt så mye som dem som fikk se tilsvarende bilder av seg selv, men i deres daværende alder. Det er åpenbart en kraftig forenkling at mer penger gir glede og mindre penger gir tristhet, men eksempelet er med på å tydeliggjøre menneskers behov for å få klargjort de fremtidige konsekvensene av sine handlinger på en enkel og forståelig måte.

Når det gjelder skattebetaling finnes det i hovedsak to måter å vinkle konsekvenser på: klargjøre de negative konsekvensene av å ikke betale skatt, eller de positive konsekvensene av å betale skatt. Det første kan relateres til moralske henvendelser som er beskrevet i studier av blant andre Torgler (2004), Slemrod et al. (2001) og Bott et al. (2017). Der de to første ikke fant signifikant effekt av henvendelser om rettferdighet og hvor mange som lider dersom ikke alle bidrar med sin andel, fant Bott et al. (2017) effekt av å nudge skattebetalere om at systemet er mest rettferdig når alle bidrar med sitt. I tillegg fant sistnevnte økt etterlevelse hos respondenter som mottok beskjed om hvilke skattefinansierte tjenester de var med å bidra til, med en større effekt dersom beskjeden også inneholdt bilder av nevnte tjenester. I 2013 planla Finansdepartementet i Norge å lansere en webportal som skulle gjøre det lettere for norske skattebetalere å se hva skattepengene brukes til (Pihl 2013), men denne ser ikke ut til å være i drift i 2018. Statistisk Sentralbyrå har imidlertid gode grafiske fremstillinger av skattepengebruk på sine hjemmesider (SSB 2017).

## **6 Advarsler**

I og med at frykten for å bli sanksjonert kan virke motiverende for å betale skatt, er det nærliggende å anta at advarsler om risikoen for å bli oppdaget og de negative konsekvensene som følger med, kan bidra til økt skatteetterlevelse. Bott et al. (2017) fant at når Skatteetaten i Norge orienterte skatteyter om at de hadde informasjon om at vedkommende tidligere hadde hatt inntekt/formue i utlandet, økte innrapporteringen fra dem betydelig. Dette skyldes sannsynligvis at sannsynligheten for å bli oppdaget ble vurdert som høyere. Det er viktig å nevne at disse brevene ble sendt til skattepliktige som allerede i praksis hadde unndratt skatt. Dwenger, Kleven, Rasul & Rincke (2014) fant (i Tyskland) at trusler om kontroll økte etterlevelse hos de som hadde unndratt tidligere år. Frey (1997) hevder at et stort fokus på kontroller gir risiko for å svekke den indre

motivasjonen til de som allerede etterlever, mens Kirchler et al. (2008) påpeker at det er avgjørende for myndigheter å finne en balanse mellom å oppnå befolkningens tillit samtidig som man utøver makt og kontroll. Luttmer og Singhal (2014) antyder på sin side at dette ikke ser ut til å være et betydelig problem, og at advarsler (eller trusler) faktisk kan øke den indre motivasjonen ved å signalisere at det å betale skatt er en viktig juridisk plikt.

Skatteetaten i Norge advarte i 2017 offentlig om at de snart ville motta informasjon om nordmenns utenlandske formuer og inntekt, og oppfordret skattebetalere til å 'skynde seg' med å bruke ordningen med frivillig retting før det var for sent (Skatteetaten 2017a). Tilhørende advarselen var informasjon om hvordan man kunne bruke ordningen, og dermed unngå å bli straffet, noe Sunstein (2014) legger vekt på som en viktig medvirkende faktor for at en advarsel skal fungere. En annen måte å advare på kan være offentliggjøring av skatteunndragelse, eller såkalt *shaming*, som er foreslått av blant annet Alm og Torgler (2011). Med dette følger imidlertid en risiko for at skattemyndighetene blir ansett som usympatiske, kanskje særlig dersom skatteunndragelse på grunn av feil også blir offentliggjort. Det kan tenkes at dette i verste fall kan skade det gjensidige tillitsforholdet mellom de skattepliktige og staten, og føre til lavere skatteetterlevelse.

## 7 Forhåndsforpliktelse

De fleste mennesker setter seg personlige mål som å slutte å drikke eller røyke, være mer produktive, eller spare mer penger, men atferden er ikke alltid i tråd med oppnåelsen av disse målene. Dersom man får folk til å forplikte seg til å ta et steg i retning måloppnåelse, for eksempel melde seg på et røykesluttprogram eller en spareavtale, øker sannsynligheten for at de når sin målsetting (Sunstein 2014). Breman (2011) fant at mennesker som forpliktet seg til å øke donasjonene sine til veldedighet en gang i fremtiden, i snitt endte opp med å gi mer enn de som ble bedt om å donere mer umiddelbart. Man kan se for seg at lignende mekanismer vil kunne overføres til tiltak for økt skatteetterlevelse ved for eksempel å få skattebetalere til å forplikte seg til å møte på samlinger med arbeidskolleger hvor alle går gjennom skattemeldingen sammen, eller ved at man fortløpende kan fylle inn skatterelevant informasjon i en digital profil og dermed uformelt forplikter seg til å i fremtiden betale skatt i henhold til dette. Forpliktelser i forkant av en

handling kan også ha effekt på ærlighet, selv når det å være uærlig kan gi økonomiske fordeler. Shu, Mazar, Gino, Ariely & Bazerman (2012) gjorde et interessant lab-eksperiment som så på hvordan forhåndsforpliktelse om å rapportere ærlig informasjon kan påvirke skatteetterlevelse. Respondentene ble bedt om å fullføre en rekke enkle oppgaver som de skulle få betalt for. De ble så bedt om å fylle inn hvor mange oppgaver de fullførte i et skattemelding-lignende skjema. I tillegg kunne de fylle inn hvor mye penger de brukte på å reise til stedet hvor eksperimentet ble holdt. Dette kunne de bli kompensert for i form av 'skattefradrag'. For størst økonomisk vinning lønnet det seg å overrapportere antall fullførte oppgaver og kreve høye reisefradrag. Forskerne fant at deltakerne som ble bedt om å signere på toppen av skjemaet (på at informasjonen de oppga var korrekt) i større grad rapporterte ærlig enn de som ble bedt om å signere på bunnen av skjemaet. Dette henger sannsynligvis sammen med at disse i forkant av innrapporteringen forpliktet seg til å være ærlig, noe som gjorde det etisk vanskeligere å lyve på skjemaet. Dette er et særdeles kostnadseffektivt nudge som sannsynligvis med fordel kan overføres til den virkelige skattemeldingen.

## **8 Påminnelser**

Tekstmeldinger fra legen som minner om time, påminnelser om at en regning er på vei til å forfalle, eller e-post om å lese av strømmåleren, er alle eksempler på nudges. Det finnes eksempler på at påminnelser fungerer godt i finansielle situasjoner. Karlan, McConnell, Mullainathan & Zinman (2016) fant blant annet at tekstmeldinger for å minne respondentene på å spare førte til en signifikant økning i sparing, med målspesifikke påminnelser som mest effektive. Når det gjelder skatteetterlevelse er det sannsynlig at andre nudges, slik som tydeliggjøring av sosiale normer eller konsekvenser, også har en funksjon som påminner. For eksempel testet Anderson (2017) effekten av et informasjonsnudge kamouflert som et påminnelsesbrev rettet mot amerikanske skattebetalere. Resultatet ble at innrapporteringen av den aktuelle skatten ble nesten doblet. Det er vanskelig å si om dette er grunnet påminnelse eller at respondentene ble presentert med nødvendig informasjon for å betale skatt. For øvrig kan medieoppslag om fristen for å levere skattemeldingen sannsynligvis også ha effekt på etterlevelse.

## **9 Få frem gjennomføringsplaner**

Når mennesker lager en plan for å få noe utført, enten muntlig eller skriftlig, kan dette øke sannsynligheten for at de faktisk gjør det. Milkman, Beshears, Choi, Laibson & Madrian (2011) fant at å få personer til å skrive ned dato og tid for når de planla å vaksinere seg (uten offisielt å forplikte seg til å møte opp), førte til en signifikant økning i antall vaksinasjoner. En omfattende studie av nesten 300,000 amerikanske borgere viste at å få mennesker til å konstruere en plan for hvor og når de skulle stemme ved valget, hva de skulle gjøre på forhånd, etc. førte til at 4.1% flere dukket opp på valgdagen og stemte (Nickerson & Rogers 2010). Det er ikke utenkelig at disse resultatene kan overføres til for eksempel intensjoner om å gå gjennom skattemeldingen, eller plan for å melde inn utenlandsk inntekt. Et potensielt lovende nudge kan vært så enkelt som å be folk om å fortelle hvor, når og hvordan de planlegger å se gjennom skattemeldingen.

## **10 Informere om tidligere atferd**

Banker, strømleverandører og i noen tilfeller butikker, sitter på mye data om valg mennesker har tatt tidligere. For eksempel har bankene informasjon om hvor mye penger et individ har brukt på kaffe i løpet av en måned, informasjon de kanskje selv ikke er bevisst på før de eventuelt sjekker nettbanken. Å gjøre denne informasjonen mer synlig kan i følge Sunstein (2014) være et nudge som fører til at mennesker tar smartere valg, fordi de blir mer bevisst konsekvensene av sine handlinger (eksempelvis hvor mye penger som går til kaffe som kunne ha blitt brukt på andre ting). Muligens vil man da justere den fremtidige atferden sin ved at neste gang man går forbi kafeen så tenker man på det store tallet man så i nettbanken, og dermed lar være å kjøpe kaffe. Det kunne muligens virke motiverende for de som betaler skatt å få vite hvilke tjenester som ble finansiert av nettopp deres skattepenger fra året før, noe som også kunne bidratt til å øke opplevelsen av å få noe igjen for det man betaler inn.

## 4 Skatteetatens nudging

Basert på foregående kapittel er det naturlig å dele inn i to kategorier av nudging for økt skatteetterlevelse: utforming av nettside og skatteinnmeldingsprosess, samt målrettet kommunikasjon. Målrettet kommunikasjon gjelder for eksempel brev eller pressemeldinger som tydeliggjør sosiale normer, advarer mot kontroller, eller informerer om konsekvenser. I Norge er det Skatteetaten, underlagt Finansdepartementet, som har ansvar for at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på en riktig måte. I følge etaten selv arbeider de ut fra visjonen om et samfunn der alle vil gjøre opp for seg, med et mål om at det skal være enkelt å gjøre det riktig (Skatteetaten 2018b). Det estimeres at omtrent 5% av alle skattemeldinger inneholder en eller flere feil, og at det er flest feil i tilfeller hvor skatteyterne har endret forhåndsutfylte fradrag eller ber om et fradrag som ikke er forhåndsutfyllt (Olsen 2017).

### Utforming av nettside og skatteinnmeldingsprosess

For at det skal være enkelt å gjøre opp for seg, har Skatteetaten satt i gang en rekke tiltak som faller inn under nudgekategorien. I tillegg til brukervennlige nettsider, har de blant annet arbeidet med å forbedre forhåndsutfylling av relevant informasjon i skattemeldingen. Skatteetaten mottar informasjon om inntekter fra arbeidsgiver, og om gjeld fra banker og lånekassen. I tillegg har det kommet på plass en avtale med over 100 land hvor det skal utveksles skatterelevant informasjon (Skatteetaten 2017a). Mange skattepliktige mottar derfor et enten helt ferdig, eller delvis ferdig, utfyllt skjema hvor det også opplyses om hvor mye skatt de har til gode, eller må betale i restskatt, dersom informasjonen stemmer. Hvis det så gjøres endringer, vil beløpet man skylder eller får tilbake endre seg. Skatteetatens analyser av skattekort viser at nesten halvparten av skattepliktige får enten skatt til gode, eller restskatt, som er mindre enn 5000 kroner (Olsen, 2017). Dette anser etaten som et tegn på at forhåndsutfyllingen fungerer godt for de fleste. Det er imidlertid ikke publisert tall på hvor mange som får restskatt i forhold til hvor mange som får tilbake på skatten. Som Engström et al. (2015) viste, kan restskatt (i større grad enn skatt til gode) føre til at det kreves urettmessige fradrag.

Måten ordningen med frivillig retting er lagt opp på, faller inn under nudges som handler om å gjøre det enkelt å betale riktig skatt. Fravær av krav om å rapportere hvorfor eller hvordan man tidligere har latt være å gi riktig informasjon til Skatteetaten, kan være med på å senke terskelen for å benytte seg av ordningen. Samtidig er det en risiko for at signalene det sender om at man kan unndra skatt uten å bli straffet for det, kan gi mer unndragelse. Skatteetaten merker seg også at det er viktig å kommunisere at de som bruker ordningen ikke bare er de aller rikeste, men også nordmenn med for eksempel et par hundre tusen på konto i utlandet, en pensjonsinntekt fra Storbritannia eller et hus i Spania (Undahl 2017). Dette begrunnes i at mennesker har lettere for å kopiere atferden til folk som ligner på dem, og at man dermed bør fokusere på målrettet kommunikasjon om hvem som bruker ordningen, for å få flere til å gjøre det.

### **Målrettet kommunikasjon fra Skatteetaten**

Skatteetaten har også engasjert seg i nudging i form av målrettet kommunikasjon. Melsom, Pladsen & Thorsager (2014) fant at informasjonsbrev vedrørende utleieforhold ga en økning på mellom 10 og 15 prosentpoeng i andelen skattepliktige som rapporterte inntekter ved utleie. Bott et al. (2017) fant også effekt av rene informasjonsbrev om hvordan å rapportere inntekter/formue i utlandet. Det er vanskelig å si om tiltaket har bidratt til å forenkle prosessen, eller fungert som rene påminnelser; sannsynligvis har det virket som begge deler. I denne studien besto respondentene utelukkende av mennesker som allerede hadde unndratt skatt. I slike tilfeller er det ikke utenkelig at bare det å motta et informasjonsbrev kan gi en økt frykt for å bli avslørt, eller gi dårlig samvittighet, da personene blir minnet på en ulovlig og umoralsk handling de selv har foretatt. Forskerne fant også en betydelig effekt av å sende ut beskjeder med tydeliggjøring av sosiale normer, appell til rettferdighetsfølelsen, og synliggjøring av oppdagelsesrisiko. Beskjedene ble sendt ut via brev i samarbeid med Skatteetaten, og ga rundt 140 millioner kroner i økte skatteinntekter det påfølgende året. Effekten på skatteetterlevelse av blant annet å henvende seg til sosiale normer og rettferdighet, var betydelig, men kun på kort sikt. I følge forskerne hadde beskjedene en umiddelbar påvirkning på beslutningen om å innrapportere utenlandsk inntekt/formue, fordi det gjorde det moralske aspektet ved å betale/unndra skatt mer fremtredende. Det virket derimot ikke å fundamentalt

endre hvor mye skattebetalerne vektlegger den moralske kostnaden ved å underrapportere skattepliktige verdier. Dette forsøket er Skatteetatens første uttalte satsing på nudging for å øke skatteetterlevelse. Det ble satt i gang etter at Skatteetaten mottok informasjon om nordmenn som sannsynligvis hadde skjulte, skattepliktige verdier i utlandet. I stedet for å umiddelbart straffeforfølge disse, ble det igangsatt ulike former for nudging for å se om dette kunne påvirke personene til økt etterlevelse. Noen mottok kun informasjonsbrev om hvordan man rapporterer utenlandsk formue/inntekt, mens en gruppe fikk i tillegg opplyst om at Skatteetaten visste at de tidligere hadde hatt skattepliktige verdier i utlandet. En annen gruppe fikk informasjonsbrev med tydeliggjøring av sosiale normer og rettferdighet, en annen om skattepengebruk, mens en siste gruppe mottok ingen brev. Alle som fikk brev endte opp med å rapportere mer skattepliktig inntekt, og fikk dermed mindre straffeskatt når de skjulte verdiene ble gjort kjent, enn de som tilfeldigvis ikke fikk brev.

#### *Reaksjoner på Skatteetatens brev-nudging*

Da forsøket ble offentliggjort, ble Skatteetaten kritisert for blant annet å holde tilbake informasjon. Interesseorganisasjonen Skattebetalerforeningen mente at når skattemyndighetene sitter på informasjon om skatteyter, kan de ikke la være å gi den informasjonen til vedkommende. En stortingsrepresentant for Frp meldte saken inn til politisk ledelse i Finansdepartementet, og kalte forsøket en trussel mot personvernet og forskjellsbehandling. Han mente det å drive forskning i skjul må ha en samfunnsnytte som langt overstiger belastningen den enkelte har blitt påført, men at dette ikke var tilfelle her (Kaspersen & Foss 2014). En politiker fra Høyre var bekymret for at Skatteetaten anser sin informasjon om borgere som noe den kan bruke til andre ting en riktig skattebetaling. Høyrepolitikerens sa følgende til Dagens Næringsliv: *‘Her legger Skatteetaten an til et regissert forløp hvor enkelte skatteyttere skal dypere ned i regelbruddene før man griper inn.*

*Skatteetaten må følge opp, men bør ikke dele inn i kategorier og vente på at noen utvikler enda dårligere vaner og unndrar mer skatt’* (Bjerknes & Foss 2014).

Til tross for at samtlige av respondentene hadde unndratt skatt ulovlig, ble Skatteetaten altså beskyldt for forskjellsbehandling når de gjorde et eksperiment hvor ikke alle var så ‘heldig’ at de ble nudget i retning av skatteetterlevelse.

Forskerne selv mente at kritikken var feilslått, da ingen fikk noe mindre informasjon enn de ville fått om eksperimentet ikke hadde funnet sted, og fikk

blant annet støtte fra Den nasjonale forskningsetiske komité for humaniora og samfunnsfag, som anser forskningen for å ha stor samfunnsmessig verdi (Langberg 2014).

Også utformingen av skattemeldingen har blitt kritisert av Skattebetalerforeningen. I 2018 ble skattemeldingen endret slik at et åpent felt hvor man tidligere kunne fylle inn informasjon man ikke fant en egen post for, ble erstattet av flere nye poster (Skatteetaten 2018a). Årsaken var at flere brukte feltet til å skrive informasjon som egentlig skulle vært fylt inn ved eksisterende poster, noe som åpenbart gjorde oppgaven med å kontrollere skattemeldingene mer ressurskrevende. Skattebetalerforeningen kaller på sin side dette feltet for 'skattemeldingens viktigste post', og frykter at endringen skal føre til flere feil (Flesland 2018). I dette tilfellet kan det virke som at Skatteetatens behov for å forenkle egen kontrollvirksomhet ble satt foran det å gjøre det enkelt å rapportere inn riktig. Eksempelet illustrerer utfordringene med å balansere forenkling av skatteinnbetalingen, med det å kontrollere for skatteunndragelse slik at skattebyrden blir rettferdig fordelt. Det er med andre ord ikke alltid at det å gjøre det lettere å rapportere inn riktig skatt er det beste virkemiddelet for å øke skatteetterlevelse.

### **Forholdet mellom Skatteetaten og norske skattebetalere**

Skatteetaten ble i 2015 tildelt en omdømmepris på bakgrunn av blant annet en undersøkelse som viser at andelen nordmenn med godt inntrykk av etaten økte fra 37% i 2004 til 67% ti år senere (Skatteetaten 2015). Andelen med dårlig inntrykk sank fra 21% til 12% i løpet av samme tidsperiode. Nordmenn ser ut til å ha høy tillit til politiske institusjoner generelt (Kleven 2016). Som grundig gjennomgått i kapittel 2, har befolkningens tillit til skattemyndighetene vist seg å være en avgjørende faktor for nivået av skatteetterlevelse. Resultatene viser en god utvikling i forholdet mellom Skatteetaten og norske skattebetalere. Samtidig vet man at de sosiale normene i befolkningen, samt hvilken informasjon som er lett tilgjengelig, kan være med på å forme inntrykket av Skatteetaten. Kritikken mot Skatteetatens forsøk på nudging via brev til skattepliktige (Bott et al. 2017), var synlig i store aviser som Aftenposten og Dagens Næringsliv, og gikk for det meste på tilbakehold av informasjon og det at respondentene i det skjulte ble utsatt for et forskningsprosjekt. Det er ikke utenkelig at dette kan ha påvirket



noens inntrykk av Skatteetaten i negativ retning, kanskje særlig personer med tilhørighet til de politiske partiene som fremla kritikken. Nudging foregår gjerne uten at de som blir nudget informeres om det. Kritikken mot Skatteetatens forsøk illustrerer faren for at nudges kan skade det gjensidige tillitsforholdet mellom stat og skattyter, og i verste fall føre til et fiendtlig klima med preg av mistenkeliggjøring og mistillit.

## 5 Nudging for økt skatteetterlevelse - for og mot

### Fordeler og ulemper med nudging

Da britiske myndigheter i 2010 gikk med på å opprette et eget Behavioral Insights Team (BIT) var avtalen, i følge The Economist, at med mindre avdelingen klarte å spare myndighetene for minst ti ganger så mye som det kostet å drive det, skulle den stenges etter to år. Det endte med at BIT, ofte referert til som 'nudge unit', sparte myndighetene for rundt tyve ganger så mye som det kostet å drive det. I 2014 åpnet amerikanske myndigheter sitt eget 'Social and Behavioral Sciences Team' (SBST). Året etter satt Verdensbanken sammen en gruppe som bruker atferdsvitenskap i 52 fattige land, og FN har snudd seg mot nudging for å nå bærekraftsmålene (The Economist 2017). På samme tid er nudging et omdiskutert virkemiddel. Før man kan anbefale (eller ikke anbefale) det som et aktuelt virkemiddel i kampen mot skatteunndragelse, må flere spørsmål besvares, blant annet hvordan det stiller i forhold til andre virkemidler, og hvorvidt det kan forsvares at myndigheter bevisst går inn for å påvirke befolkningens atferd uten at de er klar over det.

### *Nudging kan fungere som et kostnadseffektivt virkemiddel*

I en artikkel signert blant andre Shlomo Benartzi, Richard Thaler og Cass Sunstein (Benartzi et al. 2017), stilles det spørsmål om hvorvidt myndigheter bør investere i mer nudging, med fokus på effekt per dollar brukt. Forfatterne sammenligner nudges for mer pensjonssparing, flere unge til høyere utdanning, lavere energiforbruk og økt influensavaksinasjon, med blant annet finansielle virkemidler for å oppnå det samme. Resultatene viser at nudges ofte er mer kostnadseffektive enn tradisjonelle virkemidler, men forfatterne presiserer at det trengs mer forskning og flere beregninger på dette. I Norge førte en utsendelse av

rundt 14 000 brev til en økning i skatteinntekter på ca. 140 millioner kroner (Bott et al. 2017). Isolert sett koster det relativt lite å sende slike brev, men fordi det er snakk om et forskningsprosjekt er det selvsagt kostnader knyttet til utforming, rapportering, oppfølging, etc. På den annen side har BIT i Storbritannia vist seg å være svært kostnadseffektivt (The Economist 2017), og de produserer naturlig nok rapporter på alt de foretar seg. Nudging ved utforming av nettside og skattemelding, er ofte engangstiltak; det går ressurser med på utarbeiding, implementering og oppfølging, men selve tiltaket gjøres kun en gang. Bevisst utforming av nettside og skattemeldingsskjema, sammenlignet med for eksempel å være mer tilgjengelig på telefon, kan koste skattemyndigheten mindre penger i lengden - men det forutsetter at det gjøres riktig.

*Det er ikke alltid nudging går slik man planlegger*

En av grunnene til at det er utfordrende å måle effekten av nudges er at det ikke eksisterer universelle utforminger for hva som kjennetegner eksempelvis tydeliggjøring av sosiale normer eller hvordan å gjøre det enkelt å velge riktig. Ved tydeliggjøring av sosiale normer brukes ofte '9 av 10 gjør dette', men også '9 av 10 synes at alle burde gjøre dette' (Bobek et al. 2013). I tillegg, som i blant annet Torgler (2004), Slemrod et al. (2001) og Bott et al. (2017), brukes noen ganger tydeliggjøring av sosiale normer i kombinasjon med henvendelser til moral og rettferdighet. I slike tilfeller er det vanskelig å vite nøyaktig hva som har, og ikke har, fungert. Kusters & Van der Heijden (2015) skriver i en artikkel som evaluerer nudgeteorien at de opplever at forskere som skal skrive om nudging er tvunget til å redefinere meningen av begrepet i sine studier. Videre peker de på at nudges som fungerer for en gruppe eller i en bestemt kontekst, på ingen måte er forventet å fungere for en annen gruppe eller i en annen kontekst. Hvor effektivt et nudge faktisk er, ser med andre ord ut til å være betydelig avhengig av kontekst. I forsøket til Bott et al. (2017) bestod respondentene utelukkende av personer som i praksis hadde unndratt skatt. Det er ikke gitt at resultatene kan overføres til andre situasjoner, hvor man henvender seg til andre mennesker, og det er dermed vanskelig å anbefale bruk av nudging for økt skatteetterlevelse på bakgrunn av dette. I tillegg peker Slemrod et al. (2001) på at tydeliggjøring av sosiale normer kan virke mot sin hensikt, dersom det blir tolket dithen at myndighetene ikke klarer å fange opp unndragelse. Det er ikke utenkelig at andre typer nudges også kan bli tillagt andre tolkninger enn de man så for seg.

*Mennesker nudges hele tiden - myndighetene vil dem i det minste godt*

Sunstein (2015) argumenterer for at menneskers beslutninger er under konstant påvirkning fra omgivelsene - enten tilsiktet fra for eksempel reklamebransjen, eller utilsiktet gjennom en tilfeldig konstruert beslutningssituasjon. Når reklamebransjen bruker nudging som en måte å påvirke på, er målsetningen å få forbrukerne til å kjøpe mer av et bestemt produkt. Myndighetene har i det minste som mål å få mennesker til å ta bedre valg i hverdagen, enten det er valg om et best for dem selv (som å spise sunt eller spare til pensjon) eller valg som er best for samfunnet (som å betale skatt eller redusere klimaskadelig atferd).

*Hva har myndighetene med å bestemme hva som er best for folk?*

I følge Kusters & Van der Heijden (2015) er et av de vanligste argumentene mot nudging at det truer menneskers rett til å ta individuelle, frie valg. Det at myndighetene målrettet går inn for å styre befolkningens atferd i en viss retning, kan i verste fall anses som manipulasjon, noe de færreste stater vil assosieres med. Noen vil kanskje hevde at dersom mennesker ønsker å spise usunn mat og la være å spare til pensjon, bør de få lov til det, fordi de bestemmer over eget liv. Samtidig vet man at livsstilssykdommer og lave sparerater ikke bare påvirker den enkelte, men også hele velferdssamfunnet. Når det gjelder unndragelse av skatt peker James (2017) på at dette tross alt er ulovlig, og at tiltak for å redusere denne typen atferd ikke kan kritiseres for å gå på bekostning av mennesket frie vilje. I demokratiske stater har befolkningen vært med på å bestemme hvordan skattesystemet er lagt opp, og dermed godtatt at det som er 'best' er at alle bidrar med det staten bestemmer at de skal bidra med. På den annen side vil det alltid finnes noen som ikke er enig i at det er til alles beste at alle betaler det de er pålagt. Industrimilliardæren Stein Erik Hagen har uttalt at han og familien valgte å bosette seg i Sveits blant annet for å unngå den norske formueskatten, og at pengene de 'sparte' på dette ble brukt til å investere i norsk næringsliv (Aartun & Langen 2017). Her maler Hagen et bilde av at det som gagnar det norske samfunnet slettes ikke er at alle betaler den skatten de er pålagt - snarere tvert i mot, det fremlegges som at hans (lovlige) skatteflukt styrker norsk næringsliv. Hvilke konsekvenser det får for kvaliteten på offentlige varer og tjenester, eller hvordan dette påvirker andres skattebyrde, kommenterer han imidlertid ikke på. I det store bildet er det umulig å vite om det skattesystemet vi har i Norge i dag

totalt sett er best for flest mennesker. Man kan heller ikke vite helt sikkert om det i lengden er 'best' at alle spiser sunnere mat, sparer mer til pensjon, reduserer klimagassutslipp, eller betaler skatt, fordi fremtiden er usikker. Fravær av nudging betyr imidlertid ikke at menneskers valg er objektive - det vil stort sett alltid være *noe* i omgivelsene som kan påvirke hvilken beslutning som tas. Nudging fra skattemyndigheter er 'bare' en av mange.

*Nudging kan redusere tilliten befolkningen har til myndighetene*

Levi (1998) hevder at borgere frivillig betaler skatt dersom de opplever at (a) myndighetene handler i deres beste interesse, (b) prosedyrene er rettferdige og (c) tillitsforholdet er gjensidig. Skatteetaten i Norge ønsket med sitt eksperiment (Bott et al. 2017) å teste ulike virkemidler for å få personer til å rapportere inn tidligere skjult skattepliktig inntekt/formue. De visste at respondentene hadde unndratt skatt, og kunne ha straffet dem med en gang, men valgte først å utføre eksperimentet. Gruppen som ikke fikk brev i det hele tatt, utgjorde nesten 2 000 personer. Det endte som kjent med at alle de rundt 14 000 som mottok brev, i større grad etterlevde skattereglementet enn de som ikke fikk brev. Dermed endte de som ikke fikk brev opp med større straffeskatt enn de som fikk brev. Det er ikke usannsynlig at de som ikke fikk brev kan ha følt at skattemyndighetene ikke handlet i deres beste interesse, og at prosedyrene ikke var rettferdige, til tross for at de selv hadde opptrådt uærlig til å begynne med.

Forskjellsbehandling var også noe av kritikken Skatteetaten fikk i media da forsøket først ble kjent. Det er også mulig at utenforstående som fikk med seg diskusjonen rundt forsøket, i etterkant begynner å spekulere i hvilke intensjoner Skatteetaten har med annen informasjon de gir ut. Et tenkt utfall kan for eksempel være at man etter hvert stiller seg tvilende til uttalelser om hvilke poster Skatteetaten planlegger å sjekke ekstra nøye, ved å gå ut fra at det kun er ment for å skremme, og at den tiltenkte effekten på etterlevelse dermed uteblir. Gjentatte nudges kan også tenkes å ha en lignende effekt. Dette er åpenbart svært uheldig for Skatteetaten, som er avhengig av folkets tillit, og at de anses som legitime, for å kunne utøve sitt samfunnsoppdrag.

*De fleste ser ut til å synes nudging er ok*

Hagman, Andersson, Västfjäll og Tinghög (2015) undersøkte holdninger til ulike former for nudging i Sverige og USA. Respondentene ble blant annet gitt følgende forklaring på nudging for å redusere skatteunndragelse:

*Many countries have a problem with their citizens not paying taxes, which costs society a considerable amount of money. Some countries have therefore started to send out information to the taxpayers with the encouraging message "To pay your taxes is the right thing to do". The idea with this intervention is to give tax evaders a bad conscience and therefore increase their motivation to pay their taxes. (Hagman et al. 2015, s. 445)*

I Sverige var 81,5% av respondentene enig i at dette var et akseptabelt virkemiddel, mens i USA var 80% enig. Andelen som anså tiltaket som en trussel mot individuell valgfrihet var henholdsvis 30,9% og 44,8% i de to landene. Forfatterne fant også større støtte for nudges for individets eget beste enn nudges for samfunnets beste. I følge Sunstein (2015) ser det ut til at nudges som påvirker bevisst tenkning får mer støtte hos befolkningen enn nudges som påvirker underbevisstheten eller valg som tas på automatikk. Der pekes det også på at nudges, på grunn av at man er ubevisst og velger på automatikk, kan fryktes å få mennesker til å gjøre noe de ikke egentlig hadde lyst til (for eksempel å være organdonor fordi man ble automatisk påmeldt), og at en tydeliggjøring av dette kan gi redusert støtte til nudging. Videre blir det hevdet at åpenhet om nudging ikke reduserer effekten, fordi de fleste nudges allerede er gjennomsiktige, og fordi folk generelt ikke vil motsette seg nudges. Det forutsetter imidlertid at man stoler på de som utøver nudgingen, og at man ikke føler seg lurt eller manipulert.

Det er nærliggende å anta at resultatene fra Sverige til dels kan overføres til Norge. Der fant Hagman et al. (2015) at over 80% støttet nudging for å redusere skatteunndragelse, i form av henvendelser om konsekvensene for resten av samfunnet ved å unndra. Et sentralt poeng er at tiltaket beskrives som noe som er ment for å gi skatteunndragere dårlig samvittighet. Det er på ingen måte sikkert at alle som ikke betaler skatt identifiserer seg selv som skatteunndragere, eller at de synes det de gjør er noe som bør gi dem dårlig samvittighet (ref. Stein Erik Hagen). Det er ikke utenkelig at noe av den høye støtten for dette nudget kan

forklares av at det beskrives som noe som kun påvirker de som 'fortjener' det, fordi de har unndratt skatt. I tillegg sier undersøkelsen ingenting om støtten til nudges hvor noen mottar slike beskjeder, mens andre ikke gjør det, noe som kan føre til at noen sitter igjen med strengere straff enn andre. Kritikken mot Skatteetatens forsøk på nudging handlet i stor grad om at det var urettferdig at noen mottok brev mens andre ikke gjorde det, da brevene førte til at man endte opp med lavere straff fordi man rapporterte inn mer selv. Det er mulig at ordningen med frivillig retting, og Skatteetatens påminnelser om å bruke det før det er for sent, har gjort det enklere å unndra skatt i den forstand at man i første omgang ikke blir mistenkeliggjort eller kreves for informasjon om hvorfor eller hvordan. Der Skatteetaten vanligvis er opptatt av å vise forståelse hvis det gjøres feil (Skatteetaten 2017a), ble det ikke utvist sympati eller forståelse for de som tilfeldigvis var i gruppen som ikke fikk brev, og dermed ikke ble nudget til å rapportere inn det de skyldte.

## 6 Konklusjon

Interessen for nudging som et potensielt virkemiddel i arbeidet mot skatteunndragelse har økt de senere årene, både blant forskere og skattemyndigheter. I blant annet USA, Storbritannia og Norge har ulike former for nudging blitt benyttet for å få innbyggerne til å betale skatt. Forskning har vist at for eksempel det å informere skattebetalere om at flertallet betaler den skatten de er pålagt, er et effektivt nudge for å få flere til å betale skatt. Også i Norge ser dette ut til å stemme. Forskning på norske skattebetalere har i tillegg funnet at grafiske tydeliggjøringer av hva skattepengene går til har positive effekter på etterlevelse.

Også den fysiske utformingen av skattemeldingen kan ha en effekt på etterlevelse. Forskning viser for eksempel at forhåndsutfylt informasjon på skattemeldingen kan være svært effektivt. Det har også vist seg å være hensiktsmessig å be skattebetalerne om en bekreftelse på at informasjonen de oppgir er korrekt, *før* de begynner å fylle ut skattemeldingen.

Sparsomt med forskning og lite erfaring gjør at nudging fortsatt preges av prøving og feiling, noe som også avspeiler seg i vekslende resultater. I tilfeller hvor man har lykket med å finne effektive nudges, har tiltakene imidlertid vist seg å være svært kostnadseffektive. Da Skatteetaten sendte ut brev for å nudge 14 000 norske skattebetalere til å betale skatt, ga det en økning i skatteinntekter på ca. 140 millioner kroner. Ordningen med frivillig retting, som nudger skattebetalere til å oppgi informasjon ved å gjøre det enkelt å innrømme tidligere skattefusker, har ført til 1,6 milliarder kroner i økt skatt i løpet av ti år.

Ved å bruke nudging løper man imidlertid en risiko for at det ikke fungerer slik det var tiltenkt. Dersom forhåndsutfylling ikke gjøres riktig og skattebetalerne straffes for det, kan det i verste fall føre til økt skatteunndragelse. Forskning indikerer også at dersom man får restskatt på den forhåndsutfylte skattemeldingen, er man mer tilbøyelig til å unndra skatt. I tillegg er det en risiko for at beskjeder som for eksempel hvor få som unndrar skatt, kan tolkes på andre måter enn at den sosiale normen for skatteetterlevelse er høy.

Mye av kritikken mot nudging handler om at myndighetene ikke har rett til å gripe inn i befolkningens avgjørelser uten at de er klar over det. Skatteetaten ble beskyldt for både forskjellsbehandling og brudd på personvern da de benyttet seg av nudging via brev til norske skattebetalere. På den annen side er skatteunndragelse ulovlig, og skattemyndighetene har som innkrevere rett til å informere befolkningen om hvor få som unndrar skatt eller hva skattepengene brukes til, for å få flere til å betale skatt. Forskning fra andre land tyder på at flertallet støtter skattemyndigheters bruk av nudging.

Skatteetaten bør satse på å øke sin innsikt i norske skattebetaleres holdninger til og forståelse av skattesystemet, samt hvordan skatteinnmeldingsprosessen kan tilrettelegges for å gjøre det lettest mulig å velge å betale skatt. Dette krever at man setter seg inn i resultater fra allerede eksisterende forskning, og igangsetter relevante forskningsprosjekter i Norge.

## Referanseliste

- Aartun, J. S. F. & Langen, M. (2017, 8. august). -Blir behandlet som en pariakaste her til lands. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/nyheter/2017/08/07/1848/Politikk/-blir-behandlet-som-en-pariakaste-her-til-lands>
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1, 323–338.
- Alm, J. (2012). Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies. *International Tax and Public Finance*, 19(1), 54-77. doi:10.1007/s10797-011-9171-2
- Alm, J., McClelland, G. H., & Schulze, W. D. (1992). Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics*, 48(1), 21-38. doi:10.1016/0047-2727(92)90040-M
- Alm, J., & Torgler, B. (2011). Do Ethics Matter? Tax Compliance and Morality. *Journal of Business Ethics*, 101(4), 635-651. doi:10.1007/s10551-011-0761-9
- Alstadsæter, A., Johannesen, N. & Zucman, G. (2017). Tax Evasion and Inequality. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet: Discussion Paper. Hentet fra <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>
- Anderson, J. E. (2017). Paying the State Use Tax. *Public Finance Review*, 45(2), 260-282. doi:10.1177/1091142115614390
- Andreoni, J., Erard, B., & Feinstein, J. (1998). Tax compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.
- Behavioral Insights Team (2013). *Applying behavioural insights to charitable giving*. Hentet fra [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/203286/BIT\\_Charitable\\_Giving\\_Paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203286/BIT_Charitable_Giving_Paper.pdf)
- Bjerknes, C. & Foss, H. F. (2014, 8. juni). Refser forskning på 18.000 skattebetalere. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra <https://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2014/06/08/Forskning/refser-forskning-p-18000-skattebetalere>
- Bobek, D. D., Hageman, A. M., & Kelliher, C. F. (2013). Analyzing the Role of Social Norms in Tax Compliance Behavior. *Journal of Business Ethics*, 115(3), 451-468. doi:10.1007/s10551-012-1390-7
- Bott, K., Cappelen, A. W., Sørensen, E. Ø. & Tungodden, B. (2017). You've got mail: A randomized field experiment on tax evasion. Norges Handelshøyskole: Discussion Paper Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2451187/DP%2010.pdf?sequence1>
- Breman, A. (2011). Give more tomorrow: Two field experiments on altruism and intertemporal choice. *Journal of Public Economics*, 95(11), 1349-1357. doi:10.1016/j.jpubeco.2011.05.004
- Chorvat, T. (2007). Tax Compliance and the Neuroeconomics of Intertemporal Substitution. *National Tax Journal*, 60(3), 577-588. doi:10.17310/ntj.2007.3.15
- Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing, Paris. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwv6j-en>
- Dahl, C. A., Öste, S. P. & Ekroll, H. C. (2017, 13. november). Så mye koster den norske skatteflukten deg. *Aftenposten*. Hentet fra [https://www.aftenposten.no/okonomi/i/b9xXq/Sa-mye-koster-den-norske-skatteflukten-deg?spid\\_rel=2](https://www.aftenposten.no/okonomi/i/b9xXq/Sa-mye-koster-den-norske-skatteflukten-deg?spid_rel=2)
- Dwenger, N., Kleven, H., Rasul, I., & Rincke, J. (2016). Extrinsic and Intrinsic Motivations for Tax Compliance: Evidence from a Field Experiment in Germany †. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 203-232. doi:10.1257/pol.20150083
- Eide, E., Von Simson, K., & Strøm, S. (2011). Rank-Dependent Utility, Tax Evasion, and Labor Supply. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 67(3), 261-281. doi:10.1628/001522111X600597
- Engström, P., Nordblom, K., Ohlsson, H., & Persson, A. (2015). Tax Compliance and Loss Aversion †. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4), 132-164. doi:10.1257/pol.20130134
- Flesland, S. (2018, 26. mars). Skattemeldingens viktigste post fjernes. [Blogginnlegg] Hentet fra <https://www.skatt.no/2018/03/26/skattemeldingens-viktigste-post-fjernes/>
- Fonseca, M., & Grimshaw, S. (2017). Do Behavioral Nudges in Prepopulated Tax Forms Affect Compliance? Experimental Evidence with Real Taxpayers. *Journal of Public Policy & Marketing*, 36(2), 213-226. doi:10.1509/jppm.15.128



- Frey, B. (1997). A constitution for knaves crowds out civic virtues. *The Economic Journal*, 107(443), 1043-1053.
- Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S. & Zinman, J. (2016). Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving. *Management Science*, 62(12), 3393-3411. doi:10.1287/mnsc.2015.2296
- Hagman, W., Andersson, D., Västfjäll, D., & Tinghög, G. (2015). Public Views on Policies Involving Nudges. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 439-453. doi:10.1007/s13164-015-0263-2
- Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D., & Vlaev, I. (2017). The behaviorist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14-31. doi:10.1016/j.jpubeco.2017.02.003
- Hanks, A.S., Just, D.R., Smith, L.E. & Wansink, B. (2012), Healthy Convenience: Nudging Students Toward Healthier Choices in the Lunchroom, *Journal of Public Health*, 34(3), 370-376.
- Hausman, D. & Welch, B. (2010) To nudge or not to nudge. *Journal of Political Philosophy*, 18 (1),123–36.
- Hershfield, H., Goldstein, D., Sharpe, W., Fox, J., Yeykelis, L., Carstensen, L., & Bailenson, J. (2011). Increasing Saving Behavior Through Age- Progressed Renderings of the Future Self. *JMR, Journal of Marketing Research*, 48, 23-37.
- James, S. (2017). Taxation and Nudging. I M. Altman (Red.), *Handbook of Behavioural Economics and Smart Decision-Making: Rational Decision-Making within the Bounds of Reason*, 317-330. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Johnson, E. J., & Goldstein, D. (2003). Do Defaults Save Lives? *Science*, 302(5649), 1338-1339. doi:10.1126/science.1091721
- Jørgensen, K. (2011, 7. september). 40.000 snyter på skatten med vilje. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/livsstil/40.000-snyter-pa-skatten-med-vilje-1.7780301>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kaspersen, L. & Foss, H.F. (2014, 4. juni). Jeg synes dette virker veldig merkelig. *Dagens Næringsliv*. Hentet fra [https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2014/06/04/Forskning/-jeg-synes-dette-virker-veldig-merkelig?\\_ga=1.156259067.1793109587.1390379488](https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2014/06/04/Forskning/-jeg-synes-dette-virker-veldig-merkelig?_ga=1.156259067.1793109587.1390379488)
- Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210-225. doi:10.1016/j.joep.2007.05.004
- Kleven, Ø. (2016). Nordmenn på tillitstoppen i Europa. *SSB, Samfunnsspeilet*, 2/2016. Hentet fra [https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/269579?\\_ts=155305a1f0](https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/269579?_ts=155305a1f0)
- Kosters, M., & Van der Heijden, J. (2015). From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21(3), 276-291. doi:10.1177/1356389015590218
- Lamberton, C. (2013). A Spoonful of Choice: How Allocation Increases Satisfaction with Tax Payments. *Journal of Public Policy & Marketing*, 32(2), 223. doi:10.1509/0743-9156-32.2.223
- Langberg, Ø.K. (2014, 21. juni). Disse to setningene fikk mange flere til å betale skatt. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/jPAro/Disse-to-setningene-fikk-mange-flere-til-a-betale-skatt>
- Levi, M. (1998). A State of Trust. I *Trust and Governance*, red. Valerie Braithwaite and Margaret Levi, 77–101. New York: Russell Sage Foundation.
- LHL, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (2017). *Små dytt for bedre helse. En praktisk veileder til nudging for bedre matvalg*. Hentet fra <https://www.lhl.no/globalassets/brosjyrer-og-dokumenter/sma-dytt-for-bedre-helse-web-nov2017.pdf>
- Luttmer, E. F. P., & Singhal, M. (2014). Tax Morale. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 149-168. doi:10.1257/jep.28.4.149
- Madrian, B. C., & Shea, D. F. (2001). The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149-1187. doi:10.1162/003355301753265543
- National Audit Office (2015). *Tackling Tax Fraud: How HMRC Responds to Tax Evasion, the Hidden Economy and Criminal Attacks*. NAO Rapport. Hentet fra <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/Tackling-tax-fraud-how-HMRC-responds-to-tax-evasion-the-hidden-economy-and-criminal-attacks.pdf>
- McCaffery, E. (1994). Cognitive theory and tax. *UCLA Law Review*, 41(7), 1861-1947.
- McNeil, B., S. Pauker, H. Sox and A. Tversky. (1982). On the elicitation of preferences for alternative therapies. *The New England Journal of Medicine* 306, 1259-1262.

- Melsom, A. M., Pladsen, T. A. & Thorsager, M. (2014). Informasjonsbrev får flere til å gi opplysninger om utleie. *Skatteetatens Analysenytt*, 2/2014, 26-30. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2014-2.pdf>
- Milkman, K. L., Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D., & Madrian, B. C. (2011). Using implementation intentions prompts to enhance influenza vaccination rates. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 108(26), 10415-10420. doi:10.1073/pnas.1103170108
- Nickerson, D. W., & Rogers, T. (2010). Do You Have a Voting Plan? Implementation Intentions, Voter Turnout, and Organic Plan Making. *Psychological Science*, 21(2), 194-199. doi:10.1177/0956797609359326
- OECD (2004). *Compliance Risk Management*. Hentet fra <https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>
- OECD (2013). *Tax and Development: What Drives Tax Morale?* Hentet fra <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/what-drives-tax-morale.pdf>
- Olsen, Ø. (2017). Fastsetting av personskatt - hva har analyser lært oss? *Skatteetatens Analysenytt*, 2/2017, 34-38. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2017-2.pdf>
- Pickhardt, M. & Prinz, A. (2014). Behavioral dynamics of tax evasion - A survey. *Journal of Economic Psychology*, 40, 1-19. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2013.08.006>
- Pihl, C. H. (2013, 26. juni). Nå kan du se hva skattepengene går til. *E24*. Hentet fra <https://e24.no/privat/skatt/naa-kan-du-se-hva-skattepengene-gaar-til/20883797>
- Prinz, A., & Krauskopf, T. (2011). Methods to re-analyze tax compliance experiments: Monte Carlo simulations and decision time analysis. *Public Finance Review*, 39, 168-188.
- Robbins, B., & Kiser, E. (2018). Legitimate authorities and rational taxpayers: An investigation of voluntary compliance and method effects in a survey experiment of income tax evasion. *Rationality and Society*, 30(2), 247-301. doi:10.1177/1043463118759671
- Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J., & Griskevicius, V. (2007). The Constructive, Destructive, and Reconstructive Power of Social Norms. *Psychological Science*, 18(5), 429-434.
- Shu, L. L., Mazar, N., Gino, F., Dan Ariely, M. H., & Bazerman, M. H. (2012). Signing at the beginning makes ethics salient and decreases dishonest self-reports in comparison to signing at the end. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 109(38), 15197-15200. doi:10.1073/pnas.1209746109
- Skatteetaten (2013, 24. september). Tilgjengelighetsprisen til Skatteetaten.no. [Blogginnlegg] Hentet fra <https://beta.skatteetaten.no/tilgjengelighetsprisen-til-skatteetaten-no/>
- Skatteetaten (2015, 22. september). Skatteetaten tildelt omdømmeprisen. [Blogginnlegg] Hentet fra <https://beta.skatteetaten.no/skatteetaten-tildelt-omdommeprisen/>
- Skatteetaten (2017a, 7. september). Det blir vanskeligere å få innvilget frivillig retting: Nå får Skatteetaten opplysninger om penger i utlandet [Pressemelding] Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/det-blir-vanskeligere-a-fa-innvilget-frivillig/>
- Skatteetaten (2017b, 20. april). En av tre får hjelp med skattemeldingen. [Blogginnlegg] Hentet fra <https://beta.skatteetaten.no/en-av-tre-far-hjelp-med-skattemeldingen/>
- Skatteetaten (2018a, 19. mars). Nyttig informasjon om skattemeldingen. [Pressemelding] Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/nyttig-informasjon-om-skattemeldingen/>
- Skatteetaten (2018b). Samfunnsoppdrag og strategi. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/samfunnsoppdrag-strategi/>
- Slemrod, J. (2007). Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 25-48. doi:10.1257/jep.21.1.25
- Slemrod, J., Blumenthal, M., & Christian, C. (2001). Taxpayer response to an increased probability of audit: evidence from a controlled experiment in Minnesota. *Journal of Public Economics*, 79(3), 455-483. doi:10.1016/S0047-2727(99)00107-3
- SSB (2017). Fakta: Slik brukes skattepengene. Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/faktaside/slik-brukes-skattepengene>
- Sunstein, C. (2014). Nudging: A Very Short Guide. *Consumer Issues in Law, Economics and Behavioural Sciences*, 37(4), 583-588. doi:10.1007/s10603-014-9273-1
- Sunstein, C. R. (2015). Do People Like Nudges? Hentet fra [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/16147874/likenuddes5\\_8%5B2%5D.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/16147874/likenuddes5_8%5B2%5D.pdf?sequence=1)

- Thaler, R., & Benartzi, S. (2004). Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. *Journal of Political Economy*, 112(S1), 164-187. doi:10.1086/380085
- Thaler, R.H. & Sunstein, C. (2009). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness* [Rev. and expanded ed.] New York: Penguin Books.
- Thaler, R. H. (2016). Behavioral Economics: Past, Present, and Future †. *American Economic Review*, 106(7), 1577-1600. doi:10.1257/aer.106.7.1577
- The Economist (2017, 18. mai). Policymakers around the world are embracing behavioural science. *The Economist*. Hentet fra <https://www.economist.com/international/2017/05/18/policymakers-around-the-world-are-embracing-behavioural-science>
- Torgler, B. (2004). Moral suasion: An alternative tax policy strategy? Evidence from a controlled field experiment in Switzerland. *Economics of Governance*, 5(3), 235-253. doi:10.1007/s10101-004-0077-7
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Undahl, S.J. (2017). Frivillig retting og formue i utlandet. *Skatteetatens Analysenytt*, 2/2017, 24-29. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/analysenytt/analysenytt2017-2.pdf>
- Øksnes, K. (2017, 20. april). Én av ti sjekker ikke skattemeldingen i det hele tatt. *Pengenytt*. Hentet fra <https://www.pengenytt.no/en-av-ti-sjekker-ikke-skattemeldingen-i-det-hele-tatt/>