

МЕТОДОЛОГИЈА

за спроведување на експеримент за даночно поттикнување преку комуникација со даночните обврзници

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

Проект за даночна одговорност – кон граѓанска одговорност и одговорни даноци

Веб страница:
www.cea.org.mk

Проектот е финансиран од Европската Унија

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствено одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Скопје, 2021

Проект:

Подготвено во рамки на проектот Даночна одговорност – кон граѓанска одговорност и одговорни даноци

Имплементира:

Центар за економски анализи (ЦЕА)

бул. Јане Сандански 63/3

1000 Скопје, Република Северна Македонија

info@cea.org.mk, www.cea.org.mk

Кратка Содржина

Вовед	3
Даночен морал – концепт, фактори и искуства	4
Искуствата во различни земји - даночен морал	8
Даночниот морал во Република Северна Македонија – споредба со интернационалните искуства.....	11
За носителите и спроведувачите на јавни политики за унапредување на даночниот морал	14
Методологија и пристап за спознавање на факторите кои влијаат за подобрување на наплатата на даноците.....	16

Вовед

Овој документ – Методологија (Прирачник) е подготвен во рамките на Проектот за даночна одговорност (проектот)¹ спроведуван од Центар за економски анализи (ЦЕА), финансиски поддржан од ЕУ преку ЕИДХХ програмата. На подготовката на овој документ, а во рамките на проектот, му претходеа четири пилот тестирања за ефектите и влијанието врз однесувањето на даночните обврзници за доброволно плаќање на даночните обврски преку „поттикнување“ на однесувањето во контекст на локалните даноци. На овој начин подолу претставената методологијата и алатка е потврдена и практично, и тоа во седум наврати од кои кај четири засебни општини кај кои во три беше повторено двапати. Тестирањата беа спроведени преку бихевиористички пристап за поттикнување на даночната одговорност за плаќање на даночните обврски за зголемување на наплатата на локалните даноци т.е. данокот на имот спроведен во неколку општини во Северна Македонија со испраќање на писма со различни пораки директно до даночните обврзници. Оваа активност се спроведе во соработка заедно со општините и општинската администрација кои беа дел од овој проект и чија поддршка е суштинска во спроведувањето на овој пристап.

Многу земји, а особено оние во развој се соочуваат со низа предизвици за зголемување на јавните приходи, меѓу кои големината и опфатот на даночна основа/база, значително присутниот неформален сектор, слабото управување со системот на даноци, ограничениот административен капацитет, ниските приходи по глава на жител, ниските нивоа на заштеди и инвестиции како и избегнувањето на плаќање на даноците. Зголемувањето на фискалните приходи бара воспоставување на ефикасен и ефективен даночен систем но, и примена на мерки за подобрување на степенот на доброволно подмирување на обврските на даночните обврзници (даночна усогласеност) и подобрување на даночниот морал на даночните обврзници како и подобрување на капацитетите на даночната администрација.

Зголемувањето на фискалните приходи бара воспоставување на ефикасен и ефективен даночен систем но, и примена на мерки за подобрување на степенот на доброволно подмирување на обврските на даночните обврзници и нивниот даночен морал како и подобрување на капацитетите на даночната администрација.

Постојат докази од теренски експерименти спроведени од страна на Светската Банка, како и други институции и организации како и даночни служби, кои ги разгледуваат социјалните, психолошките и економските фактори кои влијаат на донесувањето одлуки кај даночните обврзници за плаќањето на даноци. Студиите за некои земји покажуваат дека специфични пораки од даночните управи кон даночните обврзници, како комуникација со таргетирани даночни обврзници, а со цел да влијаат на нивното однесување, можат да понудат брзо и евтино решение за зголемување на наплатата на даноците.

Интервенциите во даночниот систем кои го земаат предвид човековото однесување, им помагаат на поединците/даночните обврзници подобро да ги процесираат информациите, точно и навремено да ги

¹ Повеќе за проектот и повеќе студии и анализи види на: <https://cea.org.mk/proekt-za-danochna-odgovornost-kon-graganska-odgovornost-iodgovorni-danotsi/>

поднесат своите даночни пријави и да им помогнат на службениците во даночна администрација да го подберат начинот на кој тие ја извршуваат својата работа.

Ваквиот пристап ги зема во предвид социјалните, психолошките и економските фактори кои влијаат на даночните обврзници при носење на нивните одлуки за подмирување на даночните обврски. Ваквиот пристап се фокусира на администрирањето на даноците, технологиите кои се користат и испорачувањето на услуги, кои честопати се занемаруваат во стандардниот дизајн на даночните политики, а истото може драматично да влијае на ефективноста на програмите и проектите за развој на подобрување на прибирање на приходи, особено во земји со релативно ниско прибрани приходи. Овој пристап може да обезбеди креативни решенија за тешки предизвици, честопати со ниска цена за имплементација².

Даночен морал – концепт, фактори и искуства

Прашањата поврзани со даноците секогаш предизвикува дебата и секогаш постојат разлики во мислењата за тоа: Која е филозофијата на данокот и на оданочувањето? Кој и колку треба да плаќа даноци? Дали суштината е прибирање на јавни финансии или пак суштината на даноците е редистрибуција на приходите? Дали даноците се собираат за корекција на недостатоците на функционирање на пазарите и/или пак за промена на однесувањето на економските агенти? Дали постои фер износ или фер стапка на даден данок? Дали данокот е само правна обврска или пак во себе има и морална димензија?

За носење на добра даночна политика треба да се разгледуваат барем следните категории: еднаквост и правичност, сигурност, ефективна даночна администрација, безбедност на информациите, даночната неутралност, економскиот раст и ефикасност, транспарентност и видливост, минимален даночен јаз и отчетност пред даночните обврзници, владеење на правото.

Но, една друга димензија исто така заслужува да биде истражена, а тоа е даночната одговорност и даночниот морал.

Даночниот морал подразбира доброволно почитување на даночните закони и создавање социјална/општествена норма на одговорност кон исполнување на даночните обврски од страна на даночниот обврзник. *“Даночниот морал ги мери перцепциите и ставовите на даночните обврзници кон плаќање и избегнување на плаќањето на данок”* (OECD 2013)³. OECD во своите принципи за добра даночна администрација ја истакнува важноста на даночниот морал нагласувајќи дека **„промовирањето на доброволно почитување на законите треба да биде примарна грижа на даночните власти“**.

² Behavioral Insights for Tax Compliance <http://documents.worldbank.org/curated/en/472181576511865338/pdf/Behavioral-Insights-for-Tax-Compliance.pdf>

³ OECD – State building and Accountability – Tax morale <http://www.oecd.org/tax/tax-global/work-on-statebuilding-accountability-effective-capacity-development.htm>

Подобрувањето на даночниот морал, е една од работите кои треба да биде од интерес на даночната администрација, покрај примарната грижа за прибирање на приходите од даноци.

Доброволно почитување на плаќање на даноци⁴ се однесува на исполнување на сите даночни обврски утврдени со закон, слободно и целосно. Тоа значи поднесување на даночна пријава во предвидениот законски рок, правилно наведување на приходите и плаќање на проценетите даноци до датумот на доспевање.⁵

Даночната одговорност како поширок концепт кој освен доброволното почитување на даночните обврски вклучува и морала димензија и одговорност кон целото општество во услови на даден институционален контекст. Од другата страна пак, **одговорен данок** е пристап кој е насочен кон данокот (систем) кој е отворен, развоен и ги разгледува интересите на сите засегнати страни – влади/власти, даночни обврзници и заедници. **Одговорниот данок исто така ја отвора и моралната димензија на даноците, како и начинот на нивно толкување, примена и спроведување на даночната постапка.**

Постојат повеќе теории и модели на проучување на концептот за даночниот морал и даночно затајување, еден од нив е теоријата на не-очекуваната корист чија идеја е дека во услови на ризик и несигурност за тоа дали даночниот обврзник ќе биде откриен и казнет поради непочитување на плаќањето на даночните обврски индивидуите не секогаш со однесуваат според основните претпоставки или предвидувања на моделот на очекувана корист. Хашмизаде (2012⁶) тврди дека веројатноста за даночна контрола не е очигледна за просечниот даночен обврзник. Овој модел на **економијата на криминал** (Бекер 1968) и (Алингем и Сендмо, 1972)⁷ подразбира дека одлуката за затајување данок на една личност зависи од веројатноста за откривање, а од друга страна од казната за неплаќањето на данокот. Односно, дека одлуката за избегнување на плаќање на даночните обврски зависи само од спроведувањето, па зголемувањето на веројатноста за даночни контроли и/или наметнување поголема казна во случај на затајување би помогнало да се намали даночното затајување. Сепак, емпириската поддршка за овој модел е контроверзна. Дебатата се усложнува со вклучувањето и на категоријата за **даночен морал и културата** (Lewis, A., Carrera, S., Cullis, J., & Jones, P. (2009)⁸. Во раните 90-ти години од минатиот век кога се развиваат и теориите засновани врз **социјалните/општествените норми** (Alm, McClelland, & Schulze, 1992a, 1992b) и врз **етичноста на затајувањето данок** (McGee, 1994)⁹.

Даночната култура во една земја произлегува од интеракцијата на актерите и моралните вредности како чесност, правда или чувство на обврска (Нере, 2008¹⁰). Во тој контекст, разгледувањето на вредностите и нормите во социјален и демографски контекст може да обезбеди подобро објаснување зошто луѓето пристапуваат кон доброволно плаќање на даноците. Терминот „**даночен морал**“ овде е дефиниран како морална обврска за плаќање данок, верба да се придонесе за општеството со плаќање данок (Фреј и Торглер, 2007¹¹). **Даночниот морал го мери индивидуалниот став кон плаќање данок, за разлика од даночното затајување како мерка за индивидуално однесување.**

⁴ Белешка: терминот tax-compliance за цели на оваа анализа е преведен и ќе се користи изразот доброволно почитување на обврските за плаќање на даноци

⁵ Water Integrity Network – Tax compliance <https://www.waterintegritynetwork.net/2015/12/04/tax-compliance/>

⁶ Hashimzade, N., Myles, G. D., & Tran-Nam, B. (2012). Applications of behavioural economics to tax evasion. *Journal of Economic Surveys*

⁷ Allingham, M., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3), 323-338.

⁸ Lewis, A., Carrera, S., Cullis, J., & Jones, P. (2009). Individual, cognitive and cultural differences in tax compliance: UK and Italy compared. *Journal of Economic Psychology*, 30(3), 431-445.

⁹ McGee, R., & Benk, S. (2011). The ethics of tax evasion: A study of Turkish opinion. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 13(2), 249-262.

¹⁰ Birger Nerré, (2008), Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics, *Economic Analysis and Policy*, 2008, vol. 38, issue 1, 153-167

¹¹ Bruno Frey and Benno Torgler, Tax morale and conditional cooperation, *Journal of Comparative Economics*, 2007, vol. 35, issue 1, 136-159

Врз основа на пристапот користен од Доренберг (2010¹²), детерминантите кои влијаат врз даночниот морал се групираат на: а) социо-демографски фактори/променливи и б) социо-економски фактори/променливи кои ги илустрираме во наредната табела.

Социо - демографски варијабли:	Социо-економски варијабли:
<p>Емпириските студии обезбедуваат докази за врската помеѓу даночниот морал и неколку индивидуални карактеристики, како што се:</p> <ul style="list-style-type: none"> • возраста, • полот, • брачниот статус, • религијата, религиозноста и сл. <p>Врз основа на студијата за 17 европски земји, Lago-Penas (2010) аргументираат дека оние групи на население кои имаат повисока сензитивност кон моралот и етиката, би имале и поголем даночен морал. <u>Тоа се главно религиозни граѓани, стари лица и жени.</u></p>	<p>Студиите што го проценуваат влијанието на социо-економските варијабли врз даночниот морал обично се фокусираат на:</p> <ul style="list-style-type: none"> • нивото на едукација на поединецот, • статусот за вработеност и • финансиски приход. <p>Во однос на <u>образованието</u>, некои автори тврдат дека луѓето кои се пообразовани, имаат поголема веројатност да искористат шанса да избегнуваат даноци, додека други пак, сметаат дека луѓето со повисоко образование повеќе ја препознаваат важноста на плаќањето данок за општеството, затоа веројатноста за избегнување даноци се намалува со зголемување на степенот на образованието (Torgler & Schneider, 2006; Frey & Torgler, 2007).</p> <p>Наодите за <u>приходот</u> се исто така различни. Основната претпоставка во овој случај е дека даночните обврзници со повисока заработувачка би сакале да ги избегнат даноците, бидејќи затајувањето би обезбедило поголем дел од приходот да остане за нив. Врз основа на податоци од европските земји, Konrad and Qari (2009) не наоѓаат докази дека приходот влијае на даночниот морал. Но, од друга страна пак, Lago-Penas and Lago-Penas (2010) откриваат дека даночниот морал се зголемува со приходот со оглед дека плаќањето данок кога приходот е голем го намалува финансискиот стрес.</p>

Дополнително освен од социо-економските и демографските фактори се утврдуваат и други фактори.

- **Довербата во владата, администрацијата, правниот систем:** Со оглед на тоа што однесувањето на даночните обврзници има тенденција да се регулира со „јасни правила“, стабилните институции и довербата во тие институции може да го зголемат даночниот морал (Torgler, 2001; Bird and et al., 2008). Ова значи доверба во владините институции и правниот систем, преку зголемена одговорност, политичката стабилност и отсуството на насилство, ефикасност на владата, владеење на правото и контрола на корупцијата. **McGee (2008) идентификувал дека најсилниот аргумент кој**

¹² Philipp Doerrenberg & Andreas Peichl, 2010, Progressive taxation and tax morale, Springer Science and Business Media, LLC 2011

го оправдува затајувањето данок е кога владата е подложна на корупција, а даночниот систем е неправеден.

- **Демократијата и национална гордост:** Со воведувањето на демократијата во земјите во транзиција, се очекува даночните обврзници да добијат демократски форум за одлучување (Feld & Frey, 2002). Во вакво демократско опкружување, се претпоставува дека даночните приходи се трошат според преференциите на даночните обврзници, со што се зголемува даночниот морал. Како резултат на тоа, може да има врска помеѓу про-демократскиот став на поединците и даночниот морал. Исто така, Lago-Penas и Lago-Penas (2010) наоѓаат силен позитивен ефект на демократијата врз даночниот морал во 17 европски земји.
- **Среќата и задоволство од животот:** Среќата и целокупното задоволство од животот може да е основа за поголем даночен морал. Frey and Stutzer (2002) тврдат дека среќата може да влијае на економските одлуки на поединците, како што е нивната потрошувачка, ставовите кон работата, однесувањето кон инвестициите, итн.

Според Marcelo Bergman Sven H. Steinmo (2018)¹³ **заплашувањето и притисоците врз граѓаните како метод за даночните обврзници да плаќаат даноци може да се применува, но, тоа е однесување на т.н. „слаба“ држава.** Во последните години се сугерира дека пазарите се поефикасни од државите и дека клучен проблем во современиот свет е тоа што државите станале премногу силни. Според двата автори, тоа не е во ред. Во анализата која што тие ја развиле, сугерираат дека наспроти тоа, силните држави всушност можат да прикажат повисоки нивоа на доброволно почитување на плаќање на даноци. Нивните анализи јасно покажуваат дека **силни се токму оние држави кои успеале да развијат двонасочен однос со даночните обврзници и со тоа да делуваат надвор од односот „предатор-жртва“.**

Schneider, Buehn, и Montenegro (2010)¹⁴ проценуваат дека просекот на економска активност скриена од даночните власти во земјите во развој (каде се наоѓаат послабите економии) е околу 36 проценти од БДП, додека во земјите на ОЕЦД каде се наоѓаат посилните економии, скриената економија е околу 19 проценти. **Според нив, притисоците и заплашувањето на даночните обврзници е извонредно неефикасен начин за прибирање на приходи и веројатно ќе генерира многу високи нивоа на скриена економија и затајување на данок.**

Неисполнување на даночните обврски секогаш постои и тоа во сите држави но, она што е важно е да се најдат начини како да се максимизира степенот на доброволно исполнување на даночните обврски (voluntary tax compliance), а да се минимизира степенот на намерно неисполнување на даночните обврски (deliberate non-compliance).

¹³Marcelo Bergman Sven H. Steinmo -The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America, Chapter 12- Taxation and Consent

¹⁴ Schneider, Buehn, and Montenegro (2010)- Shadow economies all over the world : new estimates for 162 countries from 1999 to 2007 <http://documents.worldbank.org/curated/en/311991468037132740/Shadow-economies-all-over-the-world-new-estimates-for-162-countries-from-1999-to-2007>

Искусвата во различни земји - даночен морал

Зошто некои луѓе се поподготвени да ги плаќаат своите даноци од другите? Во некои земји, владата е во состојба да собере повеќе од 90% од даноците, додека во други земји повеќе од 30% од даночните приходи исчезнуваат заради затајување на данок. Sven H. Steinmo (2018) во својата опширна анализа со 12 поглавја - *The Leap of Faith*, ги истражува тие прашања, испитувајќи ја фискалната историја на пет различни демократски нации: Шведска, Велика Британија, Италија, САД и Романија. Во анализата се тврди дека разликите во доброволното исполнување на даночните обврски кај граѓаните меѓу државите не се објаснети во контекст на различни политички култури, туку се објаснуваат со разликите во контекст на ефикасноста на државните институции и начините на кои тие имаат меѓусебна соработка. Во анализата се тествало како се однесуваат даночните обврзници во различни општества кога се соочуваат со идентични избори во општеството.

Шведска¹⁵

Според Sven H. Steinmo (2018), Шведска е можеби врвниот пример за земја која развила голема рамнотежа за даночна одговорност. Шведска е познат пример за земја која ги има едни од највисоките даночни оптоварувања во светот и истовремено највисоко ниво на даночна одговорност и даночен морал. Според истражувањето, Швеѓаните се свесни дека добиваат многу за своите платени даноци и истите имаат високо ниво на доверба во своите јавни институции. Но, основата на успешниот шведски случај лежи во донесувањето на софистицирани методи од страна на владата за следење на можноста за плаќање на даноците од страна на нивните граѓани. **Потоа, значајна улога има одиграно и Шведската реформирана лутеранска црква која ефикасно делувала како агент на државата да се соберат информации за граѓаните и во легитимирањето на наплатата на државните даноци.** Трето, директниот придонес на војниците во државата бил значаен во зајакнувањето на еден вид хоризонтален договор во кој граѓаните развиле чувство дека државата ним им должи нешто. На крајот, доминантна улога за успехот на современиот шведски даночен систем е тоа што тој е фундаментално заснован на концептот за правичност.

Италија¹⁶

Додека Црквата била сојузник со државата во Шведска додека се градел даночниот систем, Католичката црква во Италија го сторила спротивното. Како што Josef Hien (2018) претставува во *"Tax Evasion in Italy: A God-Given Right?"*, католичката црква ја сметала како конкуренција модернизацијата на италијанската држава. Наместо да ги легитимираат државните активности и даночните власти, црковните службеници во Италија активно ја поткопувале државата и дури на моменти ги охрабрувале граѓаните да ги избегнат даноците како морална должност.

Истражувањето покажало дека на многу начини Италија давала спротивни резултати од шведскиот случај. Италијанците во просек се подготвени да платат доколку средствата кои ги плаќаат се споделени или дистрибуирани во систем што може да се смета за фер. Денес, малите бизниси и нивните вработени се

¹⁵ Sven H. Steinmo - *The Leap of Faith*

¹⁶ *ibid*

енормно фрустрирани од самиот систем кој се очекувало да биде поефикасен. Системот во Италија не само што собира многу ниски приходи, туку длабоко ги фрустрира и самите луѓе иако би требало да биде лесен за администрирање. И затоа што јавно знаење е дека малите бизниси плаќаат малку даноци, тоа ги охрабрува другите да избегнуваат плаќање на даноци, а и да имаат ниска доверба во својата влада. Дополнително, повторените амнестиите за затајувачите на данок воведени од неколку италијански влади придонеле за понатамошно влошување на проблемите со италијанската наплата на даноците токму затоа што ги убедуваат граѓаните дека системот никогаш нема да биде фер.

Велика Британија¹⁷

Анализата на Martin Daunton (2001) за историјата на британскиот фискален капацитет е случај што се наоѓа помеѓу шведскиот и италијанскиот случај. Даунтон се фокусира токму на прашањето како новите британски нации изградиле вакви институции на кои можеле да им веруваат следните генерации британски граѓани. Велика Британија била една од првите земји што станала даночна држава во XVIII век и една од нејзините одлики била способност да прибере даноци со многу ниско ниво на отпор.

Иако спецификите на британскиот случај во седумнаесеттиот и осумнаесеттиот век биле различни од шведскиот случај, заедничка карактеристика бил методот на собирање даноци кој се сметал за правичен и легитимен. Во Велика Британија, даноците и процената на даноците ги правеле самите даночни обврзници. Накратко, како што видовме во случајот на Шведска, јавниот легитимитет се засновал на идејата за рамномерен третман помеѓу оние со имот и оние со приходи. Праведноста и рамноправноста се применувале заедно. Така, до средината на дваесеттиот век данокот на доход, и покрај неговите проблеми, бил вграден во граѓанското општество, што помогнало да се создаде високо ниво на одговорност, доверба во праведноста на данокот и широко распространето прифаќање на легитимноста на државата.

Соединети американски држави¹⁸

Случајот на САД, кога ќе се спореди со шведската или британската државна институција и расцепканоста на даночниот систем во федералниот систем на Америка може да воведат сомнеж за стабилен даночен систем споредено со други држави. Исто така, имајќи ги во предвид и движењата за намалување на даноците (што стана белег на американската политика во последните години) може да се очекува дека оваа држава има релативно големо затајување данок. Сепак, факт е дека даночниот морал е всушност доста висок во оваа земја и 85 проценти од даноците всушност се плаќаат правилно и искрено. Притоа се поставува контра прашањето за тоа не зошто затајувањето данок е толку големо во САД, туку зошто е толку ниско? Многумина би посочиле дека одговорот овде е во големите овластувања на Службата за внатрешни приходи (IRS), но, како што покажува Romain Huret (2018), принудата преку овластувањата на IRS не била клучна во тоа што САД развиле релативно ефикасен модел за прибирање на приходи.

Романија¹⁹

Романија има мал даночен товар, „рамен“ данок на доход и највисоко ниво на затајување данок во Европа. Тука се гледаат потешкотите во градењето на доверба во владејачката структура. Анализите на Clara Volintiru (2018) и Arpad Todor (2018) покажуваат колку е тешко да се натераат граѓаните да веруваат во системот и

¹⁷ Sven H. Steinmo - The Leap of Faith

¹⁸ ibid

¹⁹ ibid

институциите кога нивните власти се корумпирани и нивните институции неефикасни. Овие анализи помагаат за разбирање на дилемите со кои земјите во развој генерално се соочуваат. Уште поважно, експерименталните студии нудат надеж, бидејќи Романците се чини дека се подготвени да платат - ако веруваат дека нивните пари се собрани и редистрибуирани праведно.

Косово²⁰

Како и во многу земји во развој, наплатата на даноците во Косово е предизвик. Косово е една од најсиромашните земји во Европа во однос на бруто домашниот производ (БДП) по глава на жител. Недостатокот од независна монетарна политика - со оглед на тоа што Косово го усвои еврото како национална валута— значи дека обезбедувањето на одржливост на фискалната политиката е клучна.

Сепак, ограничените приходи од данок ја попречуваат можноста на владата да се справи со економските циклуси. Помеѓу 2011 и 2017 година, приходите изнесувале околу 14% од БДП, под просекот од 19% на земјите во Европа и Централна Азија.²¹ Косовската влада се потпира на даноци за повеќе од 85 проценти од своите приходи. Затоа, мобилизацијата на даночните приходи е клучна и од перспектива за ефикасност (за да се осигури дека даноците се собираат со најниска цена за јавната администрација) и од перспектива на капиталот (да се осигури дека сите даночни обврзници се придржуваат кон навремено пријавување на приходите и навремено плаќање на своите доспелани даноци.)

Ефективноста на напорите за собирање даноци е функција на голем број на фактори. Еден од факторите е воспоставување на процес за тестирање на напорите за наплата на данок, учење од нив и адаптирање на системи засновани на лекциите. Овој фактор е подеднакво важен како и влијанието на интервенциите врз мобилизацијата на приходите. Последното претставува долгорочна цел, која сама по себе е функција на промени во декларативно однесување.

Во истражувањето на Marco Hernandez, Jonathan Karver, Mario Negre и Julie Perng (2019) Promoting Tax Compliance with Behavioral Insights се спроведени три експерименти кои генерирале лекции во две главни области: 1) квалитетни информатички системи и 2) постојна комуникациска инфраструктура. И покрај ресурсите што ги има даночната администрација за пристап до даночните обврзници и за следење на даночната одговорност, сепак неможноста да се лоцираат и да контактираат даночните обврзници ја прават наплатата на данок тешка. Оттука, комуникациска кампања за потсетување на даночните обврзници да пријават навреме и да ги платат своите даноци навреме, е една од препораките за ефикасна наплата на даноците.

²⁰ Marco Hernandez (2019) - Jonathan Karver - Mario Negre - Julie Perng , Kosovo: Promoting Tax Compliance with Behavioral Insights

²¹ ibid

Даночниот морал во Република Северна Македонија – споредба со интернационалните искуства

Врз основа на податоците кои произлегуваат од анализата *Даночниот морал во Република Северна Македонија*²², **градењето на даночна култура во нашата земја се уште е во развој, и се уште се гради довербата кон даночниот систем.** Особено ако се земе предвид различно толкување на постоечката законска регулатива за даночни цели и честата промена на легислативата во однос на поединечните даноци во последните неколку години.

Даночниот морал и даночната одговорност во земјата условно се уште не се на задоволително ниво, особено што и Владата во своите анализи го идентификува како предизвик кој се стреми да го надмине. Еден од наодите идентификуван во анализата е дека даночните обврзници не се подготвени за зголемување на даночните стапки, односно евентуалното зголемување на оптоварувањето на даночните обврзници силно влијае кон намалување на даночниот морал, и резултира во изнаоѓање на креативни решенија за избегнување на даночниот товар, како на пример отворање на сметки во соседните земји и префрлање на доходот во друга земја како и префрлање на доходот на други лица (блиски лица) кои сè уште не го достигнале прагот за прогресивно оданочување. Токму затоа и концептот на прогресивно оданочување во земјата е ставено во мирување, додека не се подобри владеењето на правото и додека не се создадат други предуслови за негово повторно воведување.²³

Доколку се направи паралела со студиите од другите европски земји или земји со кои долги години го граделе својот даночен систем, на пример во Шведска и во Италија како две сосема различни искуства, **довербата во институциите е особено значајна за волјата на даночните обврзници да го подмират својот даночен товар.** Односно, колку е поголема довербата кон институциите, толку граѓаните немаат потреба за изнаоѓање решенија за избегнување на даноците. Даноците се цената што граѓаните ја плаќаат за владата во нивно име да генерира услуги кои ќе придонесат кон подобрување на нивната благосостојба. Затоа, даночните обврзници ја гледаат својата врска со државата не само како жртва и принуда од предаторот, туку и како процес на размена со заеднички интерес.

Граѓаните не сакаат да се чувствуваат повеќе како гласачи отколку како корисници на услуги. Во таа смисла фискалната транспарентност и учеството на граѓаните во фискалните процеси се од голема важност. Секако дека граѓаните би се чувствувале измамани доколку даноците не се трошат ефикасно и според нивните потребни. Ако граѓаните сметаат дека нивните интереси (преференции) се соодветно застапени во политиките и тие добиваат соодветни јавни услуги и добра, нивната **идентификација со државата се зголемува заедно со нивната подготвеност да придонесат за државата** преку навремено плаќање на даноците. Од друга страна, неефикасна држава во која корупцијата е распространета може да влијае на низок поттик за соработка односно граѓаните да не ги подмируваат своите даночни обврски соодветно. **За жал, најголем дел од даночните обврзници кај нас, опфатени со истражувањето спомнато погоре, немаат доверба во државните институции ниту на локално ниту на национално ниво, и сметаат дека доколку би плаќале повисоки даноци, истите само можат да бидат злоупотребени, а не и дека ќе бидат инвестирани во подобрен квалитетот на услугите.**

²² <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/0.-Analiza-na-danocen-moral-DETERMINANTI-CEA-28052020-so-CIP-2.pdf>

²³ Министерство за финансии <https://finance.gov.mk/mk/node/8307>

Примерот на Шведска со директниот придонес на војниците кон државата значајно придонело во развивањето на идентификациско чувство на припадност на државата и дека државата ним им должи нешто. **Чувството дека граѓаните се вклучени во општествената сфера, во воспоставувањето и креирање политики придонесува и кон зголемено чувство за даночна обврска. Давањето шанса на поединците да бидат вклучени во донесувањето на одлуки, создава чувство на граѓанска должност, бидејќи даночните обврзници стануваат свесни за важноста за придонес кон јавните добра.** Но според истражувањето спомнато погоре, граѓаните чувствуваат дека властите ги третираат најмногу како гласачи, а помалку како партнери или како корисници на јавни услуги. Поради тоа, потребно е владините институции да размислат за зајакнување / градење на однос за зголемување на довербата во владини институции но, и на судството како власт која го осигурува владеењето на правото.

Италија е пример каде што повторените амнестији за затајувачите на данок воведени од неколку италијански влади придонеле за понатамошно влошување на проблемите со италијанската наплата на даноците токму затоа што ги убедуваат граѓаните дека системот никогаш нема да биде фер. Нешто што и во нашето општество не е непознато и доколку се повторува може дополнително да ја влоши недовербата и во судската и во извршната власт. **Општата перцепција е дека оние граѓани кои затајуваат данок, имаат близок однос во владејачката структура и политичката партија на власт.** Сепак, било каква злоупотреба треба да биде санкционирана.

Ситуацијата во Северна Македонија е слична на таа во Романија, каде што затајувањето на данок е на значајно ниво, но постојат експерименталните студии кои нудат надеж, бидејќи Романците се чини дека се подготвени да платат - ако веруваат дека нивните пари се собрани и редистрибуирани праведно. Слично на ова, **даночните обврзници во Северна Македонија, за себе сметаат дека се личности со развиени високи морални вредности, кои без проблем би го поднесувале даночниот товар доколку средствата ефикасно се распределуваат од државата.** Сепак граѓаните имаат надеж дека напорната работа може да придонесе за подобар живот и успех.

Владеењето на правото и функционалноста на демократскиот систем е силен фактор кој влијае на даночниот морал на граѓаните. Доколку не се спроведуваат санкции за затајувачите на даноците, тоа може да влијае врз одлуката на граѓаните за навремено и целосно подмирување на своите даночни обврски. Главно посветувајќи се на санкции, а не на мотивирање на граѓаните да имаат чувство на одговорност и припадност во заедницата, тоа е однесување на слаба држава (Marcelo Bergman 2018²⁴). Особено да се потсетиме овде на зголемените казнени експедиции каде УЈП и инспекциските служби во РСМ се злоупотребуваа за политички и фискални цели кои беа надвор од функцијата на овие органи и беа главен инструмент во заробеноста на државата.

Задоволување на социјалната правда е една од забелешките кои произлегоа од истражувањето. Односно, за фер однос се смета повисокото даночно оптоварување на тие кои имаат повисоки примања. Оние кои имаат релативно мал приход треба да бидат помогнати од оние кои можат да помагаат. Прогресивното оданочување им овозможува на државите да собираат даноци од лицата кои имаат високи приходи и да создадат општество кое ќе биде позадоволно. Со даноците се финансира образованието, медицинските услуги и други добра за луѓе на кои навистина тоа им треба; Групите кои се фокусирани на даночната праведност се стремат кон ограничување на обемот на даночното законодавство и на правилата од кои полза има само еден дел од населението што плаќа данок, во споредба со останатиот дел од населението.

²⁴ Marcelo Bergman Sven H. Steinmo -The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America, Chapter 12- Taxation and Consent

Со други зборови, даночната праведност е за сите што ја исполнуваат својата општествена обврска – секој праведно да го плати својот дел но, тоа треба да се направи без брзање и не заради задоволување на идеолошки или политички цели туку со соодветно утврдени категории за богатство, цели на оданочување, даночна база, прагови и ослободувања итн.

Едно од заклучоците од истражувањето е дека даночните обврзници во Северна Македонија, се сметаат себеси за недоволно информирани во однос на видовите даноците, и имаат потешкотии во разграничувањето на тоа кои се локални а кои даноци се собираат на национално ниво. **Неинформираноста или пак погрешното толкување може да доведе до погрешна примена на даночните прописи кај даночните обврзници и е потенцијален извор за избегнување на плаќање на данокот или даночно затајување.** Владата е во обид да ја подобри размената на информации помеѓу даночните органи и други субјекти, односно да ја подобри целокупната транспарентност за даночни прашања како и подобрувања преку е-услуги. Главна цел на овој приоритет е да се подобри квалитетот на услугите што даночните обврзници ги добиваат од даночните органи со цел да се зголеми економската остварливост на процедурите, да се поедностават и забрзаат истите и да се намали административниот товар поврзан со тие процедури.

Дополнително заклучуваме и дека даночните обврзници ја истакнуваат потребата и корисноста од евентуално постоење на дополнителни канали за информирање како што се локални канцеларии или бесплатни телефонски линии преку кои ќе се овозможи дополнително информирање за видот на даноци, процедурите, роковите, начините на плаќање, како и за дистрибуцијата на прибраните средства од даноци, со оглед на тоа што имаат потешкотии во поимањето, и разграничувањето на истите. Сепак, едноставноста на процедурите за плаќање и пријавување на даноците е еден од факторите кои влијаат на склоноста на граѓаните кон подмирување на своите даночни обврски. Конфузноста во разбирањето на даночните обврски може да створи одбивност и одолговлекување на подмирувањето на обврските.

За носителите и спроведувачите на јавни политики за унапредување на даночниот морал

Даночниот морал и доброволното исполнување на даночните обврски се корелирани со довербата во институциите и ефективната комуникацијата со граѓаните. Овој прирачник разгледува спектар на фактори кои имаат влијание врз даночниот морал на граѓаните во Северна Македонија. Во значаен дел истите се потврдуваат со наоди, студии и дискусии од други земји или региони иако имаат различни даночни системи, даночни политики, уредувања и истории, а исто така и различни демографски и социо-економски карактеристики.

Врз основа на спроведените анализи утврдени се детерминанти и потенцијални области за различните чинители во општеството кои треба да ги поддржат напорите за подобрување на даночниот морал и доброволното исполнување на даночните обврски од страна на даночните обврзници. Детерминантите за даночниот морал во РС Македонија се силно поврзани и зависни од:

- Степенот на **довербата во владата, администрацијата и правниот систем – владеење на правото**
- Начинот и степенот на двонасочна **комуникација помеѓу даночните власти и граѓаните** како и нивното ефективното учество во носењето на одлуките **-функционална демократијата**
- **Транспарентноста и отчетноста** на системот за јавни финансии вклучително и фискалната дисциплина

Оттука, се издвојуваат (најмалку) три групи на препораки за јавни политики кои ќе придонесат кон зголемување на даночниот морал, даночната одговорност и доброволното исполнување на даночните обврски:

- 1) **Воспоставување на кредибилен, конзистентен, стабилен и праведен даночен систем со предвидлива регулатива**
 - Потребни се силни напори во унапредување на владеењето на правото преку практикување на постојан, јасен и конзистентен даночен систем. Ова оди заедно со предвидлива и јасна законска регулатива која ќе се применува без исклучоци, со што ќе се придонесе кон зголемување на довербата во системот, даночниот морал и даночната одговорност.
 - Селективност или амнестиите за затајувачи на данок, придонесуваат кон влошување на проблемите со наплата на даноците токму затоа што таквите случаи ги убедуваат граѓаните дека системот никогаш нема да биде фер и праведен. Ова дополнително може да ја влоши

недовербата и во судската и во извршната власт и поради општата перцепција кај граѓаните дека затајувачите на данок, имаат близок однос во владејачката структура и политичките партии.

Преку унапредено владеење на правото во сите сфери од даночниот систем се поставуваат основите за градење на доверба во владеењето/управувањето, доверба меѓу даночните обврзниците и даночните власти во напорите за постоење на фер и праведен даночен систем, што е предуслов за даночниот морал, даночната култура и даночната одговорност кај граѓаните,

2) Унапредена отвореност на јавните финансии во РС Македонија, и унапредување на фискалната дисциплина за поголем фискален легитимитет:

- Поголема транспарентност на прибраните даночни приходи преку поставување на јасна врска со расходите, со што даночните обврзници кои изразуваат најголем недостаток на информации за тоа како и каде се трошат прибраните даноци, ќе добијат јасни и целосни информации со што би се придонело кон зголемен даночниот морал;
- Активно, целосно и јасно информирање на граѓаните за јавните приходи и јавните расходи како на централно така и на локално ниво, бидејќи граѓаните изразуваат низок степен на доверба, за било кое ниво на власт/управување, и истовремено изразуваат висок степен на недоверба во отчетноста за потрошените јавни средства. Оттука, би се намалила и високата перцепција за корупција која е директно поврзана со довербата во власта и даночниот морал.
- Поставување на систем на двонасочна ефективна комуникација, каде граѓаните активно ќе учествуваат во носењето на одлуките за прибирање на даноци и поставување на приоритетите за трошење на јавните средства. Иако забележуваме унапредување на општата фискална транспарентност, активното вклучување на граѓаните во носењето одлуки во јавните финансии е на ниско ниво. Зголемување на ефективното учеството на граѓаните во носењето на одлуките и изборот на приоритетите за трошење на даночните приходи ќе го зголеми и чувството на идентитет и припадност кон општеството што го зголемува даночниот морал.

Преку унапредена отвореност на даночниот систем и функционалната демократија ќе се придонесе да се намали чувството кај граѓаните на РС Македонија дека се единствено гласачи, туку дека се приматели на јавни услуги, креирани според нивните потреби и според приоритетите на заедницата. Дополнително на овој начин ќе се зголеми и фискалниот легитимитет на власта кај граѓаните кои ќе имаат поголема доверба дека потенцијално дополнително прибрани даноци нема да се злоупотребат.

3) Подобрени услуги и поголема ефикасност во прибирање на даноците

- Даночни власти да креираат доволни административни капацитети и дополнителни канали и начини за комуникација кои ќе овозможат едукација и информирање на даночните обврзници кај кои постојат нејаснотии во системот и процесите;

- Унапредени електронски системи за даночните обврзници и даночната управа кои освен подобра ефикасност ќе овозможат и намалување на административниот товар и модернизација на постапките за даночна администрација, со што ќе ги намалат можностите за корупција и ќе ги подобрат „искуствата на даночните обврзници“.
- Креирање и ажурирање на профили на даночните обврзници преку постојани анализи за ставовите и перцепциите на граѓаните кон даночните прашања со што ќе овозможи повеќе информации на даночните власти и на носителите на политиките за посебни групи, социо-економски-демографски и институционални фактори кои влијаат врз даночниот морал.

Со подобрена комуникација на даночната администрација со даночните обврзници може да се поттикне даночниот морал и граѓанската даночна одговорност. Подобрата комуникација може да го подигне нивото на поголема навремена наплата на даночните обврски и да постави долготраен ефект. Ажурирани податоци и системи за водење на евиденција на даночните обврзници овозможува јасна и навремена информација на даночните служби за ставовите и перцепциите на граѓаните за поврзаните прашања кои исто придонесуваат кон поголема вклученост на граѓаните и отчетност што повторно придонесува позитивно кон даночниот морал.

Методологија и пристап за спознавање на факторите кои влијаат за подобрување на наплатата на даноците

Поставување на ефективен процес за проект за увид во однесувањето (behavioral insights) се базира на истражување фокусирано на две клучни цели:

1. Стекнување сознанија за да се разберат однесувањата на целната група за да може да се дизајнира соодветна интервенција или алтернативен третман и
2. Тестирање на ефективноста на интервенција користејќи докажани методи на истражување.

Проектите за увид во однесувањето (behavioral insights) обично следат процес во четири чекори кој започнува со дефинирање на проблемот па до оценка. Иако овој процес е даден подолу како линеарен процес тој многу често е итеративен.

Процесот на развој на проектите за увид во однесувањето (behavioral insights)



Извор: адаптирано од Behavioural insight toolkit, US Internal Revenue Service (IRS), 2017

Пристап на испитувањето

Пристапот на испитувањето на факторите кои влијаат врз однесувањето на даночните обврзници се заснова на три фази. Правата фаза содржи елементи на дедуктивно истражување преку креирање на примерок од базата на даночни обврзници, обработка и креирање на случаен стратифициран избор на контролната и третираната/целната група на даночни обврзници. Втората фазата содржи елементи на индуктивно истражување преку испраќање на пораки до даночните обврзници користејќи неконвенционална комуникација и поттикнување на вредностите на индивидуата со цел поттикнување на наплатата на даночните обврски. Третата фаза содржи елементи на дедуктивно истражување со обработка на податоците од даночниот регистар на општините за тоа колку е зголемена наплатата и колку е намален целокупниот долг на даночните обврзници.

Пристапот и методологијата кои се користат за т.н. поттикнувања на однесувањето (behavioural nudges) во даночното однесување се базираат на пристапот случаен контролиран опит (randomized controlled trial)²⁵ организиран во неколку чекори:

- 1) подготовка на методологијата и дизајн,
- 2) спроведување на интервенцијата
- 3) анализа на резултати/ефекти.

Во чекорот на подготовка и дизајн на истражувањето потребно е да се идентификуваат истражувачкото прашање односно што сакаме да дознаеме во однос на однесувањето на даночните обврзници, вклучително и

²⁵ Случајно составени групи кои се предмет на различни интервенции и контролна група која не е предмет на интервенција, за да може да се процени влијанието на интервенциите.

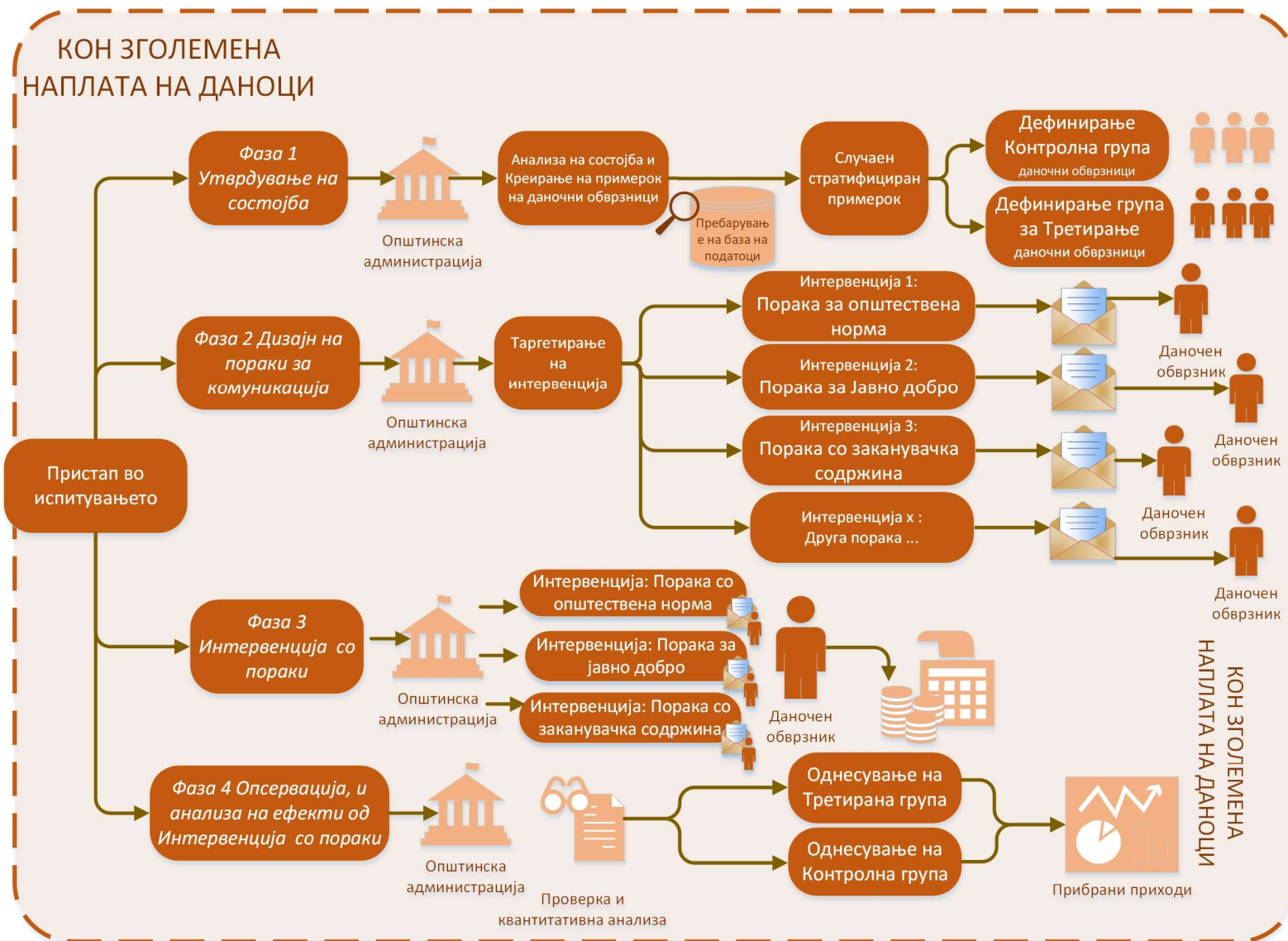
данокот за кој се однесува истражувањето. Откако, ќе се идентификува истражувачкото прашање се преминува кон дизајн на пораките кои треба да го поттикнат однесувањето на даночните обврзници врз основа на интринсичките/внатрешните вредностите на даночните обврзници.

Дизајнот на процесот вклучува и идентификување на начинот и каналот на комуникација кој ќе се користи за доставување на пораката до даночниот обврзник. Каналите за комуникација можат да бидат најразлични во зависност од постоечките податоци и информации за даночниот обврзник кај даночните канцеларии, па оттука комуникацијата со дефинираните пораки можат да бидат во форма на писмо доставено по пошта, комуникација со допис доставен по електронска пошта, смс порака, порака која се доставува преку електронски е-даночни портали и слично.

Откако се дефинираат претходните елементи од популацијата која је третираме (даночни обврзници кои подолг период не ги подмируваат даночните обврски, даночни обврзници кои подмируваат но, доцнат со подмирувањето на даночните обврзници, и слично). Од вкупниот број на даночните обврзници (дефинирани како статистичка популација) се избира случаен репрезентативен примерок. Примерокот во зависност од постоечките белези, кои можат да бидат детерминанти на однесувањето и реакцијата може да биде различно структуриран по различни белези како демографски белези така и социо-економски белези, во зависност од опфатот на базите на даночните обврзници. Тоа може да бидат на пример белези за пол, возраст, место на живеење рурално/урбано, населено место/реон, куповна моќ и така натаму.

Цел на истражувањето и дефинирање на целна група

Целта на користењето на методологијата е да принесе кон унапредување на наплатата на даночните обврски на даночните обврзници за одредена даночна канцеларија и за даден данок. Спроведувањето на алатката и ефектот од користењето на пристапот дава сознанија на даночните власти за вредностите на даночните обврзници и даночниот морал преку пораките кои имаат влијание врз поттикнување на даночната усогласеност, односно навремено и целосно доброволно помирување на даночните обврски. Ефектите, во зависност од белезите кои се мерливи, можат дополнително да дадат информации за однесувањето на одредена социо-демографска подгрупа и начинот на кој може да се комуницира со даночните обврзници од страна на даночните власти, а со цел поттикнување на навремена и целосна наплата на даночните обврски.



Со избор на пристап преку користење на случајно контролирано испитување (RCT) се овозможува да се испита дали пристапот го постигнува ефектот и дали други неконтролирани фактори влијаат врз крајниот исход. Главната карактеристика на користење на случајно контролирано испитување е употребата на случаен примерок при што се избираат најмалку две групи кои се со исти/слични карактеристики. Разликата е во тоа што првата група е изложена на интервенцијата (за промена на однесувањето) додека другата група не е и претставува контролна група. Подоцна по интервенцијата, споредувањето на овие две „исти“ групи кои се избрани по случаен избор, овозможува да утврдиме дали и кои пристапи функционираат, при што се елиминира влијанието на другите (надворешни) фактори кои може да го усложнат процесот на оценка на ефектите.

Пристапот кој го предлагаме и кој е спроведен во пракса во досега четири општини во Северна Македонија ги третира даночните обврзници кои имаат веќе кумулиран долг - неподмирена даночна обврска за данок на имот за период од повеќе години. Даночните обврзници во примерокот од даночни обврзници кој се третира се стратифицирани по два социо-демографски белези и тоа пол и возраст, како единствено достапни во даночните регистри на пилот општините и кои се можни детерминанти на даночен морал.

Примерокот се состои од група на третирани даночни обврзници (кои добиваат порака) и контролна група (не добиваат порака). Примерокот и во двете групи ја одразува структурата на целата популација (сите даночни обврзници кои имаат кумулиран долг за данок на имот за одреден временски период и над одредена вредност). Оттука, по третирањето на примерокот преку доставување на писмо со различна порака, освен целокупните резултатите може да се направи разлика во вредностите и однесувањето доколку постои значајност во зависност од полот и возрасната структура на даночните обврзници.

Доколку регистрите на даночни обврзници во општината (или друга даночна управа) водат евиденција и за други белези и карактеристики кои можат да бидат детерминанти на однесувањето на даночните обврзници истите можат да бидат вградени во истражувањето. Имено, тоа можат да бидат различни географски локации во заедницата (катастарски региони), однесување на исти даночни обврзници кон различни давачки и даноци, куповна и економска моќ на даночните обврзници, и слично.

Постапка на собирање податоци

Податоците за состојбата и наплата на даночните обврски се водат во регистрите и сметководствената евиденција на општините и нивните даночните канцеларии. Мерењето на ефектите се врши преку споредба на состојбата на наплата по даночен обврзник пред и по третирање односно по доставување на писмо со дадена порака. Дополнително ефектите се споредуваат и во однос на контролна група на примерокот односно оние даночни обврзници кои се третирани како вообичаено (односно не добиле никакво писмо). При споредба на податоците за вредноста на даночната обврска пред и по третирање за секој даночен обврзник потребно е да се води сметка за можните ново настанати обврски во периодот од појдовната/првична состојба до периодот на мерење на ефектите по третирање. Споредбата и мерењето на ефектите можат да се измерат во вкупна вредност, во големина за целиот примерок, поединечно по доставена порака и дополнително по пол и по возраст.

Спроведување на интервенцијата – поттикнување на даночно однесување

Откако ќе се дефинира и примерокот кој ќе се третира, и контролната група, се користи методот на неконвенционална комуникација со даночните обврзници. Неконвенционалната комуникацијата може да вклучува изработка на различни пораки за даночните обврзници кои даночната канцеларија може да ги испрати на даночните обврзници, а кои можат да поттикнат навремено и целосно плаќање на даночните обврски. Истите може да бидат на пример, како кај спроведените тилот тестирања кај општините во Северна Македонија е, порака за **поттикнување на општествената норма** односно појдовната претпоставка дека секоја индивидуа се стреми да се однесува како најголемиот дел од граѓаните и очекувано е секој даночен обврзник да се однесува онака како што е најчесто прифатено - ова претставува една техника за промена на однесувањето. Друга порака која ја користиме во пилот интервенцијата се фокусирање кон поттикнување на внатрешните вредности на индивидуата за јавното добро од прибраните средства од даноците, со која се поттикнува чувството дека прибраните средства од даноците се наменети за обезбедување на услуги и добра кои се **од јавен интерес**. И трета порака која е користена во РСМ е така наречена **обесхрабрувачка порака** за избегнување на плаќање на данокот преку акцентирање на последиците кои може да следат од неплаќањето на даноците.

Меѓутоа, пораките кои се испраќаат може да содржат и **други поттикнувачки пораки** но може да варираат и по нивната јачина на тонот, така на постојат примери и на тестирани пораки кои освен горенаведените се: едноставно потсетување за заостаната обврска за дадена давачка или данок; содржина за т.н. „намерен избор“ во кој се наведува дека даночниот обврзник до сега можеби правел превид па затоа не ја помирил обврската но, отсега по оваа порака вакво однесување би се сметало како него намерен избор да не ги плаќа своите обврски; пораки за поттикнување на национална гордост во смисол дека преку плаќањето на даноците се овозможува функционирањето на „државата“; поттикнување на други морални вредности за јавното добро преку фокусирање на тоа како и каде се трошат прибраните даноци како што се здравство, образование итн. кои притоа може да бидат или позитивно или негативно формулирани; како и комбинации од наведените пораки.

Во спроведените тестирање во РСМ во изминатите две години избраниот примерок на даночни обврзници се категоризираше во четири категории на даночни обврзници кои добиваа три видови на писма со пораки и тоа:

1. Даночни обврзници со кои ќе се комуницира преку порака со општествена норма;
2. Даночни обврзници со кои ќе се комуницира преку порака за јавно добро;
3. Даночни обврзници со кои ќе се комуницира со заплашувачка порака;
4. Даночни обврзници – контролна група, врз која се следи однесувањето на даночните обврзници без интервенција, со цел споредба на реалниот ефект на доброволна наплата на даночните обврски.

➤ **Писмо со порака со општествена норма** – писмо кое содржи порака со интенција за влијание врз општествени вредности дека тие се еден од помалата група на даночни обврзници во општината кои не ја исполните својата обврска за разлика од другите даночни обврзници во нивната заедница.

Ве молиме платете го вашиот заостанат долг за данок на имот.

Почитувани,

Според евиденцијата на општината имате заостанат долг за данок на имот.

Според нашите податоци, најголем дел од граѓаните на општина Делчево го платиле данокот на имот.

Вие сте дел од оние кое сè уште не ја подмириле својата обврска.

Ве молиме платете ја целосната ваша обврска.

Доколку имате прашања Ве молиме обратете се на тел. _____

Очекуваме позитивна реакција од ваша страна.

Со почит,

Општина _____

- **Писмо со порака за јавно добро** – писмо кое содржи порака со влијание врз нивните вредности за поттикнување и учество во обврските кои се за јавното добро и дека прибраните даноци од имот како и другите локални даноци се користат исклучиво за нивните локални потреби и јавното добро.

Ве молиме платете го вашиот заостанат долг за данок на имот.

Почитувани,

Според евиденцијата на општината имате заостанат долг за данок на имот.

Дали знаете дека, 100% од данокот на имот кој го собира општината се троши за намените на граѓаните на општината?

Од прибраните средства општината го финансира претшколското образование, основното образование, изградбата на локалните улици и патиската и за добробит на сите граѓани како за Вас така и за вашите најблиски.

Не бидете дел од даночно неодговорните граѓани во нашата општина и платете го вашиот долг за данок на имот.

Ве молиме платете ја целосната ваша обврска.

Доколку имате прашања Ве молиме обратете се на тел. _____

Очекуваме позитивна реакција од ваша страна.

Со почит,

Општина _____

- **Писмо со заплашувачка порака** - која се повикува на нефер однос спрема останатите во заедницата и дека општината е одлучна да ги собере даноците со постапка за извршување, т.н. заканувачка порака.

Ве молиме платете го вашиот заостанат долг за данок на имот.

Почитувани,

Според евиденцијата на општината имате заостанат долг за данок на имот.

Неплаќањето на даноците креира нефер товар врз останатите даночни обврзници кои чесно ја исполнуваат својата даночна обврска. Затоа како Општина сме одлучни да ги собереме даноците од оние кои избегнуваат да ги платат.

Општината може да покрене постапка за извршување со што ќе бидете изложени на дополнителни трошоци.

Доколку не ја подмирите вашата обврска ќе бидете предмет на извршна постапка.

Ве молиме платете ја целосната ваша обврска.

Доколку имате прашања Ве молиме обратете се на тел. _____

Очекуваме позитивна реакција од Ваша страна.

Со почит
Општина _____

Писмата со пораки се доставуваат или заедно со Решението за данок на имот но, и засебно во дел од годината која даночните канцеларии сметаа дека е погодна. Даночните обврзници имаат рок за плаќање на кумулираниот долг на даночни обврски заклучно тековната година, а во согласност со законскиот рок за исполнување на своите тековни даночни обврски кон општината.

Методи и постапка на анализа на податоците

По утврден период, откако даночниот обврзник добил доволно време да постапи по добиената порака, пратените обврски се адекватно евидентирани во системите на општината, започнува фазата на обработка и анализа на податоците. Податоците можат да се собираат и во повеќе наврати односно во повеќе пресеци доколку ова би имало корист и доколку може да има сезонски влијанија. Податоците за наплата на даночните обврски преку кои се мери ефектот, се повторно дел од финансиските евиденции на даночните служби во општините и повторно се прибира состојбата за секој даночен обврзник со нов пресек по третирањето односно интервенцијата врз обврзниците.

За анализа на податоците се користи метод на квантитативно анализирање. Анализирањето на квантитативните податоци се врши преку споредба на обврските за секој даночен обврзник пред и по третирањето како и дополнителните ефекти во споредба со контролната група. Обработка на податоците вклучува и анализа по белезите кои се избрани како што се пол и возраст за да се идентификува дали постојат разлики и дали истите се значајни. Анализираните податоци за кумулираниот долг на даночните обврзници кои

биле третираны со пораките се споредува со кумулираниот долг на даночните обврзници кои биле во контролната група, за да може да се утврди ефектот од зголемената наплата на даночните обврски. И дополнително се анализираат податоците за да се види кое писмо, порака има/нема ефект и кај која социо-демографска категорија.

Оцена и образложение на методолошките алатки

Ефикасноста од спроведување на оваа методологија е потврдена кај четири општини во Северна Македонија и сметаме дека овој пристап за поттикнување на доброволната наплата на даночните обврски на локално ниво може да се користи кај општините за зголемување на наплатата на даноците преку неконвенционална комуникација со граѓаните. Сите писма со бихевиористички пораки за поттикнување на однесувањето на даночните обврзници за подмирување на заостанатите обврски имале позитивен ефект во наплатата на општинските приходите.

- Ваквиот резултат укажува на потребата и ефективностa од комуникација со даночните обврзници во согласност со нивните вредности кои можат да поттикнат поголема даночна одговорност и унапредување на даночниот морал. 10% од сите даночни обврзници во примерокот (кумулативно за трите пилот општини во првиот период) кои добиле една од трите дизајнирани пораки, целосно ги подмириле заостанатите обврски за данок на имот, наспроти 5,6% од контролната група.
- Можност за зголемена наплата преку влијаење на однесувањето кај најмалку 4,5% од даночните обврзници со заостанати обврски за данок на имот само преку не-конвенционална комуникација. Вкупната кумулирана вредност на доспеани побарувања за данок на имот од физички лица по испраќањето на пораките се намалила за 6%. Не сметајќи ги прибраните средства од намирните обврски во контролната група, побарувањата на општината од примерокот се намалил за 5% преку целосна наплата на повеќегодишниот долг за данок на имот. Изразено во удел од прибраниот приход од данок на имот од физички лица за една година (на пример споредено со 2019 г) тоа претставува 4,7% од вкупните приходи за данок на имот од физички лица во трите општини, или 1,4% од вкупните приходи од даноци на имот во таа година (за сите три општини).
- Фискалната автономност на општините во РСМ преку ваква интервенција, би се зголемила за 0,5 процентни поени.
- Дополнително, прибраните приходи преку интервенцијата кумулативно изнесуваат 1,3 милиони денари од 6% од должниците, кои ги подмириле своите даночни обврски. Прибраната вредност претставува 5,8% од вкупно прибраните приходи од данок на имот од физички лица во 2019 година. Доколку оваа стапка ја примениме на ниво на РСМ кај сите ЕЛС, *ceteris paribus*, може да претпоставиме дека преку еднократна интервенција можат да се соберат дополнително 0,9 милиони евра данок на имот од физички лица, или меѓу 2,5-3 милиони евра приходи од даноци на имот. Ваквата интервенција на ниво на сите општини на РСМ би ги зголемила сопствените приходи на ЕЛС за дополнителни 1,4%, а вкупните приходи би се зголемиле за 0,5%.

ИСКУСТВО ОД ПРИМЕНА НА ПРЕДЛОЖЕНАТА МЕТОДОЛОГИЈА (спроведена на 3 општини)

- **Најголемо влијание кај даночните обврзници со повеќегодишни неплатени обврски за данок на имот, има “заканувачката” порака, додека со помало влијание се пораките за општествената норма на почитување на даночните обврски и јавното добро:**
 - 11,6% од обврзниците целосно ја подмириле заостанатата обврска, по добивање на писмо со заканувачка порака,
 - 10,0% од обврзниците целосно ја подмириле својата обврска откако им е испратена порака со влијание врз нивните општествени вредности,
 - 8,8% од обврзниците целосно ја подмириле својата обврска откако им е испратена порака за поттикнување на одговорност кон јавното добро.
- **Просечната вредност на заостанатата обврска за данок на имот по третирање со пораките за поттикнување на даночната одговорност се намалила за 636 денари.**
 - Просечната вредност на заостанатата даночна обврска за данок на имот по обврзник пред да биде третиран изнесувал 10.558 денари, додека по испраќањето на писмата и постапувањето од страна на обврзниците, се намалил во просек за 636 денари. Најголемо просечно намалување се бележи кај обврзниците третирани со заканувачка порака, кај кои просечната обврска се намалила за 804 денари.
- **Различните видови на пораки различно влијаеле на лицата од женски и машки пол**
 - Во просек 7,8% од жените и 10,5% од мажите, кои добиле една од пораките, целосно го подмириле заостанатиот долг за данок на имот.
 - 10,4% од даночните обврзници од женски пол кои добиле писмо со порака за општествена норма целосно ги платиле своите обврски, како и 10% од мажите кои добиле писмо со иста порака. Поттикнување на однесувањето со порака за јавното добро како вредност речиси немало никакво влијание врз даночните обврзници од женскиот пол во која група само 4% го платиле долгот наспроти мажите со иста порака каде 9,6% од лицата со машки пол реагирале со плаќање на обврската.
 - Заканувачката порака има ефект и кај двата пола, но во помала мера кај жените отколку кај мажите.
- **Различните видови на пораки различно влијаеле и на даночните обврзници од различна возраст**
 - Кумулативно, во просек 11,3% од средната возрасна група на третирани даночни обврзници, меѓу 35 и 55 години, го подмириле долгот за данок на имот. Даночните обврзници од најмладата возрасна група (под 35 годни) 5,6% го платиле заостанатиот долг и 8,3% од највозрасната група на даночни обврзници (над 55 години) го платиле заостанатиот долг.
- **Сите три дизајнирани пораки имаат влијание врз наплатата на заостанатите побарувања за данок на имот од физички лица кај пилот општините.**
 - Преку пораките кои влијаат на однесувањето на даночните обврзници не само што се поттикнува подмирување на подолго заостанатите обврски, туку може да се користат и за поттикнување на навремено и редовно плаќање на различни даночни обврски. Преку унапредена комуникација може да се поттикне навремено и јасно информирање на даночните обврзници за работата на општината и постепено да се влијае на унапредување на даночниот морал на релативно ефтин и брз начин за прибирање на планираните приходи без промена на регулативата.
- **Примената на прикажаниот пристап на комуникација на ниво на сите општини во РСМ би ги зголемила сопствените приходи на ЕПС за дополнителни 1,4%, а вкупните приходи за 0,5%. Оттука, фискалната автономност на општините преку ваква интервенција (ceteris paribus), би се зголемила за 0,5 процентни поени.**
- **Посебните карактеристиките на даночните обврзници се информација која треба да ја анализира секоја општина, а врз основа на која може да влијание врз унапредување на моралот на даночните обврзници.**
 - Резултатите од PROBIT регресијата покажуваат статистичка значајност на комуникацијата преку влијаење на однесувањето со различните пораки. Разликите во ефектите кај различните општини потврдуваат дека секоја општина има даночни обврзници со различни профили и карактеристики кои можат да се користат во креирање на модел на алтернативна и флексибилна комуникација со даночните обврзници.

Повеќе во Промовирање на даночна одговорност преку увид во однесувањето на даночните обврзници. Случај : Данок на имот во избрани пилот општини во Северна Македонија фаза прва, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/1.-CUMMULATIVE-Analiza-16032021.pdf>

Методолошки ограничувања

Методолошките ограничувања за време на пилотирањето во четирите општини, немаа големо влијание врз имплементацијата. За време на интервенцијата клучните методолошки ограничувања беа следните:

- Редовно неажурирани бази на податоци, која бараат дополнителен напор во претходна обработка и “чистење” на појдовна база и отстранување на дел од популацијата за испитување;
- Ограничени опсег на белези за одделни даночни обврзници и групи со што се намалува можноста за подетално анализирање на однесувањето и ефектите за одредени детерминанти;
- Ограничени податоци за контакт детали на даночните обврзници со што се ограничува изборот за канал за комуникација за интервенција врз однесувањето на даночните обврзници;
- Неefикасен систем на достава на даночните решенија и со тоа и писмата (пораците со кои се интервенира во однесувањето на даночните обврзници), со што се пролонгира и временскиот период за правење пресек(ци) од интервенцијата како и го зголемува ризикот на неможност за утврдување на големината на вистинскиот примерок на лица кои добиле писма;
- Непостојано политичко опкружување предизвикано од редовни или предвремени избори на централно или локално ниво го отежнуваат процесот на навремена реализација на фазите од експериментот почнувајќи од пролонгирање и одложување па се до политичка непопуларност да се интервенира во ваквите периоди.

Горенаведените предизвици, се предизвици со кои се соочивме при имплементирање на методологијата од страна на проектот, меѓутоа постојат дополнителни можни предизвици и методолошки ограничувања при имплементирање на методологијата.

Можни внатрешни ограничувања

- Степен на мотивираност на вработените за имплементација на процесот
- Потреба од дополнително инвестирање на време и координација за дизајн и спроведување на интервенцијата
- Потреба од координирање на повеќе оддели/лица за усогласување на процесот со други процеси во општината
- Предизвици со квалитетот и ажурноста на базата на податоци

Можни надворешни ограничувања

- Нестабилното политичко ограничување како честите избори и волјата да се интервенира кај даночниот обврзник кој е истовремено и цел на политичко влијание.

Користени материјали и референции

- Гарванлиева Андонова, В., Николов, М., Димовска, Г., Петровска, А., *Предизвици во системот за локални даноци кај општините во Северна Македонија : фокус на данокот на имот*, (2020), Центар за економски анализи – ЦЕА, достапно на <https://cea.org.mk/predizvitsi-vo-sistemot-za-lokalni-danotsi-kaj-opshtinite-vo-severna-makedonija-fokus-na-danokot-na-ivot/>
- Смилевски, Б., Димовска, Г., Николов, М., Гарванлиева Андонова, В., Петровска, А., *Даночниот морал во Република Северна Македонија: Анализа на факторите на даночниот морал*, (2020), Центар за економски анализи – ЦЕА, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/0.-Analiza-na-danocen-moral-DETERMINANTI-CEA-28052020-so-CIP-2.pdf>
- Смилевски, Б., Димовска, Г., Николов, М., Гарванлиева Андонова, В., Петровска, А., *Даночниот морал во Република Северна Македонија : профил на даночните обврзници* (2020), Центар за економски анализи – ЦЕА, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/0.-Tax-payer-profile-socio-demo-economic-analysis-FINAL-CIP-08062020.pdf>
- Центар за економски анализи (ЦЕА), (2021), *Промовирање на даночна одговорност преку увид во однесувањето на даночните обврзници. Случај : Данок на имот во избрани пилот општини во Северна Македонија фаза прва*, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/03/1.-CUMMULATIVE-Analiza-16032021.pdf>
- Allcott, H. (2011), *Social norms and energy conservation*, Journal of Public Economics, Vol. 95(9-10)
- Allingham, M., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. Journal of Public Economics, 1(3), 323338.
- Behavioural Insights Team (2013), *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*, достапно на <https://38r8om2xjhhl25mw24492dir-wpengine.netdna.ssl.com/wp-content/uploads/2015/07/TLA-1906126.pdf>
- Birger, N., (2008), *Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics*, Economic Analysis and Policy, 2008, vol. 38, issue 1, 153-167
- Bobek, D., Roberts, R., & Sweeney, J. (2007). *The Social Norms of Tax Compliance: Evidence from Australia, Singapore, and the United States*. Journal of Business Ethics, 74(1), 49-64.
- Frey, B. & Torgler, B. (2007), *Tax morale and conditional cooperation*, Journal of Comparative Economics, 35, issue 1, p. 136-159.
- Hashimzade, N., Myles, G. D., & Tran-Nam, B. (2012). *Applications of behavioural economics to tax evasion*. Journal of Economic Surveys
- Hernandez, M., Karver, J. Negre, M. Perng, J. (2019) Kosovo: Promoting Tax Compliance with Behavioral Insights
- IRS (2017), *Behavioral Insights Toolkit*, US Internal Revenue Service, достапно на <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/17rpirsbehavioralinsights.pdf>.
- Lewis, A., Carrera, S., Cullis, J., & Jones, P. (2009). Individual, cognitive and cultural differences in tax compliance: UK and Italy compared. Journal of Economic Psychology, 30(3), 431_445.
- Marcelo B. & Steinmo, S. *The Leap of Faith: The Fiscal Foundations of Successful Government in Europe and America*
- McGee, R., & Benk, S. (2011). The ethics of tax evasion: A study of Turkish opinion. Journal of Balkan and Near Eastern Studies, 13(2), 249262.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing
- OECD, *State building and Accountability: Tax morale*, достапно на <http://www.oecd.org/tax/tax-global/work-on-statebuilding-accountability-effective-capacity-development.htm>
- Philipp D. & Andreas P. (2010), *Progressive taxation and tax morale*, Springer Science and Business Media, LLC 2011
- Schneider, Buehn, & Montenegro, (2010), *Shadow economies all over the world : new estimates for 162 countries from 1999 to 2007*, достапно на <http://documents.worldbank.org/curated/en/311991468037132740/Shadow-economies-all-over-the-world-new-estimates-for-162-countries-from-1999-to-2007>
- Water Integrity Network: Tax compliance <https://www.waterintegritynetwork.net/2015/12/04/tax-compliance/>
- World Bank Group, last updated version (2021), *Behavioral Insights for Tax Compliance*, достапно на <http://documents.worldbank.org/curated/en/472181576511865338/pdf/Behavioral-Insights-for-Tax-Compliance.pdf>