

Zastosowanie ekonomii behawioralnej w podatkach

Application of behavioral economics in taxation

dr Sławomir Kujawa

Dr, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Bankowości i Finansów, ORCID: 0000-0001-9607-2743

Streszczenie

Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest wykorzystanie wiedzy ekonomii behawioralnej w kontekście poprawy ściągłości podatków w Polsce. Postawiono trzy cele badawcze. Cel 1 to prezentacja wybranych narzędzi ekonomii behawioralnej. Cel 2 to przedstawienie wniosków z badań zrealizowanych przez Polski Instytut Ekonomiczny (PIE) i Bank Światowy (BŚ) oraz konkluzji z badań własnych. Cel 3 to omówienie wyzwań i szans ekonomii behawioralnej w kontekście poprawy ściągłości podatków w Polsce. Aby zrealizować wszystkie cele badawcze, autor dokonał przeglądu aktualnej literatury przedmiotu związanej z tematyką ekonomii behawioralnej w administracji publicznej w Polsce. Oprócz tego wykonał badania własne techniką CATI1 w dniach 19-21 kwietnia 2023 r. Próba badawcza: wszystkie urzędy skarbowe i izby skarbowe w województwie pomorskim (n = 22; lista podmiotów objętych badaniem znajduje się w załączniku 2). Według badań PIE 50% badanych urzędów stosowało rozwiązania opierające się na ekonomii behawioralnej, z czego dla 77% z nich podstawowym narzędziem były uproszczenia. Z kolei z badań zrealizowanych przez BŚ wynika, że niskim kosztem oraz bez zmian legislacyjnych organy podatkowe mogłyby znacząco zwiększyć przychody podatkowe dzięki korzystaniu z pism przygotowanych według zasad ekonomii behawioralnej. Konkluzje z badań własnych: 41% badanych urzędów skarbowych i izb skarbowych stosowało narzędzia ekonomii behawioralnej (wcześniejsze badania PIE wskazywały na 50%). Autor zwraca uwagę, że na podstawie badań wykonanych w 2023 r. można jednoznacznie zauważyć niewykorzystany potencjał dotychczasowych dowodów na skuteczność narzędzi ekonomii behawioralnej w polskich urzędach skarbowych i izbach skarbowych.

Słowa kluczowe: ekonomia behawioralna, administracja publiczna, podatki.

JEL: H2 Taxation, Subsidies, and Revenue, H21 Efficiency, Optimal Taxation, G4 Behavioral Finance, G40 General. Abstract

The subject of research in this article is the use of behavioral economics knowledge in the context of improving tax collection in Poland. Three research objectives were set. Objective 1 is to present selected tools of behavioral economics. Objective 2 is to present the conclusions of research conducted by the Polish Economic Institute (PIE) and the World Bank (WB) and the conclusions of our own research. Objective 3 is to discuss the challenges and opportunities of behavioral economics in the context of improving tax collection in Poland. In order to achieve all the research objectives, the author reviewed the current literature on the subject of behavioral economics in public administration in Poland, and the author's own research was carried out using CATI technique in the period from 19.04.2023 to 21.04.2023. Survey sample: all Tax Offices in Pomeranian Voivodeship (n=22, see Appendix 2 for a list of surveyed entities). According to the PIE survey, 50% of the surveyed offices used solutions based on behavioral economics, with simplification being the primary tool for 77% of them. On the other hand, the research carried out by the WB shows that at a low cost and without legislative changes, tax authorities could significantly increase tax revenues by using letters prepared according to behavioral economics principles. Conclusions of our own research: 41% of the surveyed Tax Offices/Tax Collector's Offices used behavioral economics tools (previous PIE research indicated 50%). The author points out that based on the 2023 survey, the untapped potential of the existing evidence on the effectiveness of behavioral economics tools in the Polish Tax Offices/Treasury can be clearly seen.

Keywords: behavioral economics, public administration, taxation.

JEL codes: H2 Taxation, Subsidies, and Revenue, H21 Efficiency, Optimal Taxation, G4 Behavioral Finance, G40 General.

1. WSTĘP

Od XX w. dominującym nurtem ekonomii jest szkoła neoklasyczna. Nurt ten, nazywany również marginalizmem, wy-

wodzi się z prac XIX-wiecznych ekonomistów, takich jak William Stanley Jevons, Léon Walras, Alfred Marshall². Teoria ekonomii neoklasycznej przyjmuje paradygmat racjonalnego

*homo oeconomicus*³, który opiera się m.in. na następujących założeniach:

- 1) celem jednostek jest maksymalizacja oczekiwanej użyteczności oraz maksymalizacja zysku;
- 2) jednostki działają na podstawie pełnej i doskonałej informacji;
- 3) jednostki mają spójne preferencje oraz podejmują decyzje, biorąc pod uwagę reguły wnioskowania Bayesowskiego⁴.

Z kolei koncepcję ograniczonej racjonalności zaproponował w 1956 r. Herbert Simon. Argumentował on, że kiedy jednostki podejmują decyzje, dysponują niepełną informacją. Realistyczność założeń ekonomii neoklasycznej podważył również Harvey Leibenstein w tzw. teorii nieefektywności X⁵.

Przełom nastąpił w roku 1979, wtedy ukazał się bowiem artykuł Daniela Kahnemana oraz Amosa Tversky'ego pt. *A prospect theory: an analysis of decision under risk*⁶, a rok później Richarda H. Thalera *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*⁷. Zapoczątkowały one szybki rozwój nowego nurtu, nazwanego później ekonomią behawioralną, którego podstawą jest stwierdzenie, że człowiek jest daleki od ideału racjonalności⁸. Znamy ponad 240 ułomności poznawczych⁹, opierających się na emocjach i pośrednio wpływających na proces podejmowania decyzji. Ekonomia behawioralna jest zatem nową nauką opisującą nieracjonalność ludzkich zachowań. Propagatorami tego nurtu są m.in. – wspomniani już – noblista z roku 2002 D. Kahneman oraz noblista z roku 2017 R.H. Thaler¹⁰. Ekonomia behawioralna dopuszcza błędy poznawcze, pewne ograniczenia ludzkiego umysłu w przetwarzaniu zbyt dużej ilości danych, presję czasu oraz po prostu czyste lenistwo. Tłumaczy, dlaczego ludzie nie zawsze podejmują optymalne decyzje, pomaga trafniej prognozować zachowania i projektować ich zmiany. Od ponad dekady najnowocześniejsze administracje na świecie systematycznie korzystają z dorobku ekonomii behawioralnej, by efektywniej realizować swoje cele. BŚ, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju¹¹ i Komisja Europejska rekomendują i promują wykorzystywanie tej wiedzy, również w administracji publicznej¹².

Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest wykorzystanie wiedzy ekonomii behawioralnej w kontekście poprawy ściągalności podatków w Polsce. Teza pracy: wybrane narzędzia ekonomii behawioralnej poprawiają ściągalność podatków w Polsce. W pracy postawiono trzy cele badawcze. Cel 1 to prezentacja wybranych narzędzi ekonomii behawioralnej. Cel 2 to przedstawienie wniosków z badań zrealizowanych przez PIE i BŚ oraz z badań własnych. Cel 3 to omówienie wyzwań i szans ekonomii behawioralnej w kontekście poprawy ściągalności podatków w Polsce. Aby zrealizować wszystkie cele badawcze, autor dokonał przeglądu aktualnej literatury przedmiotu związanej z tematyką ekonomii behawioralnej w administracji publicznej w Polsce. Oprócz tego wykonał badania własne techniką CATI w dniach 19-21 kwietnia 2023 r. Próba badawcza: wszystkie urzędy skarbowe i izby skarbowe w województwie pomorskim (n = 22; lista podmiotów objętych badaniem znajduje się w załączniku 2).

2. NARZĘDZIA EKONOMII BEHAWIORALNEJ

W celu zwiększenia osiąganych dochodów można dokonać zmian w prawie podatkowym. Niestety takie zmiany są

czasochłonne i wiążą się przede wszystkim z trudnościami natury politycznej przy projektowaniu, negocjowaniu oraz implementacji. Działania o charakterze behawioralnym w administracji podatkowej mogą ułatwić realizację celu w stosunkowo szybki i efektywny kosztowo sposób dzięki zastosowaniu optymalnych narzędzi behawioralnych¹³ (wybrane narzędzia zostały przedstawione w tabeli 1). Z pewnością warto zwrócić uwagę na wkład wiedzy behawioralnej w kształtowanie efektywności systemu podatkowego, czego dowody można znaleźć w wielu raportach i artykułach naukowych¹⁴.

Podatnicy podejmują decyzje w konkretnym środowisku, którego cechy wpływają na dokonywane wybory. Instytucje, w tym organy administracji podatkowej, które tworzą środowisko decyzyjne dla podatnika, nazywa się architektami decyzji¹⁵. W celu zastosowania narzędzi ekonomii behawioralnej na potrzeby efektywniejszej ściągalności podatków w Polsce wszelkie działania należy oprzeć na logice *evidence-based-policy*, która skupia się na pokazaniu decydentom, jak efektywnie wykorzystać dotychczasowe dowody, a jednocześnie wyjaśnia, jakie rodzaje informacji są najbardziej potrzebne do tworzenia wiarygodnej polityki podatkowej¹⁶. W tym celu niezbędna jest współpraca z naukowcami, ekspertami. Użycie nieadekwatnych narzędzi ekonomii behawioralnej przez architektów decyzji może być nieskuteczne, w długiej perspektywie czasu może natomiast przynieść negatywne skutki w postaci spadku zaufania do decydentów.

Narzędzia ekonomii behawioralnej można wykorzystać w skali makro i mikro m.in. w takich obszarach, jak:

- 1) regulacje, procedury,
- 2) informacje znajdujące się na stronach internetowych,
- 3) informacje wysyłane do podatników,
- 4) formy komunikacji z podatnikami,
- 5) przekazanie odpowiedzialności za wybór i związanych z tym wyborem konsekwencji na poziom podatnika,
- 6) innowacje,
- 7) procesy windykacyjne,
- 8) zachęty podatkowe.

Ekonomia behawioralna nie zmienia dotychczasowych zasad polityki podatkowej, ale zapewnia dodatkowy poziom głębi istniejącym regułom praktycznym¹⁷. Spostrzeżenia z nauk behawioralnych mogą się stać częścią rządowej strategii zmniejszenia luki podatkowej¹⁸. Cyfryzacja natomiast stwarza doskonałą okazję do odkrywania, badania i tym samym uczenia, tak aby zrozumieć architekturę wyboru przez podatników¹⁹. W ankiecie przeprowadzonej w 2020 r. przez OECD oraz Forum Administracji Podatkowych²⁰ 73% respondentów potwierdziło, że analizy behawioralne są częścią ich strategii w organizacji, a jedna trzecia członków FTA korzysta z narzędzi ekonomii behawioralnej²¹.

Spośród narzędzi ekonomii behawioralnej prezentowanych w tabeli 1 R. Thaler uznał uproszczenia za podstawowe, praktyczne narzędzie w ekonomii behawioralnej. Według noblisty nie jesteśmy robotami wyposażonymi w rozbudowany system czujników wychytujących każdą informację, nasz mózg może odczytać i przetworzyć ograniczoną ilość informacji. Jeśli informacji jest zbyt dużo lub są zbyt trudne, w procesach administracyjnych pojawia się więcej błędów, pytań oraz wydłuża się czas realizacji poszczególnych zadań²².

Tabela 1. Narzędzia ekonomii behawioralnej w administracji podatkowej

Nazwa narzędzia	Opis narzędzia
Uproszczenie	Zmniejszanie lub eliminowanie obciążeń poznawczych dla podatników, takich jak np. nadmiar informacji, zbyt skomplikowane procedury, zmniejszenie liczby kroków, które musi przejść podatnik, łączenie informacji z wielu źródeł oraz tworzenie usług lub procesów podobnych do siebie.
Ramowanie	Prezentowanie informacji w sposób, który ułatwia pożądane decyzje. Obejmuje analizę, w jakiej kolejności, otoczeniu i formie są pokazywane informacje kluczowe dla dokonania wyboru przez podatnika. Przedstawienie stanu aktualnego z wykorzystaniem ramowania może uwypuklać zyski lub straty, w zależności od tego, co nas bardziej interesuje, np.: „jedna czwarta podatników nie złożyła jeszcze zeznania do urzędu skarbowego” lub „trzy czwarte podatników złożyło już zeznanie do urzędu skarbowego”. Zarówno jedna, jak i druga wersja jest zgodna ze stanem faktycznym.
Normy społeczne	Uwypuklanie zachowań innych podatników, aby skłonić do podobnego zachowania podatnika docelowego. Może przybrać np. formę informacji o liczbie osób, które wywiązały się w terminie ze spłaty swoich zobowiązań w stosunku do urzędu skarbowego, aby zmobilizować pozostałych nieterminowych podatników do szybkiej wpłaty (tzw. pozytywna rywalizacja). Normy społeczne można wykorzystać do zachęcenia podatników do zmiany ich myślenia o problemie ważnym ze społecznego punktu widzenia.
Ustawienia domyślne	Świadome i celowe określenie, co się stanie, gdy podatnik nie dokona żadnego wyboru. Podatnikom pozostawia się możliwość aktywnego dokonywania zmian. Wybór między aktywnym uczestnictwem a dobrowolną rezygnacją. W Polsce przykładem jest usługa Twój e-PIT, która bez ingerencji podatnika 30 kwietnia zaakceptuje wcześniej przygotowane automatycznie rozliczenie, lub automatyczne zapisywanie pracowników do Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK). Opisane narzędzie było również wykorzystywane w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Ubezpieczeni, którzy chcieli pozostawić środki w OFE, byli zobowiązani dostarczyć formularz do ZUS. W przeciwnym wypadku środki automatycznie trafiały na konto ZUS.
Osobiste zobowiązania	Dają podatnikom możliwość składania zobowiązań w zakresie terminu spłaty. Okazuje się, że osoby, które same wskażą termin realizacji obowiązku lub publicznie zobowiążą się do odpowiednich działań, skuteczniej je realizują.
Przybliżenie konsekwencji	W celu pomocy podatnikom w podejmowaniu przemyślanych decyzji można wiązać ich działania z konsekwencjami zrealizowania działania lub jego zaniechania. Przybliżanie i uwypuklanie konsekwencji pomaga w dokonywaniu lepszych wyborów przez podatników.
Projektowanie	Wiele działań podejmujemy nieświadomie i automatycznie, bo reagujemy na wskazówki, jakie mózg otrzymuje z otoczenia. Odpowiednie zaprojektowanie np. przestrzeni publicznej może więc utrudniać zachowania niepożądane, a ułatwiać pożądane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Śliwowski, A. Wincewicz-Price, dz. cyt.; R. Munscher, M. Vetter, T. Scheuerle, *A Review and Taxonomy of Choice Architecture Techniques*, „Journal of Behavioral Decision Making” 2016, nr 29 (5), s. 511-524.

3. ZASTOSOWANIE NARZĘDZI EKONOMII BEHAVIORALNEJ W PODATKACH – DOŚWIADCZENIE POLSKI

Kryzys finansowy w 2008 r. wywołał dyskusję na temat nowych narzędzi, regulacji zarządzania publicznego oraz stworzył szansę na zmiany, dziś uznawane za początek behawioralnej rewolucji²³. Przegląd literatury przedmiotu daje podstawy do wnioskowania, że ekonomia behawioralna w Polsce nie posiada solidnych i wieloletnich doświadczeń w sektorze administracji publicznej, a szczególnie w obszarze podatków. W ostatnich latach należy zwrócić szczególną uwagę na badania wykonane w tym zakresie przez PIE, które zostały opublikowane w raporcie pt. *Prościej, taniej i skuteczniej. Czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*²⁴, oraz badania wykonane z inicjatywy rządu polskiego przez BŚ, które z kolei zostały opublikowane w raporcie pt. *Zastosowanie technik behawioralnych w celu poprawy ściągalności podatków. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce*²⁵. Ważną i aktualną pozycją jest również raport opublikowany w 2021 r. pt. *Behavioral taxation: Opportunities and challenges*²⁶. Powyższe raporty należy

traktować uzupełniająco, ponieważ mogą dać wiele cennych wskazówek na etapie kolejnych badań lub wdrażania narzędzi ekonomii behawioralnej. W pierwszej kolejności warto przybliżyć badania empiryczne PIE, które zostały wykonane w odniesieniu do administracji publicznej w Polsce (zob. tabela 3). Drugie badanie, wykonane przez BŚ, odnosi się ściśle do administracji podatkowej w Polsce. Trzecie natomiast badanie zostało zrealizowane przez CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts.

Połowa badanych przez PIE urzędów²⁷ stosowała narzędzia ekonomii behawioralnej, takie jak: uproszczenia (77%), przybliżanie konsekwencji (52%), normy społeczne (50%), ramowanie (31%), zobowiązania (24%), projektowanie (19%), ustawienia domyślne (14%). Z kolei BŚ w swych badaniach weryfikował skuteczność narzędzi behawioralnych w kontekście poprawy ściągalności podatków w Polsce w postaci randomizowanego badania²⁸, w którego ramach urzędy skarbowe wysyłały do podatników pisma z przypomnieniem o konieczności uiszczenia zaległego podatku. Odbiorcami byli podatnicy, którzy złożyli zeznanie roczne, ale nie wpłacili podatku. Zostali oni podzieleni na grupy i część z nich otrzymała stan-

dardowe pismo, które było dotychczas wykorzystywane przez urzędy skarbowe, a pozostali jedno z dziewięciu pism zmodyfikowanych zgodnie z zasadami ekonomii behawioralnej (zob. tabela 2; przykłady z treści pism znajdują się w załączniku 1).

Z eksperymentu wykonanego przez BŚ wynika pięć podstawowych wniosków, a mianowicie:

- 1) pisma behawioralne są skuteczniejsze w kwestii poprawy ściągłości podatków od standardowych pism:
 - a) wśród podatników, którzy otrzymali standardowe pisma, 40,2% zapłaciło należności,
 - b) wśród podatników, którzy otrzymali zmodyfikowane pisma zgodnie z zasadami ekonomii behawioralnej, nawet 48,6% zapłaciło należności;
- 2) pisma w tonie negatywnym są skuteczniejsze od pism w tonie pozytywnym:
 - a) wskaźnik ściągłości zaległych podatków wśród osób, które otrzymały standardowe upomnienie, wynosił 40,2%,
 - b) wskaźnik ściągłości zaległych podatków wśród osób, które otrzymały pisma w tonie pozytywnym, wynosił 43,9%,
 - c) wskaźnik ściągłości zaległych podatków wśród osób, które otrzymały pisma w tonie negatywnym, wynosił 47,9%;
- 3) skuteczność niektórych pism była uzależniona od grupy docelowej podatników:
 - a) skuteczność pism była zależna od wieku, płci, zamieszkania, jak również od wysokości należnej kwoty,
 - b) przekazy oparte na idei dobra publicznego pomogły w lepszej ściągłości podatków wśród osób w wieku 20-29 lat, ale miały negatywny wpływ na ściągłość w przypadku podatników z grupy wiekowej 50-64 lata;
- 4) wysyłka pism listem zwykłym jest tak samo efektywna jak wysyłka pism listem poleconym. Z perspektywy ograniczenia kosztów jednostki administracyjne powinny wziąć pod uwagę rezygnację z wysyłki listów poleconych (droższych), które nie przynoszą lepszych rezultatów od listów zwykłych (tańszych);
- 5) analiza wykazała, że niskim kosztem oraz bez zmian legislacyjnych, gdyby najskuteczniejsze pismo zostało

Tabela 2. Przydział do grupy badawczej według rodzajów pism wysyłanych przez urzędy skarbowe

Standardowe upomnienie – list zwykły (6091)	Standardowe upomnienie – list polecony (5872)
	Bazowe pismo behawioralne (15 232)
	Przeoczenie z perspektywy podatnika (15 261)
	Przeoczenie z ostrzeżeniem (15 238)
	Przeoczenie (15 249)
	Ostrzeżenie z tytułem wykonawczym (15 292)
	Dobro publiczne – ton pozytywny (15 424)
	Dobro publiczne – ton negatywny (15 350)
	Norma społeczna (15 474)
	Ostrzeżenie (15 442)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Śliwowski, A. Winciewicz-Price, dz. cyt., s. 8.

wysłane do całej badanej próby, tj. ponad 149 tys. podatników, organy podatkowe uzyskałyby przychody o ponad 39 mln zł wyższe. Najskuteczniejsze było pismo przeoczenia z ostrzeżeniem. Podatnicy, którzy otrzymali takie pismo, wygenerowali najwyższy wskaźnik ściągłości podatków, który wyniósł 48,6%.

Badania wykazały, że interwencje z zastosowaniem narzędzi opartych na wiedzy behawioralnej mogą przynieść wymierne korzyści finansowe. W związku z tym badania potwierdzają tezę pracy: wybrane narzędzia ekonomii behawioralnej poprawiają ściągłość podatków w Polsce.

Aby poprawić ściągłość podatków niskim kosztem oraz bez zmian otoczenia prawnego, urzędy skarbowe powinny dołożyć wszelkich starań, by ten proces był ciągle udoskonalany.

Tabela 3. Raport PIE w liczbach

ŚWIAT	
136	W tylu krajach instytucje publiczne stosowały rozwiązania oparte na ekonomii behawioralnej. Liderami są: Wielka Brytania, USA, Dania, Holandia, Kanada, Australia i Singapur.
60	Tyle istnieje wyspecjalizowanych zespołów eksperckich, które projektują i testują narzędzia ekonomii behawioralnej w administracji publicznej.
22 razy	Więcej rząd Wielkiej Brytanii oszczędził dzięki projektowi Behavioural Insights Team w pierwszych 2 latach istnienia, niż przeznaczył na funkcjonowanie tego zespołu.
1 mld dolarów	Tyle zaoszczędzili konsumenci dzięki stosowaniu prostych technik behawioralnych w rachunkach za prąd.
POLSKA	
50%	Tyle badanych przez PIE urzędów stosuje rozwiązania opierające się na ekonomii behawioralnej.
77%	Tyle komórek stosujących rozwiązania opierające się na ekonomii behawioralnej wykorzystuje uproszczenia.
7 mln	Tyle deklaracji podatkowych zostało złożonych za pomocą usługi Twój e-PIT, która wykorzystuje wiele rozwiązań opierających się na wiedzy z dziedziny ekonomii behawioralnej.
3 mln	Tyłu Polaków w lipcu 2019 r. zaczęło dodatkowo oszczędzać dzięki mechanizmowi ustawień domyślnych w PPK*
* W październiku 2022 r. liczba aktywnych kont PPK wyniosła 2,78 mln. Dane za: „Biuletyn Miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych” 2022, nr 10 (12), https://www.mojeppk.pl/pliki/repozytorium-plikow/materialy-do-pobrania/pdf/Biuletyn-PPK-10-2022.pdf , s. 3, dostęp: 12.04.2023.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Śliwowski, A. Winciewicz-Price, dz. cyt., s. 4.

lany. Dlatego szczególnie warto zwrócić uwagę na proces komunikacji urzędów skarbowych z podatnikiem.

Ponieważ BŚ przeprowadził badania w 2016 r., a PIE – w 2019 r., autor wykonał badania własne w dniach 19-21 kwietnia 2023 r. techniką CATI²⁹, które mogą stanowić inspirację dla środowiska naukowego do przeprowadzenia szerszych badań naukowych na próbie ogólnopolskiej. Badaniem objęto wszystkie urzędy skarbowe i izby skarbowe w województwie pomorskim. Badanym podmiotom zadano pytania badawcze (ich treść znajduje się w załączniku 3). Konkluzje z badań są następujące:

- 1) 41% badanych urzędów skarbowych i izb skarbowych stosowało narzędzia ekonomii behawioralnej (badania PIE wskazywały na 50%);
- 2) urzędy skarbowe i izby skarbowe, które stosowały narzędzia ekonomii behawioralnej, wykorzystywały:
 - a) uproszczenia – 65% (wcześniej 77%),
 - b) przybliżanie konsekwencji – 50% (wcześniej 52%),
 - c) normy społeczne – 27% (wcześniej 50%),
 - d) ramowanie – 27% (wcześniej 31%),
 - e) osobiste zobowiązania – 9% (wcześniej 24%),
 - f) projektowanie – 18% (wcześniej 19%),
 - g) ustawienia domyślne – 50% (wcześniej 14%).

Stosowanie narzędzi opartych na wiedzy behawioralnej przez administrację wpisuje się w szerszy trend tzw. polityk opartych na dowodach (ang. *evidence-based-policy*). Na podstawie badań wykonanych w 2023 r. można jednoznacznie zauważyć niewykorzystany potencjał dotychczasowych dowodów w postaci badań i eksperymentów w polskich urzędach skarbowych i izbach skarbowych. Dalsze kierunki działań, które pozwolą uczynić kolejny krok na drodze do profesjonalizacji praktyk behawioralnych, winny się skupiać na pokazaniu decydentom, jak efektywniej wykorzystać dotychczasowe dowody w kontekście poprawy ściągalności podatków w Polsce.

4. WYZWANIA I SZANSE EKONOMII BEHAVIORALNEJ W PODATKACH

Słaba administracja publiczna oraz działania ad hoc mogą osłabić reformy podatkowe³⁰ i efektywność wykorzystywanych narzędzi ekonomii behawioralnej. Z kolei przeterminowane płatności z tytułu podatku dochodowego mogą prowadzić do znacznych i zupełnie niepotrzebnych kosztów rządowych. W tym celu warto przeprowadzać eksperymenty terenowe, które są potrzebne bardziej niż badania ankietowe, szczególnie w krajach o niższych dochodach³¹. Digitalizacja stwarza idealną okazję do badania i uczenia się narzędzi ekonomii behawioralnej w podatkach. W związku z tym proces cyfryzacji może się odbywać z wykorzystaniem eksperymentów terenowych i laboratoryjnych oraz współpracy między uczonymi a administracją podatkową (lub ogólnie rządem). Wymaga to podejścia opartego na myśleniu systemowym (ang. *evidence-based-policy*), a to z kolei motywuje do ścisłej współpracy z jeszcze większą liczbą uczonych. Nadużywanie tych samych narzędzi ekonomii behawioralnej oraz *nudges* (impulsy, szturchania nakierowane na daną stronę³²) może wywołać bunt przeciwko nim, zmęczenie lub potencjalną urazę wśród podatników, dlatego warto różnicować wykorzystywane narzędzia.

Digitalizacja daje szansę na personalizację otrzymywanych przez podatników treści w odniesieniu do grupy docel-

owej. W przyszłości podatnicy mogliby otrzymywać np. filmy objaśniające przygotowanie i wypełnianie deklaracji podatkowych, dopasowane do cech społeczno-demograficznych, również wykorzystujące mowę potoczną. Przykładowo w przypadku uczniów i studentów, nowych podatników pomocne byłoby przekazywanie wiedzy o historii i znaczeniu podatków oraz praktycznych informacji (co jest potrzebne do zastosowania ulg podatkowych itp.). Digitalizacja mogłaby również przynieść symulatory skutków podatkowych dla osób otrzymujących dochód z tytułu umowy o pracę lub z własnej działalności gospodarczej, które pomogłyby zwizualizować podatnikom skutki wyboru. Cyfryzacja mogłaby także pomóc w przypisaniu podatników do właściwych urzędów podatkowych za pomocą automatycznej weryfikacji ośrodka interesów osobistych lub gospodarczych (a nie, jak jest dziś, według deklarowanego adresu zameldowania). W wyniku digitalizacji podatnicy mogliby też otrzymywać wiadomości o uczciwych podatnikach (z zachowaniem ochrony danych osobowych) oraz wzorcowych, oczekiwanych zachowaniach³³.

Wykorzystanie technologii cyfrowych niewątpliwie pozwoliłoby również na zmniejszenie kosztów transakcyjnych na etapie przekazywania informacji do podatników oraz mogłoby pomóc w składaniu przez nich osobistych zobowiązań lub podpisywaniu porozumień. Takie działania mogą wzmocnić kontakt psychologiczny między podatnikami a administracją podatkową. Digitalizacja pozwala także na zwiększenie przejrzystości w zakresie wykorzystywania pieniędzy z podatków, np. podatnik mógłby obejrzeć wykres kołowy, prezentujący, ile z tych środków wydano na infrastrukturę, ochronę zdrowia, edukację lub jakie kwoty trafiły do lokalnego budżetu i jak zostały wykorzystane.

5. ZAKOŃCZENIE

Przegląd literatury przedmiotu daje podstawy do wniosku o rosnącym wkładzie ekonomii behawioralnej w kształtowaniu efektywności systemu podatkowego w wielu krajach. Przeprowadzone badania potwierdzają stawianą tezę pracy, że: wybrane narzędzia ekonomii behawioralnej poprawiają ściągalność podatków w Polsce.

Niskim kosztem oraz bez zmian legislacyjnych decydenci mogą zwiększyć przychody podatkowe. Największym wyzwaniem wydaje się konsekwencja decydentów w efektywnym wykorzystywaniu wiedzy i dotychczasowych badań potwierdzających skuteczność narzędzi ekonomii behawioralnej. Z pewnością przyda się otwartość administracji publicznej na współpracę z otoczeniem naukowym, edukowanie oraz prowadzenie eksperymentów lokalnych, dzięki którym będzie można ulepszać dotychczasowe działania oraz projektować nowe polityki oparte na dowodach (ang. *evidence-based-policy*). Spostrzeżenia z nauk behawioralnych mogą się stać częścią rządowej strategii zmniejszenia luki podatkowej, cyfryzacja może natomiast ten proces przyspieszyć.

Przypisy

- ¹ Ang. *Computer-Assisted Telephone Interviewing* – wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny.
- ² A. Solek, *Ekonomia behawioralna a ekonomia neoklasyczna*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2010, nr 8, s. 21-34.
- ³ E. Ostrowska, *Etyka na rynku finansowym. Homo oeconomicus i homo neuropsychologicus*, Gdańsk 2022, s. 30-42.

- ⁴ A. Solek, dz. cyt., s. 21-34.
- ⁵ Tamże, s. 21-34.
- ⁶ D. Kahneman, A. Tversky, *A prospect theory: an analysis of decision under risk*, „Econometrica” 1979, t. 47, nr 2, s. 263-292.
- ⁷ R. Thaler, *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, „Journal of Economic Behavior and Organization” 1980, nr 1, s. 39-60.
- ⁸ P. Śliwowski, A. Wincewicz-Price, *Prościej, taniej i skuteczniej. Czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*, Warszawa 2019, s. 5.
- ⁹ A. Wincewicz-Price, *Jak wykorzystać ekonomię behawioralną w sektorze publicznym?*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/jak-wykorzystac-ekonomie-behawioralna-w-sektorze-publicznym/>, dostęp: 25.02.2023.
- ¹⁰ The Nobel Prize, *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/>, dostęp: 25.02.2023.
- ¹¹ Ang. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.
- ¹² P. Śliwowski, A. Wincewicz-Price, dz. cyt., s. 5.
- ¹³ M. Hernandez i in., *Zastosowanie technik behawioralnych w celu poprawy ściągalności podatków. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce*, Washington 2017.
- ¹⁴ T. Weber, J. Fookan, B. Herrmann, *Behavioral Economics and Taxation*, „Taxation Papers”, Working Paper N. 41 – 2014, s. 14-18; A. Rees-Jones, K. Rozema, *Price Isn't Everything: Behavioral Response Around Changes in Six Taxes*, „Tationas Tax Journal” 2023, t. 76, nr 1, March, s. 5-35; C. Delmotte, M. Dold, *Dynamic preferences and the behavioral case against sin taxes*, „Constitutional Political Economy” 2022, nr 33, s. 80-99. The Behavioural Insights Team, *Building BI capacity within government. Out reflections and recommendations from five years of work across three countries*, September 2022, <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2018/10/Building-BI-capacity-within-government.pdf>, dostęp: 20.04.2023.
- ¹⁵ R. Thaler, C. Sunstein, J. Balz, *Choice architecture*, w: *The behavioral foundations of public policy*, red. E. Sharif, Princeton 2013, s. 428-439.
- ¹⁶ N. Cartwright, J. Hardie, *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford 2012.
- ¹⁷ J. Acheson, D. Lynch, *Implications of Behavioral Economics for tax policy*, Dublin 2017, s. 25-26.
- ¹⁸ Cabinet Office Behavioural Insights Team, *Applying behavioral insights do reduce fraud, error and debt*, February 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf, s. 1-2, dostęp: 12.04.2023.
- ¹⁹ B. Torgler, *Behavioral taxation: Opportunities and challenges*, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper No. 2021-25, s. 26.
- ²⁰ Ang. Forum on Tax Administration – FTA.
- ²¹ A. Colossa, *Using Behavioral Insights in Tax Administration*, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/using-behavioral-insights-in-tax-administration>, opubl.: 8.10.2021, dostęp: 12.04.2023.
- ²² P. Śliwowski, A. Wincewicz-Price, dz. cyt., s. 20.
- ²³ Tamże, s. 14.
- ²⁴ Tamże, s. 1-56.
- ²⁵ M. Hernandez i in., dz. cyt., s. 1-60.
- ²⁶ B. Torgler, dz. cyt., s. 1-41.
- ²⁷ Liczba badanych n = 102, badania przeprowadzone w 2019 r.
- ²⁸ Liczba badanych n = 149 925, badania przeprowadzone w 2016 r.
- ²⁹ Liczba badanych n = 22, badania przeprowadzone w 2023 r.
- ³⁰ R.M. Bird, J. Martinez-Vazquez, B. Torgler, *Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability*, „Economic Analysis and Policy” 2008, nr 38 (1), s. 55-71.
- ³¹ B. Torgler, dz. cyt., s. 1-41.
- ³² A. Ostapiuk, *Impuls, czyli jak wpłynąć na oczekiwany wybór*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/impuls-czyli-jak-wplynac-na-oczekiwany-wybor/>, dostęp: 25.02.2023.
- ³³ S.J. Bickley, A. Macintyre, B. Torgler, *Safety in smart, livable cities: Acknowledging the human factor*, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper, Np. 2021-17.

Bibliografia

Literatura

- Acheson J., Lynch D., *Implications of Behavioral Economics for tax policy*, Dublin 2017.
- Bickley S.J., Macintyre A., Torgler B., *Safety in smart, livable cities: Acknowledging the human factor*, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper No. 2021-17.
- Bird R.M., Martinez-Vazquez J., Torgler B., *Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability*, „Economic Analysis and Policy” 2008, nr 38 (1). „Biuletyn Miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych” 2022, nr 10 (12), <https://www.mojeppk.pl/pliki/repozytorium-plikow/materialy-do-pobrania/pdf/Biuletyn-PPK-10-2022.pdf>, dostęp: 12.04.2023.
- Cabinet Office Behavioural Insights Team, *Applying behavioral insights do reduce fraud, error and debt*, February 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf, dostęp: 12.04.2023.
- Cartwright N., Hardie J., *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford 2012.
- Delmotte C., Dold M., *Dynamic preferences and the behavioral case against sin taxes*, „Constitutional Political Economy” 2022, nr 33.
- Hernandez M. i in., *Zastosowanie technik behawioralnych w celu poprawy ściągalności podatków. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Polsce*, Washington 2017.
- Kahneman D., Tversky A., *A prospect theory: an analysis of decision under risk*, „Econometrica” 1979, t. 47, nr 2.
- Munscher R., Vetter M., Scheuerle T., *A Review and Taxonomy of Choice Architecture Techniques*, „Journal of Behavioral Decision Making” 2016, nr 29 (5).
- Ostrowska E., *Etyka na rynku finansowym. Homo oeconomicus i homo neuropsychologicus*, Gdańsk 2022.
- Rees-Jones A., Rozema K., *Price Isn't Everything: Behavioral Response Around Changes in Six Taxes*, „Tationas Tax Journal” 2023, t. 76, nr 1, March.
- Solek A., *Ekonomia behawioralna a ekonomia neoklasyczna*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2010, nr 8.
- Śliwowski P., Wincewicz-Price A., *Prościej, taniej i skuteczniej. Czyli jak ekonomia behawioralna wspiera polityki publiczne w Polsce*, Warszawa 2019.
- Thaler R., *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, „Journal of Economic Behavior and Organization” 1980, nr 1, s. 39-60.
- Thaler R., Sunstein C., *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven 2008.
- Thaler R., Sunstein C., Balz J., *Choice architecture*, w: *The behavioral foundations of public policy*, red. E. Sharif, Princeton 2013.
- The Behavioural Insights Team, *Building BI capacity within government. Out reflections and recommendations from five years of work across three countries*, September 2022, <https://www.bi.team/wp-content/uploads/2018/10/Building-BI-capacity-within-government.pdf>, dostęp: 20.04.2023.
- Torgler B., *Behavioral taxation: Opportunities and challenges*, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Working Paper No. 2021-25.
- Weber T., Fookan J., Herrmann B., *Behavioral Economics and Taxation*, „Taxation Papers”, Working Paper N. 41 – 2014.
- Źródła internetowe
- Colossa A., *Using Behavioral Insights in Tax Administration*, <https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report-international/using-behavioral-insights-in-tax-administration>, opubl.: 8.10.2021, dostęp: 12.04.2023.
- Ostapiuk A., *Impuls, czyli jak wpłynąć na oczekiwany wybór*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/impuls-czyli-jak-wplynac-na-oczekiwany-wybor/>, dostęp: 25.02.2023.
- The Nobel Prize, *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/>, dostęp: 25.02.2023.
- Wincewicz-Price A., *Jak wykorzystać ekonomię behawioralną w sektorze publicznym?*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/jak-wykorzystac-ekonomie-behawioralna-w-sektorze-publicznym/>, dostęp: 25.02.2023.

ZAŁĄCZNIK 1. SZCZEGÓŁY PISM WYKORZYSTANYCH W BADANIACH BŚ

Pismo 1. Standardowe upomnienie

To standardowe pisma upominające wysyłane przez urzędy skarbowe do podatników, którzy nie zapłacili w terminie należnego podatku.

Pismo 2. Bazowe pismo behawioralne

Pismo przereklamowane pod kątem behawioralnym jest bardziej przyjazne dla podatnika. Zdania są krótsze, sformułowane przyjaźniejszym językiem, a przekaz jest bardzo prosty. Pismo o charakterze nakazowym, informuje podatnika, co winien zrobić.

Pismo 3. Norma społeczna

Odwolanie się do podatników, którzy już zapłacili podatek, np. „7 na 10 mieszkańców naszego miasta zapłaciło już podatek dochodowy za rok 2022. Należy pani do nielicznej grupy, która jeszcze tego nie zrobiła”.

Pismo 4. Dobro publiczne – ton pozytywny pisma

Przykładowo: „37,79% Pani podatku dochodowego jest przekazywane do Pani gminy. Z tych środków są finansowe szkoły, drogi, przedszkola. Niech Pani nie będzie nieodpowiedzialnym mieszkańcem swojej gminy i zapłaci swój zaległy podatek do urzędu skarbowego”.

Pismo 5. Dobro publiczne – ton negatywny pisma

Przykładowo: „37,79% Pani podatku dochodowego jest przekazywane do Pani gminy. Bez tych środków gmina nie będzie w stanie sfinansować szkół, dróg, przedszkoli. Niech Pani nie będzie nieodpowiedzialnym mieszkańcem swojej gminy i zapłaci swój zaległy podatek do urzędu skarbowego”.

Pismo 6. Ostrzeżenie

Przykładowo: „W ramach egzekucji możemy zająć Pani rachunek bankowy, wynagrodzenie, a dodatkowe koszty obciążą Panią”.

Pismo 7. Ostrzeżenie z tytułem wykonawczym

Przykładowo: „W ramach egzekucji możemy zająć Pani rachunek bankowy, wynagrodzenie, a dodatkowe koszty obciążą Panią. Załączamy przykładowy wzór tytułu wykonawczego, który doręczamy podatnikom, którzy zalegają z zapłatą podatku”.

Pismo 8. Przeoczenie

Przykładowo: „Do tej pory możemy uznać, że Pani opóźnienie w zapłacie podatku jest przeoczeniem. Jeśli zignoruje Pani to pismo, uznamy, że jest to celowe działanie, a Panią będziemy postrzegać jako nieuczciwego podatnika”.

Pismo 9. Przeoczenie z ostrzeżeniem

Przykładowo: „Do tej pory możemy uznać, że Pani opóźnienie w zapłacie podatku jest przeoczeniem. Jeśli zignoruje Pani to pismo, uznamy, że jest to celowe działanie, a Panią będziemy postrzegać jako nieuczciwego podatnika. W ramach egzekucji możemy zająć Pani m.in. rachunek bankowy, wynagrodzenie, a koszty egzekucji obciążą Panią”.

Pismo 10. Przeoczenie z perspektywy podatnika

Przykładowo: „Do tej chwili może Pani uznać swoje opóźnienie w zapłacie podatku należnego do urzędu skarbowego za przeoczenie. Jeśli jednak zignoruje Pani to pismo, powinna Pani uznać, że jest to świadomy wybór i myśleć o sobie jako o nieuczciwym podatniku”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Śliwowski, A. Wincewicz-Price, dz. cyt., s. 14-17, 44-55.

ZAŁĄCZNIK 2. LISTA BADANYCH URZĘDÓW I IZB SKARBOWYCH W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM

1. Izba Skarbowa w Gdańsku
2. Pomorski Urząd Skarbowy w Gdańsku
3. Urząd Skarbowy w Bytowie
4. Urząd Skarbowy w Chojnicach
5. Urząd Skarbowy w Człuchowie
6. Pierwszy Urząd Skarbowy w Gdańsku
7. Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku
8. Trzeci Urząd Skarbowy w Gdańsku
9. Pierwszy Urząd Skarbowy w Gdyni
10. Drugi Urząd Skarbowy w Gdyni
11. Urząd Skarbowy w Kartuzach
12. Urząd Skarbowy w Kościerzynie
13. Urząd Skarbowy w Kwidzynie
14. Urząd Skarbowy w Lęborku
15. Urząd Skarbowy w Malborku
16. Urząd Skarbowy w Pruszczu Gdańskim
17. Urząd Skarbowy w Pucku
18. Urząd Skarbowy w Słupsku
19. Urząd Skarbowy w Sopocie
20. Urząd Skarbowy w Starogardzie Gdańskim
21. Urząd Skarbowy w Tczewie
22. Urząd Skarbowy w Wejherowie

ZAŁĄCZNIK 3. PYTANIA BADAWCZE SKIEROWANE DO BADANYCH URZĘDÓW I IZB SKARBOWYCH W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM

1. Czy Urząd Skarbowy/Izba Skarbowa wykorzystuje wiedzę/narzędzia ekonomii behawioralnej?
2. Które narzędzia ekonomii behawioralnej są wykorzystywane w Urzędzie Skarbowym/Izbie Skarbowej (wskaz spośród wymienionych: uproszczenia, ramowanie, normy społeczne, ustawienia domyślne, osobiste zobowiązania, przybliżenie konsekwencji, projektowanie)?