



Мрежа FISCAL:

Подобрување на дијалогот за поголема финансиска транспарентност на општините, со фокус на парафискалните давачки

FINANCETHINK
OUT OF THE BOX

hr
HR EXCELLENCE IN RESEARCH

Дали парафискалните давачки се кочница на конкурентноста? Бројност и оптимизација



Бриф за политиките бр. 64

Резултатите од овој бриф препорачуваат оптимизацијата на парафискалните давачки на национално и на локално ниво да се интензивира, а транспарентноста да се зајакне. Оптимизацијата да опфати една или комбинација од следниве форми: дигитализација и администрирање на поднесоците; намалување на цената и / или приспособување во согласност со потенцијалот на капацитетот; спојување и кратење на давачките; зголемување на наменското користење на средствата и на противуслугите за уплатените средства. Дигитализацијата да биде прв чекор, особено на локално ниво, додека кај парафискалните давачки на национално ниво да вклучи и намалување на бројот и приспособување на цената базирана на јасна методологија.

Вовед

Парафискалните давачки се дел од неданочните давачки кон државните институции и единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). За да бидат класификувани како парафискална давачка, треба да исполнуваат еден од двата условия: i) на плаќачот не пренесуваат некое право, иако не претставуваат данок, и не обезбедуваат никаква услуга (на пример фирмарина) или ii) на плаќачот му пренесуваат некое право или обезбедуваат услуга, чијашто цена многукратно ја надминува вредноста на услугата. Од аспект на институциите и Општините, овие давачки претставуваат приход од сопствени извори по основа на различни услуги, но, истовремено, за компаниите парафискалните

давачки се обврска и товар и често се истакнати како еден од факторите што ја намалува нивната конкурентност. Од последната анкета со компании (Finance Think, 2021 година), резултатите покажаа дека парафискалните давачки се релативно голем товар за компаниите, но, покрај финансискиот товар, ПФД предизвикуваат потреба за дополнително ангажирани ресурси за администрирање, следење на измените и за корекција на потенцијални грешки при аплицирање и користење на услугата. Резултатите покажуваат дека административната оптовареност е многу поголема во однос на финансискиот товар. Од аспект на транспарентноста, сè уште доминира фокусот на транспарентноста на расходната страна на буџетот,

¹ Наведени се само давачките со третман на парафискални давачки, со статус верификувани во јули 2022 година.

² Аеродром, Берово, Богданци, Боговиње, Гевгелија, Демир Капија, Долнени, Кавадарци, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Крушево, Македонска Каменица, Пехчево, Свети Николе, Студеничани, Центар и Штип.

додека, генерално, се игнорира транспарентноста во поглед на приходната страна, каде што се парафискалните давачки. За првпат е направен систематизиран преглед на обележаните парафискални давачки на национално¹ ниво и на локално ниво за 18 ЕЛС² и се објавени детали за овие давачки на платформата www.parafiskalni.mk, чијашто цел е да се подигне транспарентноста, но и свесноста за значењето на овие давачки. Земајќи ја предвид ваквата состојба, парафискалните давачки се наведени како една приоритетна политика во Програмата за економски реформи 2022-2024 година и тоа јасно укажува за значењето на овие давачки.

Цел

Целта на овој бриф за политиката е да направи оцена на состојбата на парафискалните давачки на национално и на локално ниво, да

ги претстави промените во однос на 2019 година и да ја анализира перцепцијата на оптовареност од парафискалните давачки од страна на бизнис-секторот.

Методологија

Методологијата на оваа анализа опфаќа неколку делови:

- Дескриптивна анализа на регулативата и постојани анализи за земјата и за регионот;
- Анализа на верификувани услуги со карактеристики на парафискални давачки, наведени од Министерството за информатичко општество и администрација, заклучно со јули 2022 година и споредбена анализа со 2019 година;
- Анализа на парафискални

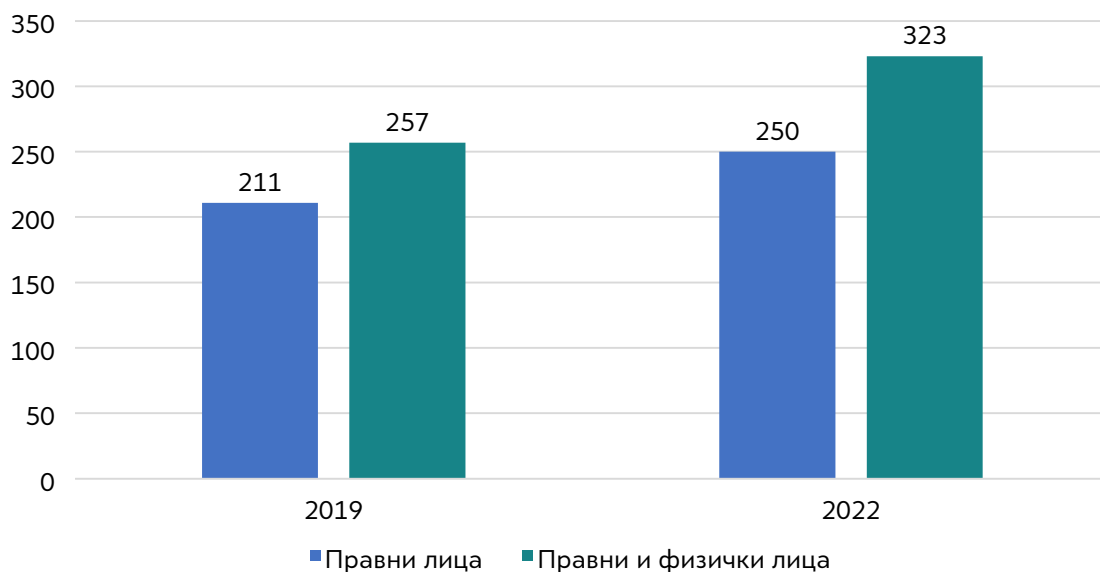
давачки на локално ниво за 18 ЕЛС, собрани во соработка со Општините;

- Процена на перцепцијата на оптовареност на бизнис-секторот со парафискални давачки преку: спроведена анкета со 150 компании со седиште во Северна Македонија, фокусна група со компании од 18 општини и интервјуа.

Резултати

Претходната анализа спроведена од FinanceThink во 2019 година идентификуваше 468 јавни услуги со карактеристики на парафискални давачки, кои вклучуваат неданочни плаќања или парафискални давачки, од кои 211 (45,1 проценти) се однесуваат само на правни лица, а 257 услуги (54,9 проценти) се однесуваат и на правни и на физички лица (графикон 1).

Графикон 1: Број на јавните услуги со карактеристики на парафискални давачки во регистарот на Министерството за информатичко општество и администрација во 2019 и во 2022 година



Извор: Петрески и Петрески (2019) и сопствени пресметки

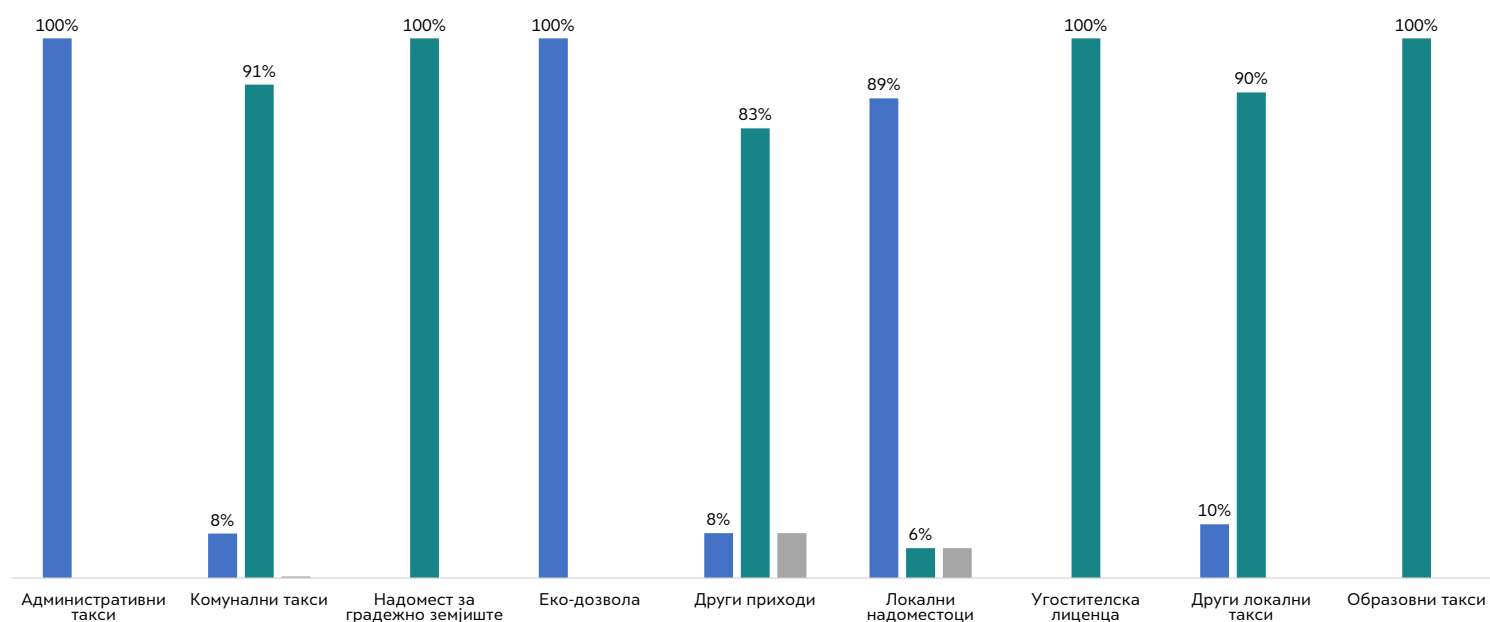
Бројот на парафискални давачки регистрирани од Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е зголемен во 2022 година, како за правни лица (повеќе од 39), така и за правни и физички лица (повеќе од 66). За три години бројот на неданочни плаќања и парафискални давачки е зголемен за 18,5 проценти само за правните лица и за 25,7 проценти за правните и за физичките лица. Не е прецизирано дали тие се нови јавни услуги или зголемувањето се должи на дополнителна верификација на постојните услуги од јавниот сектор. Освен давачките наведени во каталогот, постојат и дополнителни парафискални давачки што ги наплаќаат тела со јавно овластување и други професионални организации. Особено висока концентрација на навидум мали парафискални давачки е создадена од страна на Централниот регистар и од Агенцијата за катастар, финансирани од активности

за самофинансирање. Во поглед на цената, 95 проценти од неданочните плаќања и парафискалните давачки се движат меѓу 50 денари и 61.700 денари. Од нив, 50 проценти се меѓу 50 денари и 1.000 денари. Од овој просек значајно отстапување имаат давачките кон Агенцијата за цивилен воздушен сообраќај (просек 200.045 денари), Министерството за здравство (просек 224.375 денари) и Министерството за финансии (просек 591.476 денари). Анализата на парафискални давачки на централно ниво идентификува слабости во поглед на димензионирањето и спроведувањата поврзани со: прекршување на принципот надомест за услуга со доминантна употреба на несразмерно високи такси; такси за општа намена без јасно поврзување со јавна услуга, наплата на двојни такси; ист надомест за различни услуги и за различни субјекти; различен надомест за иста услуга;

нетранспарентни давачки изразени во систем заснован на поени.

Од друга страна, на локално ниво, во 18 општини се идентификувани 408 неданочни давачки, но само 199 се класификувани како парафискални давачки врз основа на дефинираните критериуми. Најголем број парафискални давачки (83 проценти), кои вклучуваат комунални такси, образовни такси и надомест за уредување градежно земјиште, се пропишани со закон и со одлука на Советот на Општината, донесена врз основа на закон (графикон 2). Само еден процент од парафискалните давачки се пропишани со внатрешен акт – одлука на Советот на Општината, додека 16 проценти се пропишани само врз основа на закон, на пример, административните такси, туристичката такса и еколошката дозвола (надомест што го плаќаат лицата што ракуваат со инсталациите со интегрирана еколошка Б-дозвола на Општината, т.е. Град Скопје).

Графикон 2: Регулатива според која се определува парафискална давачка



Извор: Анкета за парафискални давачки со Општините, 2021 година

Значајни се два аспекта за парафискалните давачки на локално ниво, посебно во натамошниот процес на постигнување оптимум, и тоа: преносот на правото или обезбедување услуга; и наменското трошење на средствата. Резултатите покажаа дека, за 49 проценти од вкупниот износ на парафискалната давачка, обврзниците (физички и правни лица) здобиваат одредено право што го дава Општината, најчесто поврзано со користење јавен простор (комунална такса) или право на работа (лиценца за угостителска дејност во ноќен клуб, кабаре и диско-клуб и градежна дозвола). Додека за 39 проценти од парафискалните давачки општините обезбедуваат услуга (административни такси и образовни такси), за издавање разни документи и сертификати / дипломи. Но, за 12 проценти од наплатените парафискални давачки општините не даваат ниту право ниту услуга на плаќачите, како што е случајот со надоместот во висина од два процента од премиите за осигурување моторни возила (каска) и осигурување од одговорност од моторни возила или со екодозволата. Освен преносот на право или услуга, значајно е да се направи процена во која мера приходите од парафискални давачки што имаат третман на сопствени приходи се користат за намената за која се примаат. Резултатите

покажуваат дека само 25 проценти од собраните средства имаат специфична намена за трошење, како што се, на пример, средствата собрани од туристичката такса, кои се наменети за општа туристичка пропаганда и информативни активности и за подобрување на условите за престој на туристи, каде што се користат според посебно усвоени програми од Владата и Советот на Општината. Понатаму, распределените средства се средствата од надоместот што се наплатува за уредување градежно земјиште, кои се користат за реализација на Програмата за уредување градежно земјиште на Општините. Кај другите парафискални давачки, доминантно (73 проценти), намената е за општи цели и потреби на Општината. Тоа создава простор во процесот на постигнување оптимум, поголем дел од средствата да бидат искористени во наменски цели.

Разликите во парафискалните давачки кон централната и локалната власт се евидентни. Иако фирмарината е најпопуларна парафискална давачка и е давачка кон локалните власти, бројот на парафискални давачки кон ЕЛС е умерен, се движи, во просек, од осум до 15 парафискални давачки. Додека кај централната власт бројката е релативно голема. Дополнително, цената на чинење за давачките кон централната власт е повисока во однос на давачките

кон локалната власт. И тоа го потврдуваат и резултатите од анкетата со компании.

Според перцепцијата на компаниите за различните аспекти на оптовареност, кај парафискалните давачки кон локалната власт, финансискиот товар е релативно помал во споредба со неизвесноста и времето потребно за усогласување. Во споредба со парафискалните давачки кон централната власт, каде што финансискиот товар е втор товар по значење, по неизвесноста поврзана со ПФД (неможност целосно да се следи регулативата, честите промени и сл.). Според тоа, потрошените ресурси за управување на обврските што произлегуваат од ПФД, освен финансиски ресурси, вклучуваат и човечки ресурси. Па така, времето за поднесување и за комуникација со службениците и за подготовка на документацијата е најмалку еднакво, а во случајот на ресурсите за ПФД кон локалната власт, и поголемо од потрошените финансиски ресурси (Анкета за парафискални давачки, 2021 година). Во однос на ПФД кон централната власт, финансискиот ресурс е најзначаен потрошен ресурс.

Во поглед на оптовареност според различен вид давачка, повеќе од една половина (54 проценти) од компаниите со 1 и со 2, односно со најголема изложеност, ја рангирале ПФД за

фирмарина. Релативно висок товар претставуваат и парафискалните давачки за комунална такса за користење улици што се плаќа со регистрација на возилата (42 процента) и за дозволи и лиценци за вршење дејност (угостителска дејност во ноќен бар; за оператори на инсталации со интегрирана еколошка Б-дозвола). Додека, изложеноста кон другите давачки е доминантно умерена. Сепак, постојат разлики во перцепцијата за изложеноста на различен тип ПФД во зависност од големината на компанијата³ (графикон 3). Карактеристично е што перцепцијата за оптовареност се разликува за различен вид давачка, во зависност од големината на компанијата, иако кај одредени давачки перцепцијата може да ја одразува и застапеноста на дејноста. Сепак, кај дел од давачките постои одредена градација на перцепцијата за изложеност во однос на големината на компанијата. Така, кај надоместот за фирмарина

перцепцијата за изложеност е најголема кај микрокомпаниите, додека најмала е кај големите компании. Тоа може да се должи на обврската и на начинот на кој е изразена цената на фирмарината. Оваа давачка е обврска на сите правни субјекти, а износот е линеарен, без разлика на обемот на приходи, оттука, како трошок, микрокомпаниите имаат поголем товар. Слична градација постои и кај комуналната такса за користење улици што се плаќа со регистрација на возилата, каде што перцепцијата за оптовареност се зголемува со големината на компанијата, но до средни компании, а потоа се намалува кај големите компании. Најверојатно, ваквата перцепција е одраз на зголемувањето на давачките како резултат на зголемување на бројот на возила како што расте големината на компанијата, или потенцијална поголема застапеност на дејноста транспорт кај мали и средни компании, во споредба со микро и големи компании. Спротивно,

надоместот за уредување градежно земјиште најсилно го чувствуваат големите компании, а најмалку микрокомпаниите. Но, има и одредени категории парафискални давачки што се поголеми за одреден тип големина на компании, како што се користење на просторот пред деловни простории за вршење дејност, каде што перцепцијата за оптовареност е неколкукратно поголема кај малите компании, во споредба со другите компании според големината и, најверојатно, се должи на активности со кои најчесто се занимаваат малите компании. Слично како и кај парафискалните давачки за дозволи и лиценци за вршење дејност (угостителска дејност во ноќен бар; за оператори на инсталации со интегрирана еколошка Б-дозвола), каде што перцепцијата за најголем товар е поистакната кај средните компании според големината.

Графикон 3: Најголема изложеност на компаниите на парафискални давачки според големината на правното лице



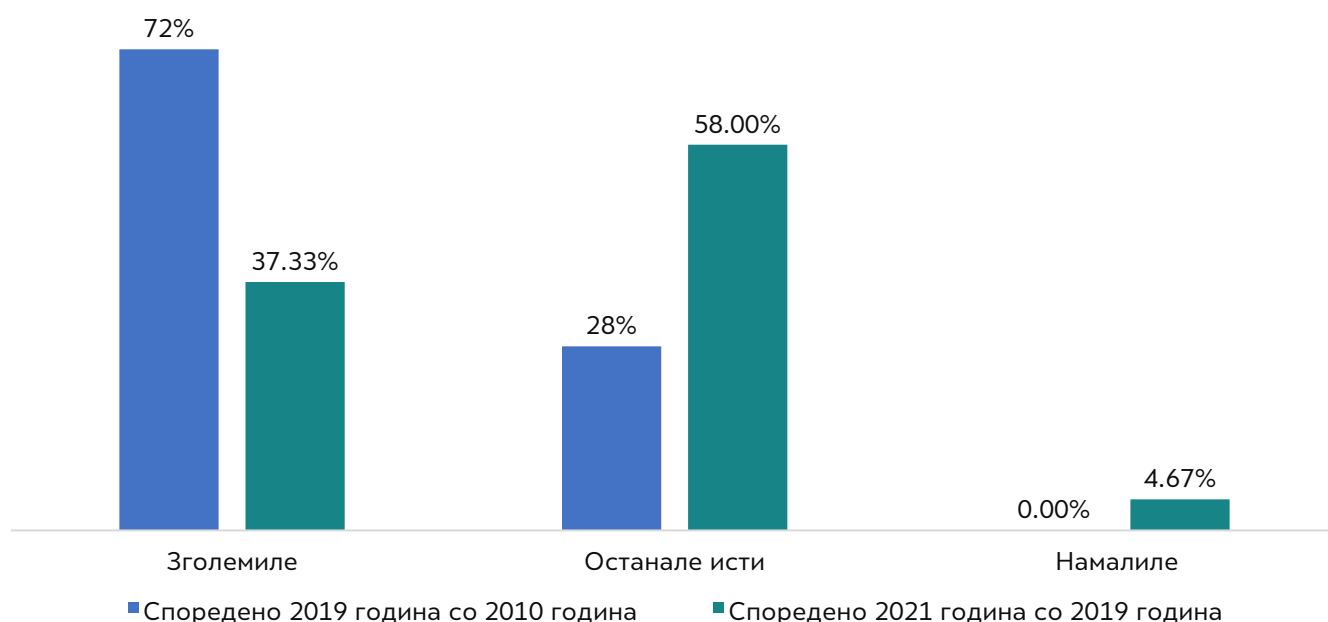
Извор: Анкета за парафискални давачки, декември 2021 година

³ Класификацијата на големината на правниот субјект е според Законот за трговски друштва

Покрај моментната оптовареност на компаниите со ПФД, трендот на оптоварување со нив е, исто така, значаен. 58 проценти од компаниите сметаат дека ПФД останале исти, во споредба со 2019 година, и 37 проценти сметаат дека ПФД се зголемиле (графикон 4). Споредено со перцепцијата на компаниите во 2019 година, во однос на 2010 година, кога доминантно (72 проценти) сметаа дека ПФД се зголемиле, и истовремено ниту една компанија не сметаше дека се намалиле, ваквите резултати упатуваат на тоа дека трендот на зголемување стагнира. Тоа ја отсликува реалната состојба, каде што свесноста за оптовареноста на компаниите со парафискалните давачки кај институциите се зголеми, и воведувањето нови давачки е повнимателно, но процесот на оптимизација не е почнат во мера во која компаниите ќе почувствуваат дека товарот е намален. Ваквиот тренд може да се забележи и од перцепцијата

на компаниите за начинот на кој е оформена цената на ПФД (графикон 4). И понатаму, доминантни се компаниите (60 проценти) што сметаат дека начинот на формирање на цената не е ниту транспарентен ниту објективен. Но, во споредба со 2019 година, постои благ позитивен тренд кон намалување на овој процент за сметка на перцепцијата за транспарентно и објективно формирана цена. Овој резултат може да се должи на повеќе фактори, меѓу кои: i) заложбата за унапредување на состојбата на ПФД (постигнување оптимум и примена на соодветна методологија при формирање на цената), изразена преку давање приоритет во Програмата за економски реформи; ii) зголемување на активностите за поголем пристап до информации за ПФД, и iii) јавната дискусија за ПФД од страна на сите засегнати страни (компаниите, институциите, организациите и стручњаците) и нивни поголем третман во медиумите.

Графикон 4: Споредба на перцепцијата за парафискалните давачки во 2021 година во однос на 2019 и 2010 година



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година и декември 2021 година

Заклучок и препораки

Парафискалните давачки и понатаму претставуваат умерено голем товар за бизнис-секторот, каде што микро и малите компании овој товар го чувствуваат посилено, иако постојат разлики во зависност од типот на давачката. Сепак, административниот товар на поднесоци, корекции и комуникација е поголем во споредба со финансискиот товар, иако постојат разлики во однос на различните нивоа на власт. Во споредба со 2019 година, парафискалните давачки кон институциите на централната власт имаат тренд на пораст, иако умерен, и треба да се испитаат причините, дали тоа е резултат на воведување нови давачки или дополнителна верификација на веќе постојните давачки. Таквиот тренд е во линија со перцепцијата на компаниите за парафискалните давачки, каде што 58 проценти од компаниите сметаат дека ПФД останале исти, во споредба со 2019 година, и 37 проценти сметаат дека ПФД се зголемиле.

Парафискалните давачки кон ЕЛС се умерени, се движат во просек од осум до 15 парафискални давачки и, главно, тука се комуналните такси, градежните дозволи и, поретко, некои сертификати за образование. Во однос на различните аспекти на оптовареност, кај парафискалните давачки кон локалната власт финансискиот товар е релативно помал во споредба со неизвесноста, времето потребно за усогласување, неизвесноста на ПФД. Во споредба со парафискалните давачки кон централната власт, каде што финансискиот товар е втор товар по значење, по неизвесноста поврзана со ПФД (неможноста целосно да се следи регулативата, честите промени и сл.).

Иако е забележан одреден прогрес во поглед на свесноста за воведување нови давачки, сè уште трендот е растечки, а процесот на оптимизација е во почетна фаза. Оттука, препораките се следниве:

Препораки за парафискални давачки на централно ниво:

- **Рационализирање на парафискалните давачки** како краткорочен приоритет преку: намалување на бројот, внимателност и оправданост при воведување нови давачки, спојување на давачките со иста цел и целосно напуштање на практиката на двојна наплата за иста услуга.

- **Воспоставување државен регистар на такси и парафискални давачки.**

о Министерството за информатичко општество и администрација треба да го надгради каталогот на услуги во државен регистар на неданочни плаќања и парафискални давачки. Но, и покрај ограниченото покривање на каталогот, сè уште недостигаат дел од информациите за цените на јавните услуги

о Регистарот треба да содржи: (1) закон со кој се пропишува неданочно плаќање или парафискална наплата; (2) подзаконски акт (доколку е применлив) со кој попрецизно се дефинира плаќањето; (3) деловни субјекти што се обврзници на овие давачки; (4) основа по која се наплатуваат неданочните приходи / парафискалните давачки; (5) процент или апсолутен износ на потребната уплата; (6) институција или организација што го остварува овој приход и (7) ресорно министерство;

- **Определувањето на цената на парафискалните давачки**

о Утврдувањето на цената на услугите мора да се преоцени врз основа на транспарентна методологија и објективни показатели;

о При определувањето на цената мора да се земе предвид големината / потенцијалот според приходи на деловниот субјект. Треба да се избегнуваат линеарни решенија што одговараат на сите бидејќи тие влијаат непропорционално на помалите претпријатија;

о Владините институции или тела со јавно овластување треба да обезбедат неданочните плаќања и парафискалните давачки да не се зголемуваат побрзо од стапката на инфлација. Делумното индексирање на секои две или три години би можело да го направи процесот на одредување на цената потранспарентен и да обезбеди предвидливост;

о Треба да се донесат нагорни ревизии на износот најмалку неколку месеци пред почетокот на фискалната година за да се засили предвидливоста. Ова, исто така, ќе обезбеди период на приспособување за претпријатијата и ќе придонесе за пореални деловни планови. Непотребно е да се каже дека надолните ревизии можат да имаат непосреден ефект;

- **Дигитализација на администрирањето на поднесоците и комуникацијата меѓу подносителот и институцијата, како форма на оптимизација;**

- Владата треба да формира **владина работна група или меѓуресорска работна група** со јасен мандат и разумни рокови.

Мандатот би бил темелно да се разгледа, а потоа да се одобри или да се предложи ревизија на тарифните листи на сите владини институции и тела со јавно овластување. Се препорачува во оваа работна група да учествуваат надворешни независни стручњаци за дополнително да се погрижат да се заштитат јавните интереси;

- Непропорционално високите давачки – особено тие што се однесуваат на условите за влез во одреден сектор или пазарен сегмент – се особено штетни за ММСП. Високите такси за влез ги обесхрабруваат новите стопанственици од секторот на ММСП и придонесуваат за поволна регулативна средина за олигополските структури во одредени сектори;

Препораки за парафискалните давачки на локално ниво:

- **Оптимизација и рационализација на парафискалните давачки, преку следниве форми:**

- о **Дигитализација** на поднесоците, комуникацијата и на администрирањето на поднесокот

- о **Намалување на цената** на: фирмарината при основање филијала / продавница на истиот обврзник; градежна дозвола; надомест за користење на просторот пред деловниот простор, со можност за привремено ослободување

- од плаќање за користење угостителски тераси во пасивен туристички период;

- о **Приспособување на цената според големината / потенцијалот** на компанијата (на пример, надоместот за фирмарина) или според локацијата (на пример, надоместот за уредување на градежното земјиште и надоместот за користење на просторот пред деловниот простор);

- о **Наменското користење на приходите** по основа на ПФД е форма за постигнување оптимум, која е соодветна и преферирана за комунална такса за користење улици што се плаќа со регистрација на возилата (18 проценти), но и кај надоместот за уредување градежно земјиште (15 проценти)

- Базата на податоци и идентификацијата на парафискални давачки да се надгради со податоци за сите општини во Република Северна Македонија;

- Парафискалните давачки што се делат меѓу локалната и централната власт (на пример, дозволите за игри на среќа, дозволите и лиценците за изградба на електроцентрали од обновливи извори на енергија) да бидат рамномерно распоредени, а Општината на чијашто територија е активноста на правниот субјект

да има право на процентуален годишен приходи од уплатените средства за конкретната давачка.

Деталните препораки за секоја поединечна општина и одделна наплата се објавени во поединечните аналитички извештаи за општините.⁴



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2, 1000 Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk

⁴ <https://www.financethink.mk/en/analytic-reports/>



Проектот е финансиран од Европската Унија



Содржината на овој документ, неговата имплементација и резултатите од проектот се единствена одговорност на Finance Think, Агора, Квантум Прима и Лаг Агро Лидер и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија.