

Студија на политиките бр. 26

ЕКСПЛОРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ ЗА МАЛИТЕ И ЗА СРЕДНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Благица Петрески
Марјан Петрески

Време ли е да ги
рационализираме
парафискалните давачки?

Студија на политиките бр. 26

ЕКСПЛОРАТИВНА АНАЛИЗА НА
ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ
ЗА МАЛИТЕ И ЗА СРЕДНИТЕ
ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Автори:

Благица Петрески
Finance Think

Институт за економски истражувања и политики Скопје
blagica.petreski@financethink.mk

Марјан Петрески
Универзитет Американ Колеџ Скопје
marjan.petreski@uacs.edu.mk

Декември, 2019

СОДРЖИНА

1. ВОВЕД.....	5
2. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ.....	7
3. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН.....	10
4. МЕТОДОЛОГИЈА И ПОДАТОЦИ.....	16
5. АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ.....	16
5.1. ПРЕГЛЕД НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ СПОРЕД НАДЛЕЖЕН ОРГАН, СТРУКТУРА И ИЗЛОЖЕНОСТ НА КОМПАНИИТЕ ПО СЕКТОР И ПО ГОЛЕМИНА.....	16
5.2. ЦЕНА НА ЧИНЕЊЕ И НАЧИН НА ПРЕСМЕТУВАЊЕ НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ	
5.3. РАЗЛИЧНИ АСПЕКТИ НА ОПТОВАРЕНОСТ СО ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ.....	25
5.4. ОПТОВАРЕНОСТ НА КОМПАНИИТЕ СО ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ КОН ЦЕНТРАЛНА И ЛОКАЛНА ВЛАСТ.....	27
6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	29
7. РЕФЕРЕНЦИ.....	32

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ:

ТАБЕЛА 1: ИНДИКАТОРИ ПОВРЗАНИ СО ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ.....	12
--	----

ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ:

ГРАФИКОН 1: НЕДАНОЧНИ ДАВАЧКИ.....	10
ГРАФИКОН 2: СТРУКТУРА НА НЕДАНОЧНИ ДАВАЧКИ.....	11
ГРАФИКОН 3: ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ ПО НАДЛЕЖЕН ОРГАН.....	17
ГРАФИКОН 4: СТРУКТУРА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ, ПО ТИП НА ДАВАЧКА.....	18
ГРАФИКОН 5: ИЗЛОЖЕНОСТ НА КОМПАНИИТЕ НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ, ВКУПНО.....	19
ГРАФИКОН 6: НАЈГОЛЕМА ИЗЛОЖЕНОСТ НА КОМПАНИИТЕ НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ, ПО СЕКТОР.....	19
ГРАФИКОН 7: НАЈГОЛЕМА ИЗЛОЖЕНОСТ НА КОМПАНИИТЕ НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ СПОРЕД ГОЛЕМИНА НА ПРАВЕН СУБЈЕКТ.....	20
ГРАФИКОН 8: СПОРЕДБА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ СО 2010 ГОДИНА.....	21
ГРАФИКОН 9: ЦЕНА НА ЧИНЕЊЕ НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ, СПОРЕД ТИП.....	23
ГРАФИКОН 10: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА НАЧИНОТ НА КОЈ Е ОФОРМЕНА ЦЕНАТА.....	24
ГРАФИКОН 11: ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА ЦЕНАТА ВО ОДНОС НА ДОБИЕНАТА ВРЕДНОСТ, ЦЕНТРАЛНА И ЛОКАЛНА ВЛАСТ.....	24
ГРАФИКОН 12: РАЗНИ АСПЕКТИ НА ОПТОВАРЕНОСТ СО ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ.....	25
ГРАФИКОН 13: ПОТРОШЕНИ РЕСУРСИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ НА ОБВРСКИТЕ ПРОИЗЛЕЗЕНИ ОД ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ.....	26
ГРАФИКОН 14: МЕСТО НА ПОДНЕСУВАЊЕ НА БАРАЊЕТО И НАЧИН НА ИНИЦИРАЊЕ НА УСЛУГАТА.....	26
ГРАФИКОН 15: ЦЕНА И МНОГУБРОЈНОСТ НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ НА ЦЕНТРАЛНО И НА ЛОКАЛНО НИВО.....	27
ГРАФИКОН 16: ТОВАРОТ ОД ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ КОН ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ.....	28

1. ВОВЕД

Нашироко е востановено дека продуктивноста ја одредува рамката во кој се случува развојот и се подобрува животниот стандард на граѓаните. Самата продуктивност е резултат на повеќе фактори, од макроекономска и од микроекономска природа, кои ја прават околината подобра и поспроведлива, или потешка за водење бизнис. Макроекономските фактори се тие што ги дефинира државата, главно со водењето на економските политики, но и политичката состојба и законодавната рамка. Во тој контекст е и дејствувањето на властите на локално ниво, кои, исто така, наметнуваат законодавен корпус, кој има влијание врз водењето бизнис на локално ниво. Микроекономските фактори се инхерентни за самите фирми – технологија, машини и опрема, човечки капитал, менаџерска практика и сл.

Законодавството, во рамки на овие макроекономски фактори, е многу важен, иако често запоставуван фактор. На пример, во даночната сфера, владите, економистите и генералната дебата често се фокусираат на општата даночна политика, изразена преку даноците на профит, труд и на потрошувачка. Ваков е случајот и со Република Северна Македонија, која, гледана во компаративни рамки, има солидна даночна регулатива и ниско даночно оптоварување. Особено данокот на профит, кој изнесува само 10 проценти - а во минатото и нула проценти за реинвестираниот профит – е особено олеснувачки фактор во водењето бизнис. Генерално, позитивно влијание врз бизнисот изврши и проектот „Регулаторна гилотина“, кој со различно темпо се спроведуваше почнувајќи од 2010 година и придонесе за намалување на разни административни стеги и пречки, кои го запираа водењето бизнис. Овие реформи придонесоа земјата во повеќе наврати да биде рангирана во топ 10 реформатори во светот според „Дуинг бизнис“ на Светската банка. Сепак, не изостануваше критиката во домашната стручна јавност дека регулативната рамка, иако може да е добро поставена, нејзиното спроведување се соочува со редица проблеми и со политичка компромитација.

И покрај солидната даночна средина за водење бизнис во Северна Македонија, компаниите често се жалат дека редица други давачки од неданочна природа – кои овде ги нарекуваме парафискални давачки – често се наметнуваат без јасна цел и смисла (European Commission, 2018). Во неколку извештаи од меѓународните финансиски институции и Европската унија често се споменуваат парафискалните давачки, иако релативно површно. На пример, споменатиот извештај од 2018 година (стр. 49) вели: „Развојот на приватниот сектор е спречен од големиот неформален сектор, често непредвидливото регулативно опкружување, отсуството на систематско спроведување на законите, инспекциите спроведени од нејасни причини, нетранспарентните парафискални давачки“. Слично, повремено се поттикнува дебата во јавниот дискурс, најчесто произлезена од стопанските комори, за големината и за ефектот од товарот што произлегува од редица неданочни давачки кон државата.

Но, и покрај релативната важност на прашањето за парафискалните давачки, тоа досега не е отворено на конзистентен и систематски начин. Неодамна (2018) е спроведена една квалитативна студија за парафискалните давачки, но само во два сектора: прехранбена индустрија и градежништво и таа дава прелиминарни наоди за обемноста, нејасноста и за тежината на парафискалните давачки, но има важност

само за овие два сектора. Во текот на 2017 година, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) почна активност за формирање регистар на јавни услуги.

Целта на оваа студија е да направи експлоративна анализа на обемот и на тежината на парафискалните давачки за малите и за средните претпријатија во Република Северна Македонија. Таа има експлоративен карактер, главно затоа што е прва од ваков вид и треба да обезбеди генерален преглед на состојбата и основа од која би се тргнало во подлабинско собирање податоци и анализа.

Студијата е организирана на следниов начин. Секцијата 2 дава дефиниција на парафискалните давачки во светлина на отсуство на унифицираност во дефинирањето во литературата. Секцијата 3 дава компаративен преглед за парафискалните давачки во земјите од Западниот Балкан, во мера во која постојат информации за нив. Секцијата 4 се осврнува на применетата методологија и податоци. Секцијата 5 ги анализира парафискалните давачки во Северна Македонија, преку корпусот на собрани податоци. Секцијата 6 заклучува и дава препораки за носителите на политиките.



2. ДЕФИНИРАЊЕ НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ

Државата ги финансира своите функции преку системот на оданочување. Даноците претставуваат инструмент на фискалната политика – па оттука и се нарекуваат фискални давачки – со кои се собира процент од доходот, богатството, профитот или потрошувачката на економските агенти – даночни обврзници во државниот буџет, со што се обезбедуваат т.н. јавни приходи. Потоа, со собраните средства од даноците се финансираат разновидни јавни расходи, поврзани со функциите на државата, како што се полицијата и армијата, и со програмите на државата, како, на пример, социјалната заштита, образованието, здравствена заштита итн. Вообичаено, значителен дел од функциите што ги обезбедува државата може да бидат исклучително од јавен карактер, односно тие не може да бидат обезбедени од приватниот сектор (како, на пример, националната безбедност) бидејќи станува збор за јавно и заедничко национално добро. Оттука, даночните обврзници плаќаат даноци за да ги финансираат јавните и заеднички национални добра во целина, односно за платените даночни средства тие не добиваат директна услуга од државата. Но, и покрај тоа што за собраните даноци обврзниците добиваат само индиректна услуга од државата, сепак плаќањето даноци е задолжително.

Во општиот буџет на државата, покрај приходите од даноци, се собираат и т.н. неданочни приходи. Генерално земено, тоа се сите други приходи што се здобиваат на начин што не е преку оданочување на доходот, богатството, профитот или потрошувачката на економските агенти (Mourre and Reut, 2017). Во најширока смисла на зборот, неданочните приходи се собираат од секаков вид административни давачки и такси, наплата на давачки за издавање лиценци и дозволи, наплата за користење јавни добра и услуги, глоби и казни, концесии, приход од продажба на државен имот, добиени донации и друго.

Дел од неданочните давачки се наметнати врз фирмите и граѓаните без притоа да им пренесат некое право или се однесуваат на услуги што ги обезбедува државата или локалната самоуправа, но наплаќа многукратно повисока цена од вредноста на услугата. Типичен пример е давачката „фирмарина“, која секоја фирма и ја плаќа на општината, без притоа врз таа основа да здобие некакво право или корист. Друг пример е туристичка агенција што треба да обезбеди, и да плати за лиценца за работа кај надлежното државно тело (вообичаено, министерство надлежно за туризам), чијашто цена е повеќекратно повисока од трошокот што го прави администрацијата за издавање на лиценцата. Ваквите давачки, во најширока смисла на зборот, се нарекуваат парафискални давачки (ПФД).

Значи, парафискалните давачки се дел од неданочните давачки кон државата и кон локалната самоуправа, кои исполнуваат еден од овие два услова:

- На плаќачот не му пренесуваат некое право, иако не претставуваат данок, и не обезбедуваат никаква услуга, или
- На плаќачот му пренесуваат некое право или му обезбедуваат услуга, чијашто цена многукратно ја надминува вредноста на услугата.

Во таа смисла, парафискалните давачки може да бидат задолжителни и доброволни. Фирмарината мора да се плати, со оглед на тоа дека таа и игра слична улога како фискална давачка. Но, не е задолжително да се плати општинската услуга за користење јавна површина за летна тераса на ресторанот, доколку услугата не се користи. Парафискалните давачки може да бидат фиксни и варијабилни. Фиксни значи дека тие не се менуваат, без оглед на обемот; на пример, ако ресторанот обезбедил дозвола за одредена активност, тогаш давачката за дозволата останува иста, без оглед на тоа колку гости има. Алтернативно, давачката може да варира со обемот на услугата. На пример, давачката за градежна дозвола може да варира во зависност од големината на градежниот објект.

Треба да се спомене дека литературата не е едногласна во поглед на дефинирањето на парафискалните давачки. Во еден дел од литературата, во кој води практиката од Европската унија, парафискалните давачки ги наплаќаат секторски агенции како процент од производството на фирмите во одреден сектор или индустрија, а собраните средства се користат за создавање подобар бизнис-амбиент за таа конкретна индустрија (European Commission, 2019). Најчести се примерите со земјоделскиот сектор, во кој таква секторска агенција, со вака собраните средства овозможува контрола на производството, дистрибуцијата и на маркетингот на земјоделскиот производ и гарантира минимална откупна цена (односно ќе се јави како купувач во крајна инстанција кога пазарната цена ќе падне под минималната цена). Видете некои примери кај Empson (1998).

Во друг дел од литературата за парафискални давачки се сметаат само давачките на фирмите кон недржавни институции, односно комори и еснафски здруженија. Овој концепт може да е близок до тој на ЕУ, со оглед на тоа дека во многу случаи место секторски агенции, функционираат комори, кластери и здруженија (кои вообичаено се непрофитни приватни организации), кои ја вршат функцијата на секторските агенции, кои, пак, вообичаено се основани од државата. Но, ваквите здруженија може да обезбедуваат и некаква услуга по сила на закон (најчесто, да издаваат некаква лиценца или дозвола за работа).

Со оглед на целта на оваа студија и иницијалната идеја на нејзиниот нарачател (Министерството за економија на Република Северна Македонија), овде заземаме став според кој за парафискални давачки ги сметаме сите неданочни давачки кон централната и локалната власт, како и кон недржавни институции, што обезбедуваат некаква услуга кон малите и кон средните претпријатија наметната со закон (комори, здруженија, еснафи), а кои може да се класификуваат во една од погорните две категории, односно кои не овозможуваат никакво (индиректно) право или услуга за возврат, или обезбедуваат право или услуга, чијашто цена е значително повисока од трошокот за нејзиното извршување.

Сепак, ваквото дефинирање може да наметне практична нејаснотија во разграничувањето на услугите што даваат соодветна „вредност за пари“ (кои, според горната дефиниција би биле само неданочна, но не и парафискална давачка) од услугите што се високо наплатени, а немаат толку висока внатрешна вредност (односно, чијшто трошок за да се испорачаат е значително понизок и кои би биле парафискална давачка во најточна смисла на зборот). Поради тоа, во анализата што следува се водиме од следниве принципи:

1. Во идентификувањето и во анализата на каталогот на неданочни давачки, кој се води при Министерството за информатичко општество и администрација, се потпираме врз најдоброто просудување на надлежните институции и тела за разграничување парафискална давачка од другите неданочни давачки, и

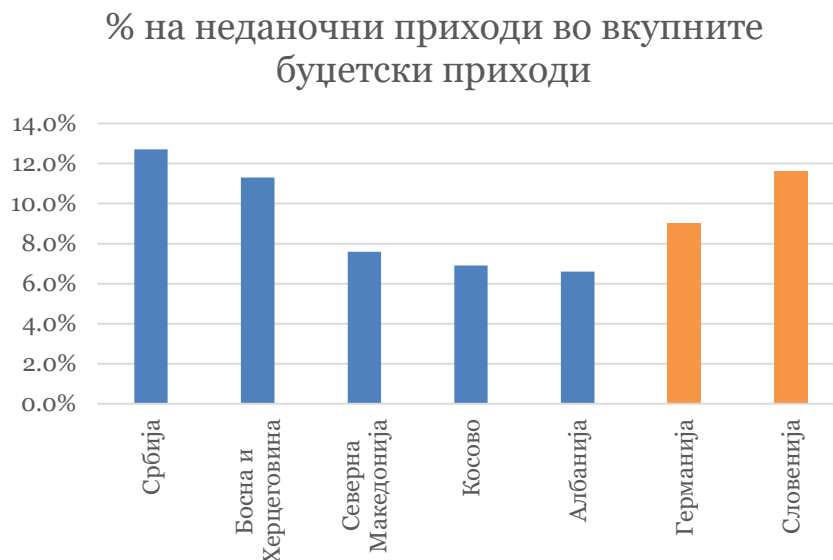
2. Во собирањето квалитативни информации (преку интервјуа и анкета), се водиме од јасно образложување (на испитаниците) на разликата меѓу парафискална и друга неданочна давачка на почетокот на самото интервју или анкета.



3. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Истражувањето на обемот и на ефектите од парафискалните давачки во земјите од Западен Балкан е во почетна фаза: постојните анализи се ограничени по својот обем и најчесто не ги опфаќаат парафискалните давачки во целина поради неможноста со еден чекор да се регистрираат сите постојни давачки. Состојбата не е поинаква и при прегледот на некои агрегатни показатели за парафискалните давачки. Почетна точка во анализата на парафискалните давачки е, секако, прегледот на оптоварувањето со неданочни давачки, кои како податок може да се исцрпат од државниот буџет. Но, како што споменавме, не сите неданочни давачки се истовремено парафискални давачки. **Графикон 1** ги претставува неданочните приходи како дел во вкупните приходи на општата влада во земјите од Западен Балкан (со исклучок на Црна Гора, за која нема споредбени податоци). За споредба, дадени се податоци за две земји-членки на ЕУ – Германија и Словенија. Споредбата со ЕУ нема цел исцрпност, туку само илустрација. Графиконот покажува дека во регионот Србија има највисоки неданочни давачки од 12,7 проценти од вкупните буџетски приходи, додека најниски има Албанија, 6,6 проценти. Северна Македонија се наоѓа во средината со 7,6 проценти. Но сите овие стапки не се значајно различни, па делумно дури се и помали од обемот на неданочните приходи во Германија и во Словенија.

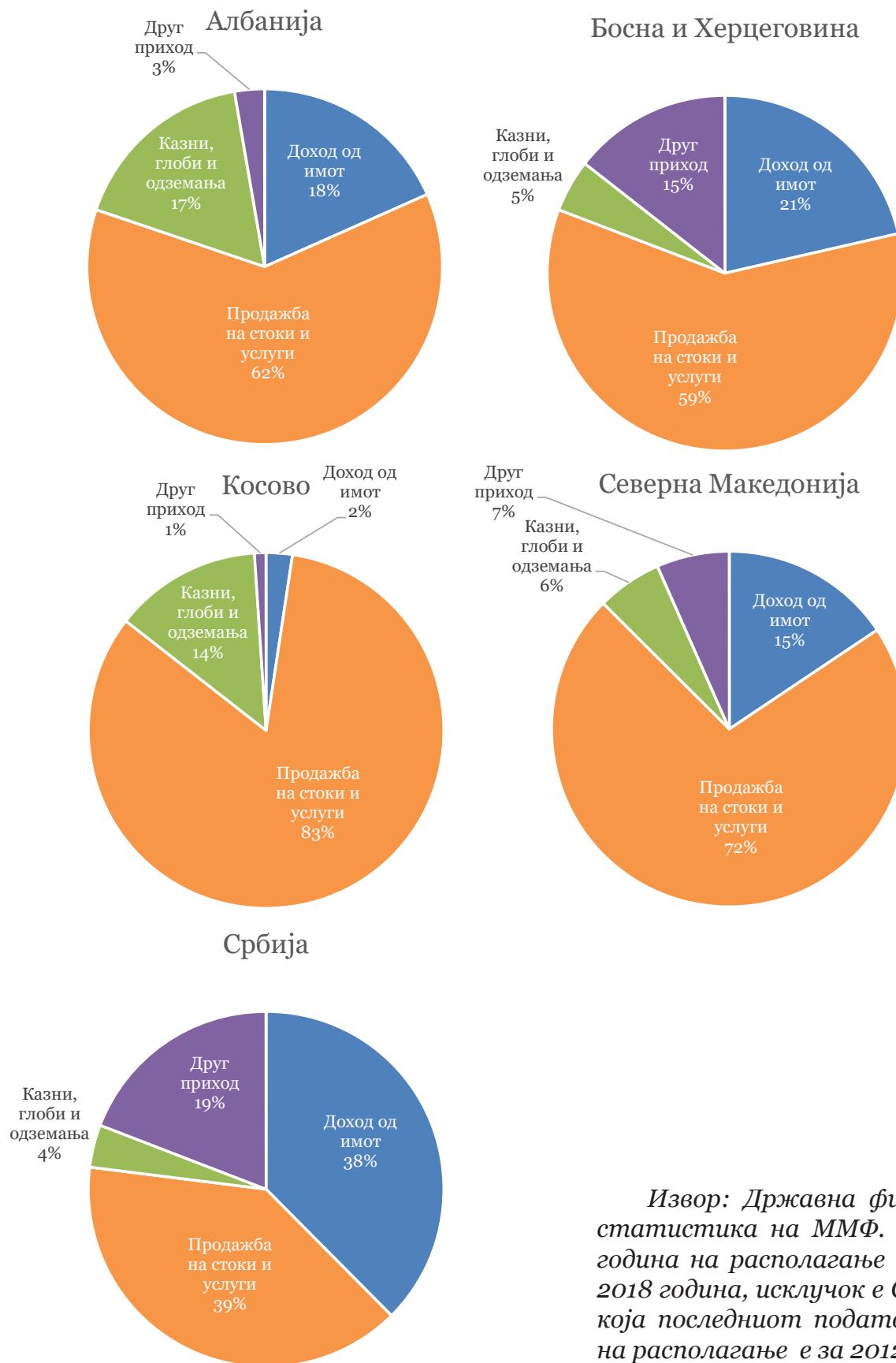
Графикон 1: Неданочни давачки



Извор: Државна финансиска статистика на ММФ. Последна година што е на располагање (2017 или 2018 година).

Графикон 2 ја претставува структурата на неданочните приходи во петте земји од Западен Балкан. Во сите доминираат приходите од продажба на стока и на услуги од страна на централната и на локалната власт, што го прави прашањето за соодветноста на нивната цена / вредност соодветно (види секција 5.2). Втора категорија се приходите од имот, со исклучок на Косово, а трета категорија според значајноста се глобите, казните и одземањата, чиешто учество се движи од високи 17 проценти во Албанија, до ниски четири проценти во Србија.

Графикон 2: Структура на неданочни давачки



Извор: Државна финансиска статистика на ММФ. Последна година на располагање (2017 или 2018 година, исклучок е Србија, за која последниот податок што е на располагање е за 2012 година).

Други индикатори што може да послужат во споредбена анализа на парафискалните давачки се некои од подиндикаторите на глобалните извештаи за конкурентност на Светскиот економски форум. Три подиндикатори може поблиску или подалеку да се поврзат со парафискалните давачки: оптоварувањето на владината регулатива, ефикасноста на правната рамка во соочувањето со регулативите и приспособливоста на правната рамка на дигитални бизнис-моделни. Особено првиот индикатор најтесно ги одразува парафискалните давачки. Нивните вредности за 2018 година за пет земји од Западен Балкан (нема податоци за Косово) се прикажани во **табела 1**.

Оптоварувањето со регулативата (на пр. дозволи, регулативи, известување) е најмало во Албанија, а најголемо во Босна и Херцеговина. Северна Македонија има оптоварување што е значително поголемо од тоа во Албанија, а слично со тоа во Србија. Во смисла на ваквата оптовареност, релативно добро котира Црна Гора.

Босна и Херцеговина има најлоши карактеристики и во однос на другите два индикатора, кои ја опфаќаат ефикасноста во соочувањето со регулативните барања и продорот на електронските услуги. Северна Македонија е рангирана како втора земја одзади во Западен Балкан, а најдобрототирачки земји се Албанија и Црна Гора.

Табела 1: Индикатори поврзани со парафискални давачки

Индикатор од Глобалниот извештај за конкурентност 2018 година	Прашање и скала	Албанија	Босна и Херцеговина	Косово	Северна Македонија	Србија	Црна Гора
Оптоварување на владината регулатива	Колку е тешко да се соочите со барањата на јавната администрација (на пр. дозволи, регулативи, известување)? [1 = многу тешко; 7 = воопшто не е тешко]	4,9	2,2	НА	2,9	2,8	3,9
Ефикасност на правната рамка во соочувањето со регулативите	Колку е лесно за приватните претпријатија да се соочат со владините активности и/или регулативи преку правниот систем? [1 = многу тешко; 7 = многу лесно]	2,6	1,8	НА	2,2	2,9	3,6
Приспособливост на правната рамка на дигитални бизнис-моделни	Колку брзо правната рамка се приспособува на дигиталните бизнис-моделни (на пр. е-трговија, споделена економија, финтек итн.)? [1 = воопшто не е брзо; 7 = многу брзо]	3,7	2,4	НА	3,0	3,6	3,6

Извор: Глобален извештај за конкурентност 2018 година, Светски економски форум

Анализата на парафискалните давачки се соочува со малку информации не само во поглед на податоците што се на располагање, туку и во поглед на претходни анализи и извештаи за оваа проблематика. Според најдобрата информираност на авторите на оваа анализа, во Албанија не се објавени анализи на парафискалните давачки, што може да кореспондира со релативно поволната ситуација во Албанија во поглед на парафискалните давачки, евидентна од **табела 1** и од **графикон 1**. Ниту за Косово не е достапна каква било анализа на парафискалните давачки, што, пак, може да се поврзе со зафатеноста на носителите на политиките со други економски и политички прашања, кои најчесто не претставуваат важна тема во другите земји од Западен Балкан. Парафискалните давачки се споменуваат во извештаите за напредокот на земјите од Западен Балкан, подготвени од Европската унија. Два синтетички извештаи, за 2018 и за 2019 година ги споменуваат парафискалните давачки, но само во Србија и во Северна Македонија, во поглед на нивниот обем, цена на чинење и непредвидливост на регулативата од која произлегуваат, најчесто констатирајќи ограничен напредок во соочувањето со нив и со нивната рационализација за обезбедување подобра бизнис-околина.

Најмногу во поглед на анализата на парафискалните давачки има направено Србија, што може да кореспондира со тоа дека, во тој поглед, таа котира најлошо меѓу земјите на Западен Балкан (**табела 1** и **графикон 1**). Направени се две позначајни анализи на парафискалните давачки: првата од страна на УСАИД и Националната алијанса за локален економски развој (НАЛЕД) во 2011 година, а втората од страна на Српската асоцијација на работодавци во 2015 година.

Студијата на УСАИД/НАЛЕД (2011) идентификува 370 неданочни давачки за бизнисот во Србија (укажувајќи дека не е сеопфатна бројка), од кои 179 давачки се идентификувани како парафискални, односно за нив бизнисот не добивал ништо за возврат или добивал услуга, чијашто вредност е значително пониска од платената цена. Според истражувањето, централната влада е одговорна за три четвртини од сите давачки. Тежината на давачките за кои студијата идентификува трезорски записи е 730 милиони евра, што е околу 570 евра по вработен во приватниот сектор во Србија. Од овој износ, централната влада собрала една половина. Истражувањето заклучува дека парафискалните давачки во Србија пораснале во бројот по глобалната финансиска криза. Притоа, парафискалните давачки се, главно, отежнувачки за влез на бизнисот на пазарот, а давачките за тековните операции (бизнис што е веќе на пазарот) се од второстепена важност. Следно, недоволната јасност на процедурите за определување на цените на парафискалните давачки е најдена како значаен проблем, како и врзувањето на висината на цените за прометот, место за профитот на фирмите.

Втората српска студија, Српска асоцијација на работодавци (2015) анализира поширок опсег на податоци за парафискалните давачки во Србија. Оваа студија идентификува 499 парафискални давачки детерминирани со 170 закони. Врз основа на секундарната анализа, студијата заклучува дека главните парафискални давачки во Србија се во две категории: градежно земјиште и друг недвижен имот, и судски и републички административни такси. Притоа, главниот придонес на студијата се состои во собирање примарни податоци од бизнисот – теренска анкета – за нивните заклучоци и перцепции поврзани со парафискалните давачки, на примерок од 254 фирми. 74 проценти од претпријатијата одговориле дека парафискалните давачки се пречка за

водењето бизнис, додека 46 проценти дека се пречка за отворање бизнис. 46 проценти одговориле дека начинот за одредување на цените на парафискалните давачки е неправеден, додека високи 77 проценти одговориле дека тие се спроведуваат арбитрарно. Сепак, 86 проценти одговориле дека парафискалните давачки се конзистентни со вредноста на дадената услуга. Наодите од теренската анализа јасно укажуваат дека парафискалните давачки во Србија се значаен проблем за бизнисот и дека мора да се воспостави ефикасен систем што ќе поставува јасни критериуми за идентификација на обврзниците на парафискалните давачки, ќе го дефинира моментот кога некоја давачка се ефектуира и ќе креира јасни критериуми за поставување на цените.

Според ваквите наоди, Србија изработи регистар на сите неданочни и парафискални давачки. Идентификувани се 1.025 неданочни давачки што вклучуваат 660 такси, 121 наплата за услуги и 241 други различни форми на давачки. Од нив 270 не се евидентирани преку Министерството за финансии, додека тие што се, генерираат вкупно приход од 1,3 милијарда американски долари.

Во Босна и Херцеговина е спроведена сеопфатна анализа на парафискалните давачки во североисточниот регион од страна на Независната канцеларија за развој (2013). Сепак, целосната анализа не е достапна, туку е достапен само леток, од кој може да се заклучи дека анализата се спроведувала на различните административни нивоа во земјата и е најдено дека секое ниво има свои парафискални давачки. Студијата наоѓа дека парафискалните давачки на ниво на локална самоуправа се обврзани со законите за повисоките нивоа на управување и се дефинирани со одлуките на советот на градот / општината. Најважната група парафискални давачки поврзани со деловното работење на фирмите се административните такси, комуналните такси и решенијата во врска со користењето градежно земјиште. Во рамки на анализата се утврдени повеќе од 1.000 индивидуални давачки.

Црногорската федерација на работодавци (МЕФ, 2017) спроведе анализа на парафискалните давачки во Црна Гора, во соработка со Меѓународната организација на трудот. Во земјата се идентификувани повеќе од 1.500 парафискални оптоварувања на национално ниво и, во просек, дополнителни 200 на локално ниво. МЕФ спроведе истражување меѓу 300 работодавци во три региони на Црна Гора и анкети и интервјуа со 23 единици на локалната самоуправа. Наодите од истражувањето се следниве: 85 проценти од деловните субјекти сметаат дека парафискалните такси се големи во земјата; постојат големи разлики меѓу парафискалните такси што ги наплатуваат единиците на локалната самоуправа; речиси 80 проценти сметаат дека парафискалните давачки со вклучените процедури можат да влијаат на претпријатијата да се решат да работат во неформалниот сектор; почнување бизнис подразбира особено големи трошоци; и 94 проценти од испитаниците сметаат дека е неопходно да се создаде регистар на парафискални такси и да се пристапи кон нивна реформа. Оттука, нормативната анализа на парафискалните давачки заклучува дека постои прилично „збунувачка“ состојба во повеќето сегменти на овие давачки, кои се движат од огромен број давачки, неконтролирано и дисхармонизирано воведување, управување со различно ниво на законски и на подзаконски акти, неизвесности во врска со концептот на парафискалноста, нивно преклопување со слични феномени итн.

Во Северна Македонија е спроведена студија (Гарванлиева-Андонова и др. 2018), која се занимава со оценка на оптоварувањето со парафискалните давачки, со целосен фокус на два сектора: прехранбената индустрија и градежништвото. Генерално, студијата покажува дека дел од неданочните и парафискалните давачки се обемни, непредвидливи и не се јасно дефинирани. Студијата утврдува дека една компанија од прехранбената индустрија има просечен годишен трошок од 260.599 денари, додека компаниите од градежниот сектор од 959.755 денари за неданочни и за парафискални давачки. Но, потребно е да се укаже дека значителен дел од овие трошоци се индиректни, односно опортунитетни трошоци, кои произлегуваат од загубената добивка од редовно работење поради времето на чекање во административните процедури. Во натамошниот дел, студијата спроведува анкета со 54 компании од прехранбената индустрија и со 56 компании од градежништвото. Ниту една од компаниите во двата сектора не изјавила дека е значително оптоварена со парафискални давачки, било да се тоа давачки на национално / централно ниво, локално ниво или, пак, на ниво на еснафски здруженија. Повеќето компании се согласиле дека вредноста што ја добиваат кај парафискалните давачки не е сразмерна на платената цена. Компаниите од прехранбената индустрија, кои навеле давачки за кои сметаат дека добиваат несразмерна услуга на платените средства, ги издвојуваат санитарните и другите прегледи и тарифи или, пак, комуналните такси што се плаќаат на локално ниво. Сепак, речиси една половина од испитаните компании од прехранбената индустрија и 29 проценти од градежниот сектор се согласиле дека трошат значителни ресурси во финансии и во време за да одговорат на барањата на регулативата во секторот. Главните препораки на студијата се во насока на обезбедување регистар на сите парафискални давачки и нивно намалување и рационализирање врз база на спроведена анализа. Според студијата, ваквиот пристап ќе има двоен ефект, како подобрување на деловното опкружување и намалување на финансиските и други давачки, така и намалување на административните трошоци на државниот апарат.

Анализата на Стопанската комора на Македонија (2018) прави споредба на приходите во централниот буџет на неданочните и парафискалните давачки во 2008 година, 2013 година и во 2016 година. Анализата идентификува новововедени неданочни давачки што го оптоваруваат бизнисот класификувајќи ги во следниве групи: неданочни приходи (ССП), административни такси и глоби, други административни такси и други неданочни приходи. Дополнително, како парафискални давачки се третираат и давачки по основа на други даноци и ги вклучуваат приходите остварени од даноци на специфични услуги, како што се комуналните такси и надомест, надомест и такси за дозволи за вршење дејност и таксите за моторните возила. Идентификувано е дека во периодот од 2008 година до 2016 година се воведени 41 нова неданочна давачка и 18 нови давачки по основа на други даноци. Од 2008 година до 2016 година, парафискалните давачки класификувани како неданочни приходи се зголемиле за 1,2 милијарда денари достигнувајќи трошок за компаниите од 15,5 милијарди денари. Понатаму, анализата прави процена на парафискалните давачки на пет компании од различни сектори. Препораките се во насока на полесна контрола на парафискалните давачки, преку воспоставување систем на сите јавни приходи, регистар на неданочни давачки, анализа на оправданост на давачките и изедначување на големината на давачките за исти и за слични видови административни или други услуги. Преглед на поважни парафискални давачки со препораки за нивна рационализација е направен и од Сојузот на стопански комори на Македонија (2019).

4.МЕТОДОЛОГИЈА И ПОДАТОЦИ

Методологијата на оваа студија се состои од четири дела:

- Преглед на постојни анализи, студии и извештаи на темата (во мера во која постојат);

- Анализа на базата со податоци за ПФД со која располага МИОА. Анализата ги опфаќа јавните услуги што се верификувани од страна на институциите или јавно објавени на порталот. Натамошно филтрирање на овие услуги е направено по неколку параметри: да се однесуваат на правни лица, да не се поврзани со услуги за даноци и за даночни права и да ги имаат карактеристиките на парафискални давачки. Така обработени, идентификувани се 377 услуги со карактеристики на парафискални давачки, кои се предмет на анализа.

- Собирање податоци преку неколку длабински интервјуа со засегнати страни (комори, кластери, консултантски фирми за даночни прашања).

- Собирање податоци преку анкета на интернет на МСП со експлоративен карактер, односно која нема цел обемност или репрезентативност. На анкетата одговорија 124 компании, од кои 73 претставници на микро и на мали компании, 27 претставници на средни и 24 големи компании. Компаниите работат во 29 општини во земјата. Овие параметри овозможува доволна хетерогеност на испитаниците за агрегатните показатели од анкетата да се сметаат за соодветни.

5.АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ

Овој дел прави анализа на квантитативните и на квалитативните податоци, во поглед на:

- Надлежни органи за различните ПФД и нивна структура;
- Изложеност на компаниите на ПФД, по сектор и по големина;
- Цена на чинење и начин на пресметување на ПФД;
- Различни аспекти на оптовареност со ПФД;
- Оптовареност на компаниите со парафискални давачки кон централна и локална власт.

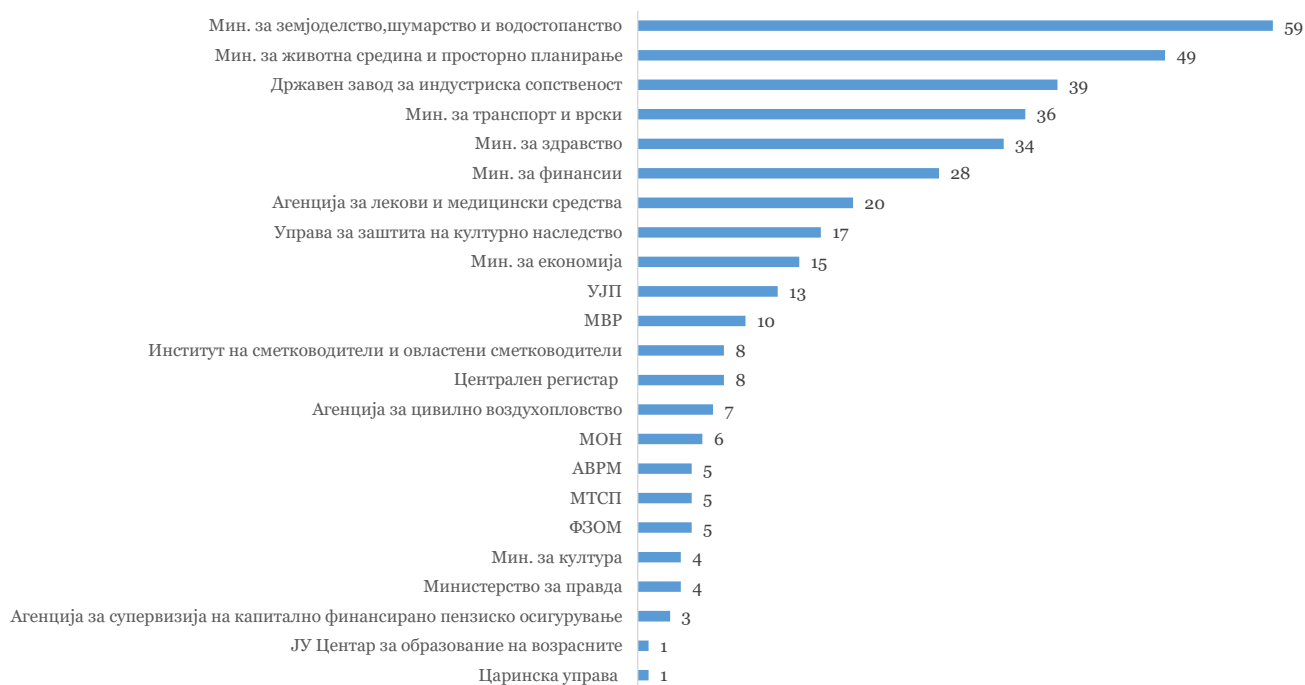
5.1. Преглед на парафискални давачки според надлежен орган, структура и изложеност на компаниите по сектор и по големина

Во каталогот на јавни услуги во Министерството за информатичко општество и администрација се идентификувани најмалку 377 јавни услуги¹, со карактеристики на парафискални давачки, верификувани од институциите или официјално објавени.

¹Во каталогот на јавни услуги постојат уште најмалку 1.500 идентификувани јавни услуги што не се верификувани од институциите или јавно објавени, а кои може да го зголемат бројот на парафискални давачки и надлежни органи.

На **графикон 3** се рангирани надлежните органи според бројот на ПФД. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство има најмногу ПФД, 59, додека Царинската управа на Северна Македонија и Јавна установа Центар за образование на возрасни Скопје, се со најмал број ПФД. Ваквиот резултат го потврдува и соговорникот од една од најголемите стопански комори во земјава, во земјоделството, Агенција за храна и ветеринарство, еден документ не можете да извадите без надомест, значи имате тука елаборати, разноразни потврди...

Графикон 3: Парафискални давачки по надлежен орган

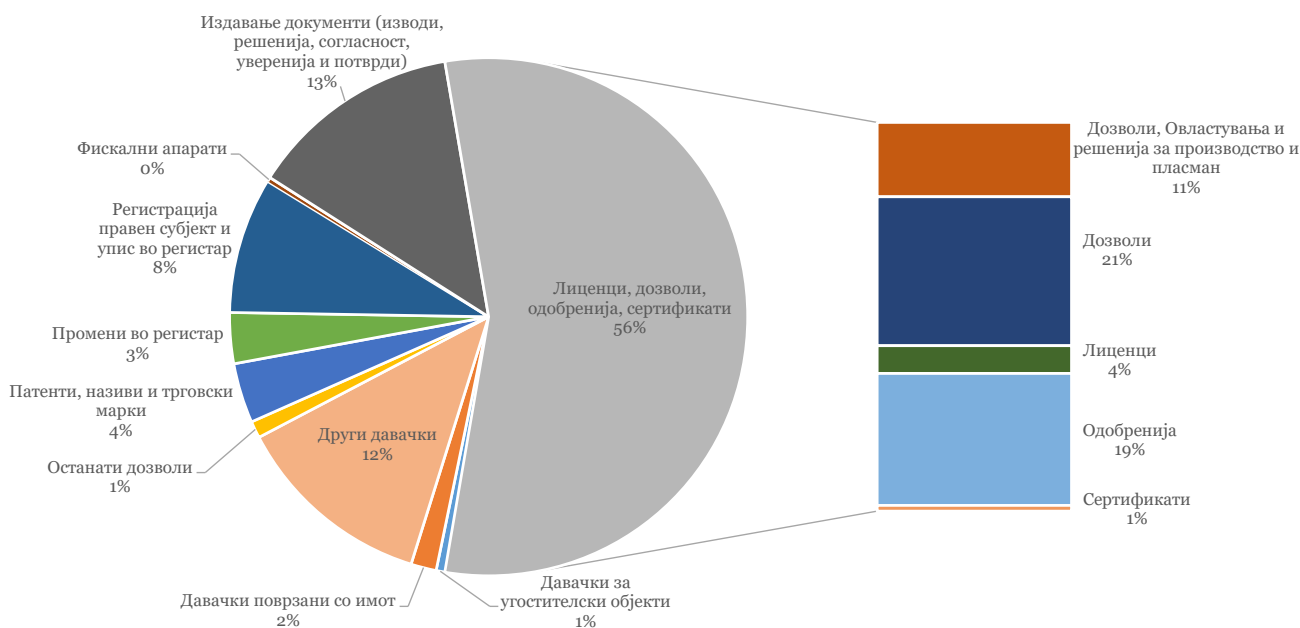


Извор: Каталог на јавни услуги, МИОА

Листата на јавни услуги со карактеристики на парафискални давачки е широка и во неа спаѓаат разни давачки што се однесуваат на дозволи, лиценци, сертификати, одобрености, овластувања; издавање разни документи како извод, решение, уверение, потврда; посебни дозволи и овластувања што се однесуваат само на производство и на пласман; давачки поврзани со регистрација на правен субјект и промена во регистар, фирмарина, патенти, називи и трговски марки и други давачки за дозволи и за остварување одредени права. Често, давачки со слични карактеристики се различно именувани, зависно од надлежниот орган. Ваквата широкопојасност и разновидност на ПФД дополнително го зголемува товарот за нивно следење од правните субјекти. Стручњациите додаваат дека ПФД се недоволно осознати и разбрани, а причината ја лоцираат во непостоењето централизиран пристап на нивно следење, ниту механизам за нивна координација: *нема централизација, затоа не може да се пребројат*. Според нив, централизирана контрола и координација е решение за зголемување на ефикасноста: *да се направи поделен регистар по институции, регистарот да се централизира и дури во ваков контекст може да се предаде на агенција, еве да не е Управата [за јавни приходи, н.з.], нека е Агенција за парафискални давачки*.

Графикон 4 прави преглед на структурата на ПФД, класификувани во неколку главни категории. 56 проценти од вкупно идентификуваните ПФД се однесуваат на давачки за лиценци, дозволи, сертификати и одобренија. Најголем дел од нив се однесуваат на дозволи и на одобренија за вршење одредена активност или дејност, вршење услуга, промет, извоз и увоз и производство и пласман на одредени култури. Издавањето документи од институциите е втора значајна категорија во структурата на ПФД со учество од 13 проценти во вкупниот број давачки. Оваа категорија вклучува услуги за здобивање документи потребни за натамошни активности како аплицирање за тендери, кредити, докажување пред државните органи и слично. Бројот на давачки за регистрација на правен субјект, упис и промена во регистар учествува со 11 проценти во вкупниот број ПФД. Со помало учество се давачките за патенти, називи и трговски марки (четири проценти), давачки поврзани со имот (два процента) и други дозволи (еден процент).

Графикон 4: Структура на парафискалните давачки, по тип на давачка

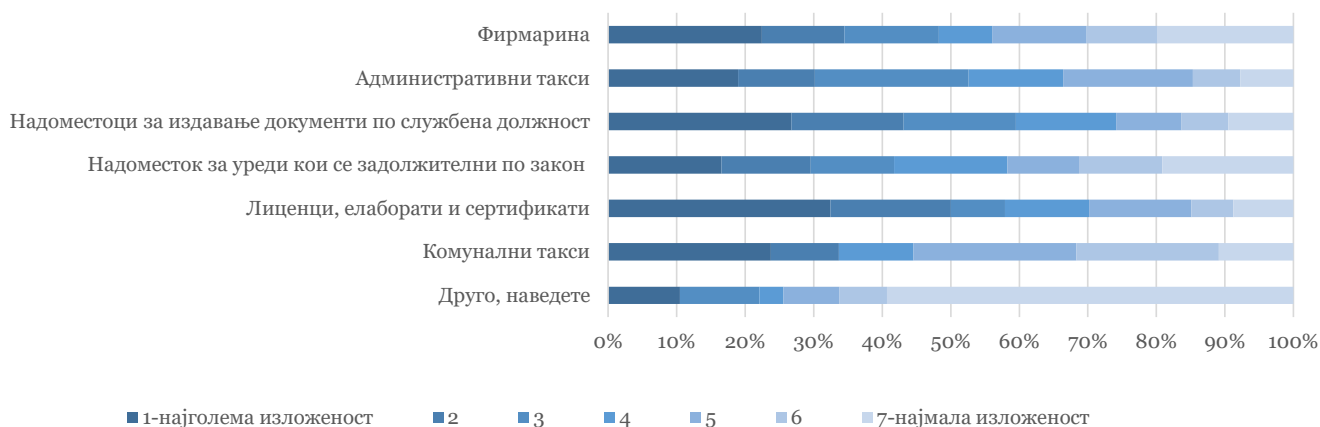


Извор: Каталог на јавни услуги, МИОА

Ваквата структура е во согласност со перцепцијата на компаниите за изложеност кон различен тип ПФД², на ранг од 1 - најголема изложеност, до 7 - најмала изложеност, прикажана на графикон 5. Една половина од компаниите го рангирале со 1 и со 2, односно со најголема изложеност надоместот за лиценци, елаборати и за сертификати. Надоместот за издавање документи по службена должност е следна категорија со највисоко рангирање (43 проценти) на изложеноста. Додека, изложеноста кон другите давачки, како надоместот за уреди што се задолжителни по закон (фискални апарати, апарати за гаснење пожар и сл.), административни такси, фирмарина и комунални такси е доминантно умерена. Стопанските комори само го потврдуваат ваквиот резултат. На прашањето кој тип ПФД се најголем товар за компаниите, потврдуваат: *Административните давачки и тие давачки, надомест, што се бараат за дозволи, лиценци, согласност за да се врши дејноста.*

²Класификацијата на ПФД во анкетата е поагрегирана од класификацијата на податоци во МИОА, но клучните категории се содржани и во двете групи податоци и е можна компаративна анализа.

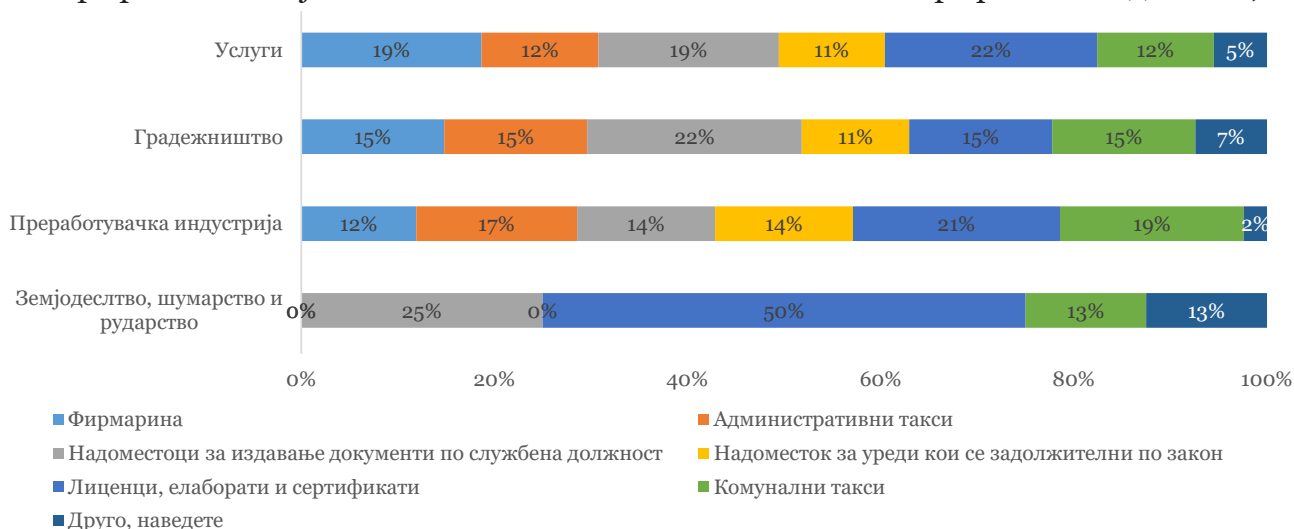
Графикон 5: Изложеност на компаниите на парафискални давачки, вкупно



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Сепак, постојат разлики во изложеноста на различен тип ПФД во зависност од секторот и од големината на правниот субјект. Графикон 6 ја анализира перцепцијата на компаниите за најголема изложеност на ПФД од различен тип според секторот од кој доаѓаат, а графикон 7 според големината на субјектот. Компаниите од секторот земјоделство, шумарство и рударство имаат најголема изложеност на надомест за лиценци, елаборати и за сертификати; дури една половина од компаниите во овој сектор сметаат дека овие ПФД се најголем товар за нив, што е повеќе од двојно во споредба со другите сектори. Ваквата перцепција може да се должи на типот јавни услуги за кои е надлежно Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, каде што 60 проценти од вкупните услуги се однесуваат на разни дозволи, овластувања и решенија за производство и за пласман. За секторот услуги, карактеристично е што фирмарината се перципира како второрангиран тип ПФД со најголема изложеност (19 проценти), за разлика од другите сектори, каде што изложеноста на фирмарина не е највисокорангирана. Во секторот градежништво, 22 проценти од компаниите се изјасниле дека најголема изложеност имаат на надомест за издавање документи по службена должност, и помала, но речиси со еднаква важност на другите категории ПФД.

Графикон 6: Најголема изложеност на компаниите на парафискални давачки, по



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Во зависност од големината на компанијата³, постои различна перцепција за тоа на кој тип давачки е најголема изложеноста. Заедничка карактеристика за сите типови ПФД е што постои евидентна градација на перцепцијата за изложеност во однос на големината на компанијата. Така, изложеноста на надомест за фирмарина и за комунални такси е најголема кај микрокомпаниите, а перцепцијата за најголема изложеност се намалува со големината на компанијата. Спротивно, административните такси и надоместот за лиценци, елаборати и за сертификати, најсилно ги чувствуваат големите компании, а најмалку микрокомпаниите. Ваквата градација може да има неколку потенцијални објаснувања: i) некои ПФД се димензионирани во согласност со големината на компанијата, ii) дел од обврските за лиценци, елаборати и за сертификати може да се однесуваат на активности со кои најчесто се занимаваат поголеми компании и iii) во одреден дел поради значењето на одредена ПФД во однос на вкупните давачки на кои е изложена компанијата (на пример, давачките за издавање документи по службена должност се најголем товар за микрокомпаниите поради почеста потреба за таков тип услуги во споредба со други, но и поради помалиот административен капацитет во однос на поголемите компании). Стручњаците додаваат дека градацијата е и поради тоа што дел од лиценците и одобренјата се однесуваат на индивидуа: *некои лиценци и уверенија што ги вадиме постојано се по човек, значи ако имаш во фирмата тројца е трипати повеќе отколку ако си еден.*

Графикон 7: Најголема изложеност на компаниите на парафискални давачки според големина на правен субјект



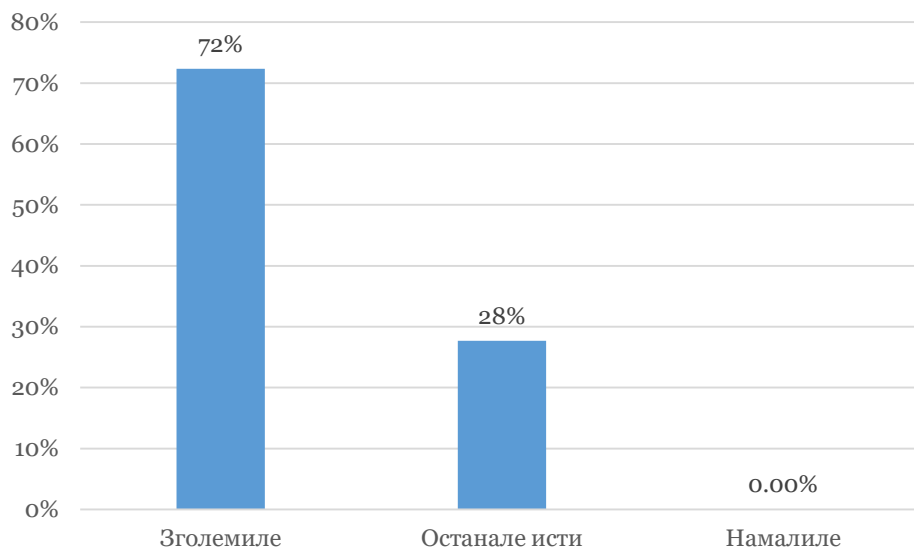
Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Покрај моментната оптовареност на компаниите со ПФД, трендот на оптоварување со нив е, исто така, значаен. 72 проценти од компаниите сметаат дека ПФД се зголемиле во споредба со 2010 година, 28 проценти сметаат дека останале непроменети, а ниту една компанија не смета дека се намалиле (графикон 8). Ист став делат и коморите и стручните лица: *во континуитет се зголемуваат, но не драстично и затоа, можеби, не им се обрнува толку големо внимание, кога би се зголемувале драстично би биле во окото на јавноста и, можеби, повеќе би се реагирало на нив.* Тие што работат неколку децении во областа нагласуваат дека овој тренд не е само во последната деценија,

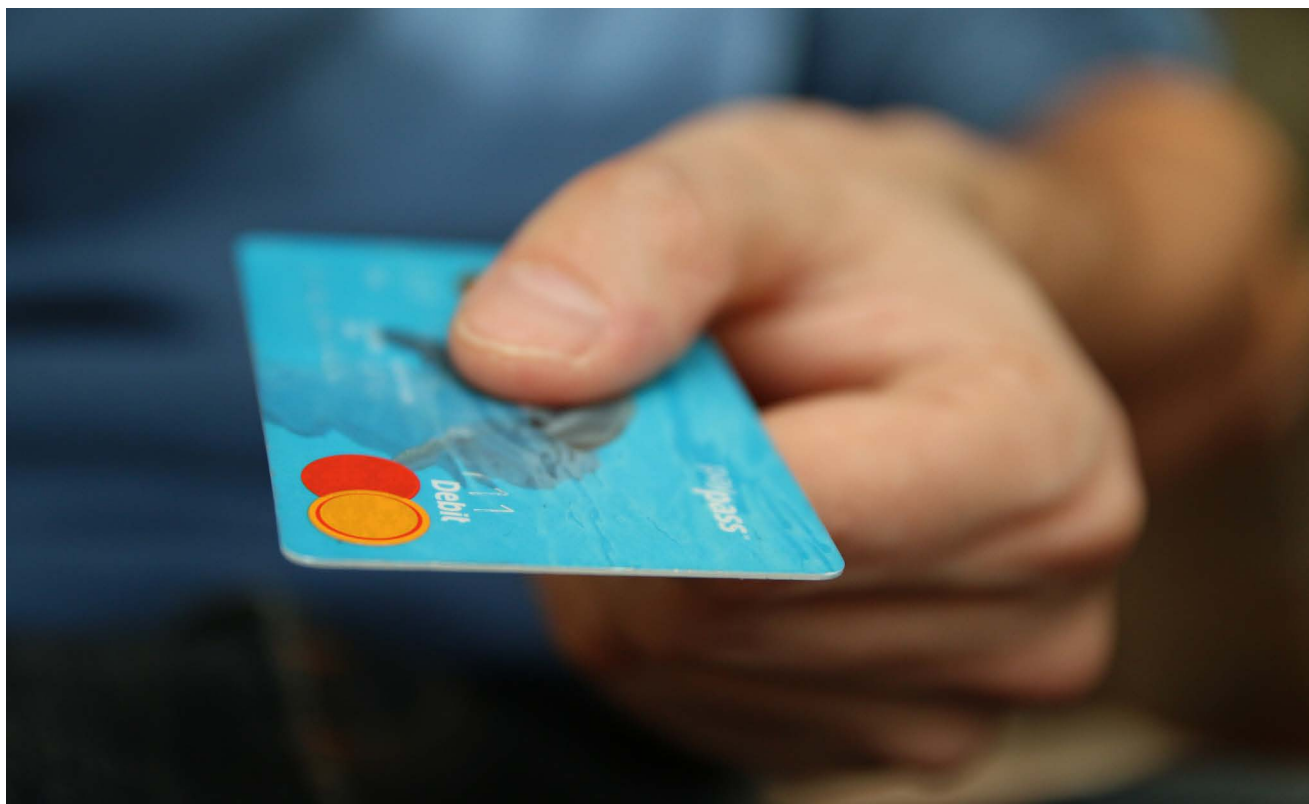
³Класификацијата на големината на правниот субјект е според Законот за трговски друштва.

туку дека трае од поодамна: *Јас сум во оваа работа и со компанији од 1989 година. Не постои ниту една година кога нешто се намалило.* Соговорниците објаснуваат дека најчесто промената е во воведување нови и повисоки давачки, додека кај веќе воведените, цената речиси не се менува. Нагласуваат дека тоа е форма за финансирање на буџетските корисници: *Овие давачки толку многу се намножија, и таму каде што треба и таму каде што не треба ... и веќе се усоврши тој тип да не се нарекува давачки централизирани во буџетот, туку форма на сопствени приходи за тие буџетски корисници.*

Графикон 8: Споредба на парафискалните давачки со 2010 година



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

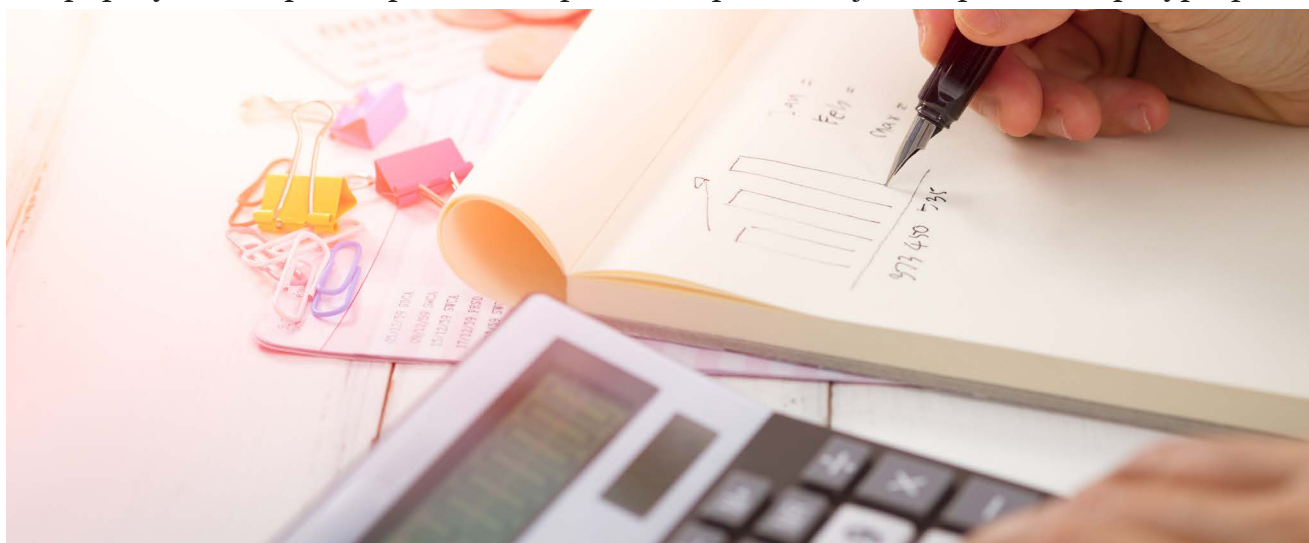


5.2. Цена на чинење и начин на пресметување на парафискалните давачки

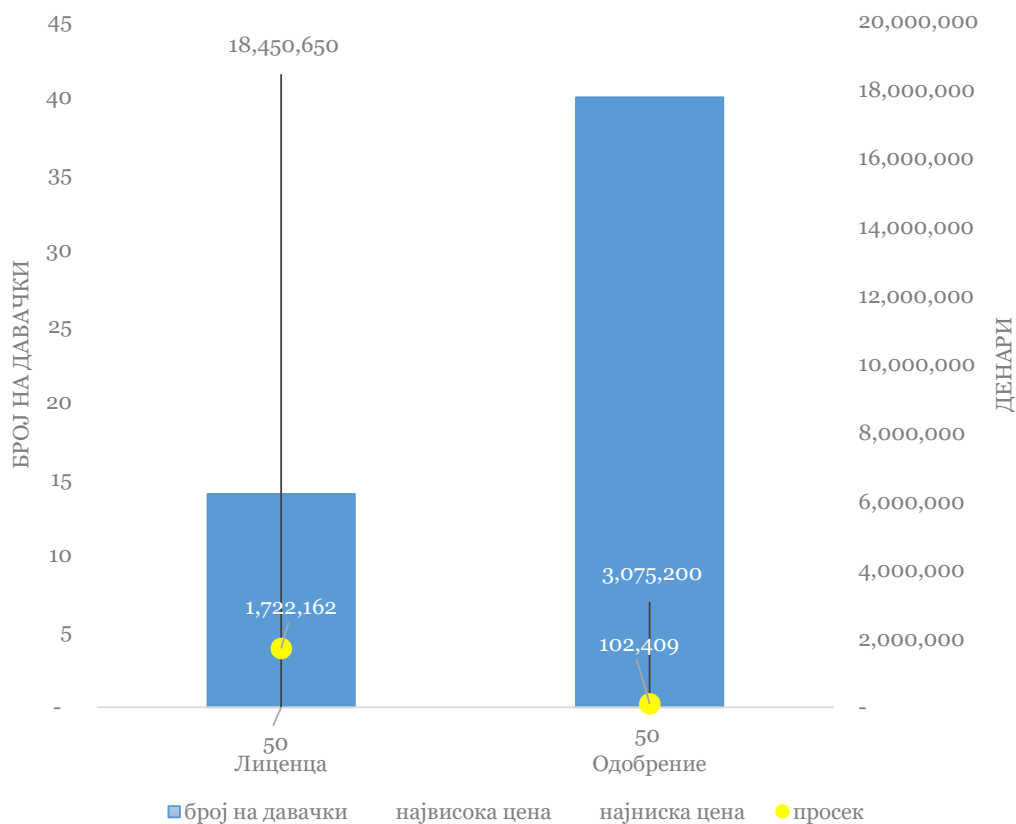
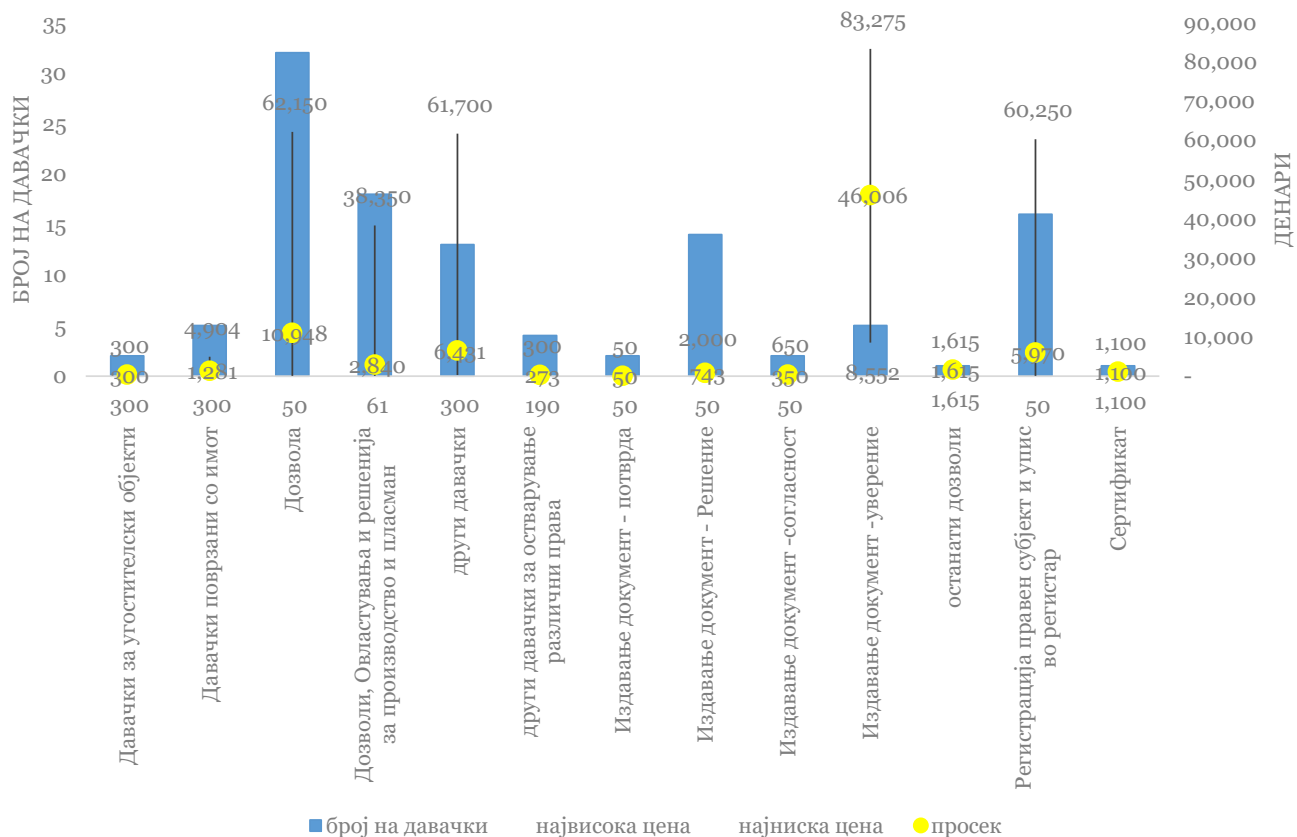
Цената на чинење на ПФД е еден од параметрите за оцена на оптовареноста на компаниите со нив. Сепак, само кај една половина од идентификуваните ПФД е утврдена цената на услугата во регистарот на јавни услуги. Кај другата половина, цената треба дополнително да се утврди. Графикон 9 прави преглед на цената на ПФД, и тоа најниска, највисока и просечна цена на услугите во дадената категорија ПФД. Цената на чинење има широк распон, од 50 денари до 18 милиони денари. Покрај големите разлики во цената, постојат значителни разлики и според типот на услуги.

ПФД може да ги класификуваме во три ценовни категории, и тоа: i) ПФД што се многубројни, но со релативна ниска цена; ii) ПФД што се малку на број, но со умерено висока цена; и iii) ПФД што се многубројни и со висока цена. 50 проценти од вкупниот број ПФД со утврдена цена спаѓаат во првата ценовна категорија и, главно, се однесуваат на издавање документи и дозволи. Издавањето разни документи, потврди, решенија, согласност, давачки за угостителски објекти и имот, имаат просечна цена од 633 денари. Во иста категорија, со повисока цена се давачките за дозволи и слични давачки со просечна цена од 6.740 денари. Сепак, претставниците на коморите додаваат дека иако поединечниот трошок е мал, вкупно, трошокот е голем: *За што било да аплицирате треба да соберете различни документи (дека нема забрана за вршење на дејноста или прекршочна санкција, имате стечај, имате ликвидација, па забрана за управител, па забрана за основач, каде што има неколку категории, па од УЈП дека се платени даноци) и сега тие, можеби, сами по себе се 100 до 200 денари, меѓутоа кога ќе ги соберете во една постапка, тие трошоци на крај не се баш толку минорни.*

Во втората ценовна категорија се ПФД за издавање уверенија (главно се однесуваат на услуги за аеродроми), со учество од само три проценти од вкупниот број ПФД со утврдена цена и релативно висока цена, во просек 46.006 денари. Третата категорија се давачки за лиценци и за одобрувања, кои истовремено се многубројни (сочинуваат 30 проценти од вкупните давачки со утврдена цена) и имаат висока просечна цена од 102.409 денари за одобрувања и 1.722.162 денари за лиценци. Сепак, во оваа категорија, најголемо влијание врз просечната цена имаат неколку јавни услуги поврзани со лиценци за приредување игри на среќа и одобрување за вршење дејност промет со прекурзори.



Графикон 9: Цена на чинење на парафискалните давачки, според тип



Извор: Каталог на јавни услуги, МИОА

Висината на цената, иако не е утврдена за сите јавни услуги, постои како индикатор, но не и начинот на кој е оформена цената. Графикон 10 ја претставува перцепцијата на компаниите за начинот на кој е оформена цената на ПФД. Само една третина од компаниите сметаат дека цената е оформена транспарентно, објективно или и на двата начина истовремено. Сепак, доминантни се компаниите (65 проценти) што сметаат дека начинот на формирање на цената не е ниту транспарентен ниту објективен.

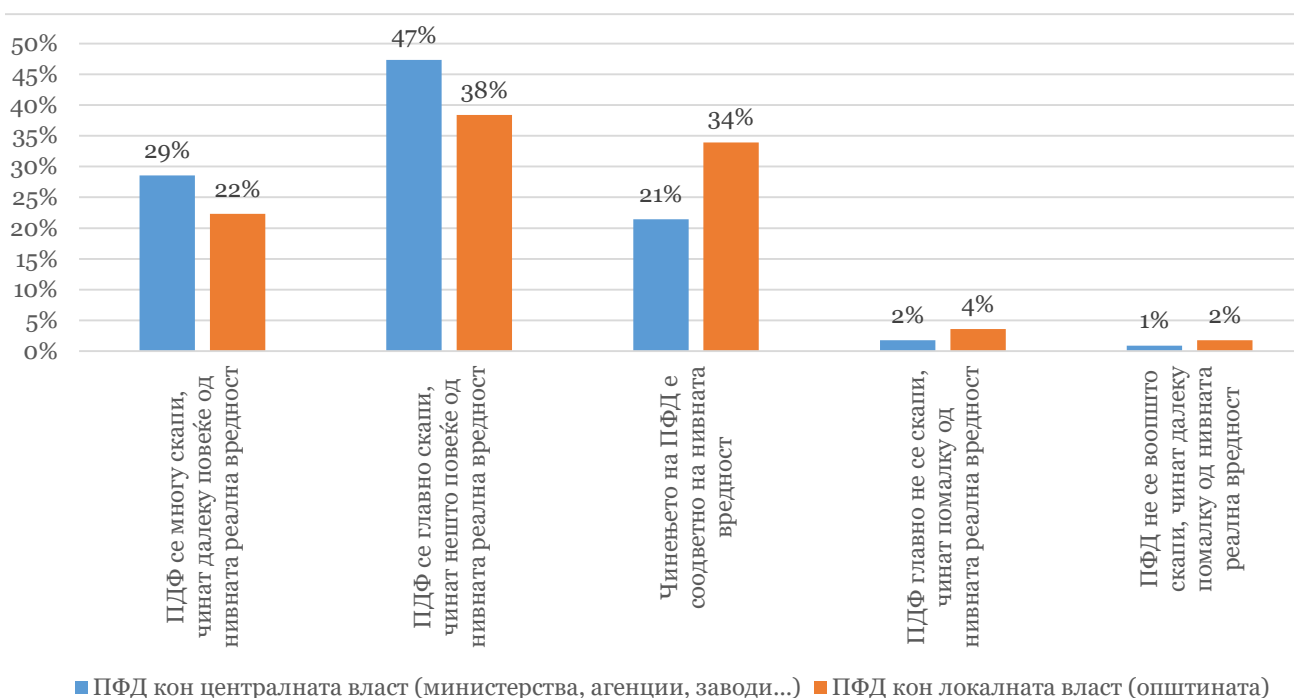
Графикон 10: Перцепција за начинот на кој е оформена цената



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Дополнително, две третини од компаниите сметаат дека ПФД се многу или, главно, скапи и чинат повеќе од нивната реална вредност (графикон 11). Сепак, перцепцијата е дека услугите добиени на централно ниво се поскапи и чинат повеќе од внатрешната вредност, во споредба со услугите добиени на локално ниво.

Графикон 11: Перцепција за цената во однос на добиената вредност, централна и локална власт



■ ПФД кон централната власт (министерства, агенции, заводи...) ■ ПФД кон локалната власт (општината)

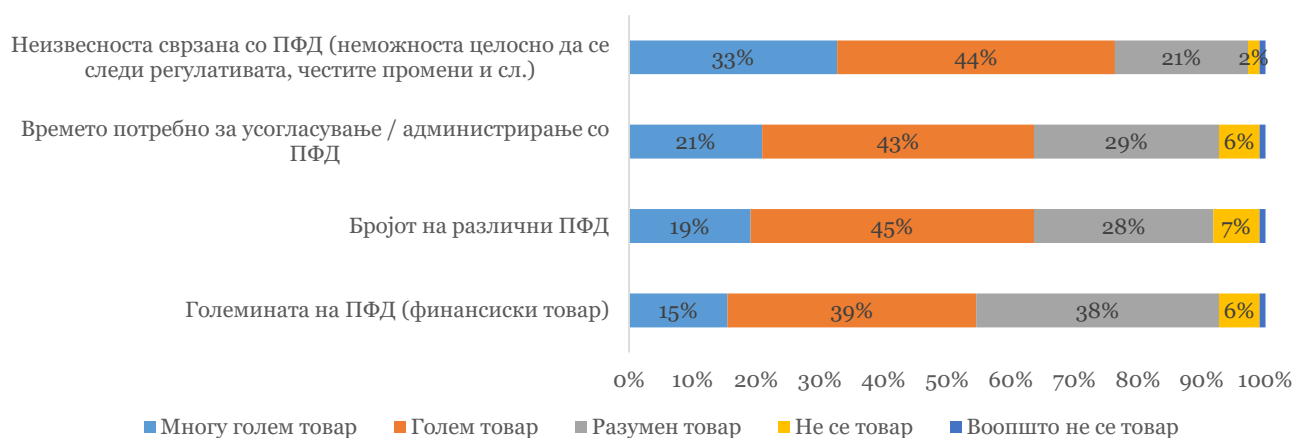
Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

5.3. Различни аспекти на оптовареност со парафискални давачки

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. Оттука, оптовареноста на компаниите може да се анализира од различни аспекти. Графикон 12 ја претставува перцепцијата на компаниите за различните аспекти на оптовареност што ги предизвикуваат ПФД. Резултатите покажуваат дека финансискиот товар е релативно мал во споредба со неизвесноста, времето потребно за усогласување и многубројноста на ПФД. Ваквиот резултат не е за изненадување, со оглед на тоа што постојат најмалку 377 идентификувани ПФД, често со слични називи, под различни закони и различни надлежни органи.

Графикон 12: Разни аспекти на оптовареност со парафискални давачки

Според вас, колкав товар за вашето претпријатие претставуваат



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Коморите потврдуваат: *обемот е, дефинитивно, поголем проблем и, практично, објаснуваат за непаричниот товар од ПФД: на пример, тие што се поврзани со дозволи, со согласности, тие се барем на годишно ниво, додека подготвите апликација за да аплицирате, па додека се измолите за да ја добиете, па додека ги платите и ги добиете дозволите, тоа не се пет дена, во некои институции се и по два или три месеца.*

Потрошените ресурси за управување на обврските што произлегуваат од ПФД се претставени на графикон 13. Дури една третина од компаниите се изјасниле дека потрошиле „исклучително многу“ време за поднесување и за комуникација со службениците и за подготовка на документацијата, а дополнителни 44 проценти од компаниите потрошиле „многу“ на овие ресурси. Само 14 проценти се изјасниле дека потрошиле „исклучително многу“ финансиски ресурси. Иако директно потрошените финансиски ресурси за ПФД се помали во однос на времето потрошено за нивно администрирање, индиректно, администрирањето предизвикува товар за дополнителни човечки ресурси и, оттука, финансиски ресурси. Од коморите констатираат: *Најчесто, компаниите задолжуваат еден од вработените за администрирање и за издавање на оваа документација. Покрај трошок за парафискални давачки, се создава трошок и за нови вработени лица.*

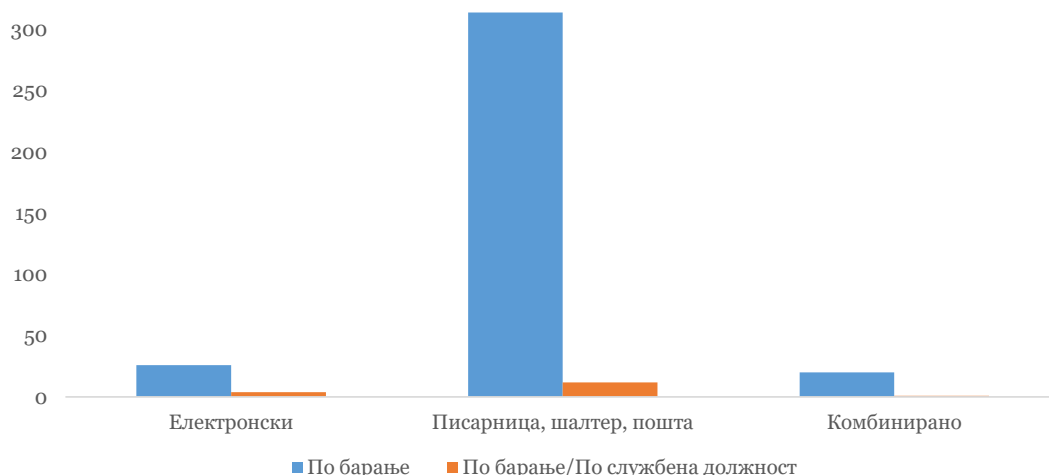
Графикон 13: Потрошени ресурси за администрирање на обврските произлезени од парафискални давачки



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година

Ваквите резултати не се изненадување, со оглед на тоа дека 86 проценти од барањата се поднесуваат на писарница, шалтер или пошта. Тоа упатува на дополнително потрошено време за копирање, собирање и обработување на барањето. Исто така, за помалку од пет проценти од ПФД, постапката за обезбедување на услугата е иницирана по службена должност, иако дигитализацијата на процесирањето овозможува зголемување на ефикасноста и намалување на времето потрошено за администрирање. Дигитализацијата е едно од решенијата за зголемување на ефикасноста и од аспект на коморите, кои нагласуваат: *да се модернизираат постапките и услугите, и самите институции ќе бидат побрзи и поефикасни ако се дигитализирани, а на компаниите ќе им се заштедат ресурси од аспект на време, човечки ресурси, потоа и финансиски трошоци. Ќе се мултиплицираат бенефитите доколку на некој начин се укинат или електронизираат давачките.*

Графикон 14: Место на поднесување на барањето и начин на иницирање на услугата

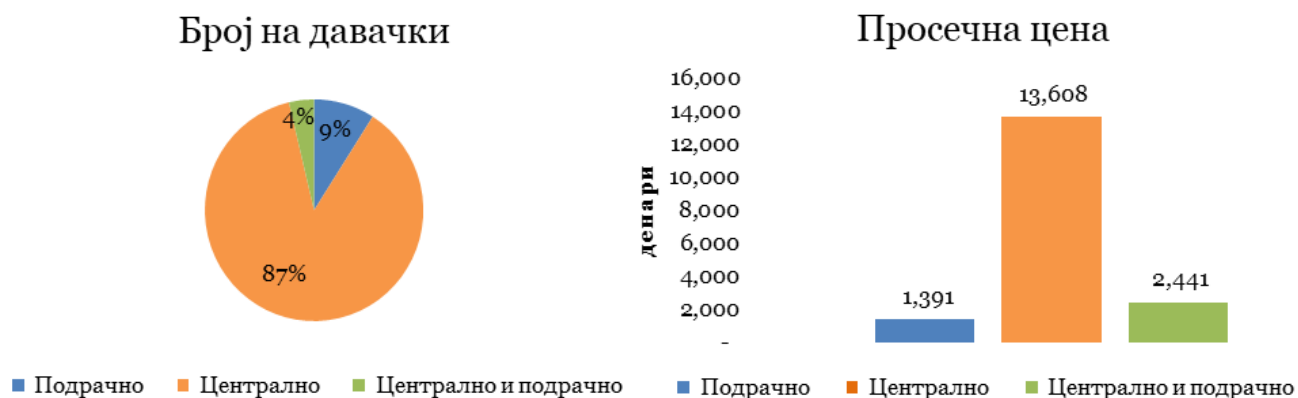


Извор: Каталог на јавни услуги, МИОА.

5.4. Оптовареност на компаниите со парафискални давачки кон централна и локална власт

Парафискалните давачки може да претставуваат обврска кон централната или локалната власт и, во ретки случаи, и кон двете. Во зависност од бројот и од цената на ПФД, оптовареноста може да биде различна. Графикон 15 прави споредба на просечната цена на чинење и на многубројноста на ПФД на централно и на локално ниво. Разликите се големи и според двата параметра. Просечната цена на чинење на централно ниво е 10 пати поголема од таа на локално ниво, што, главно, се должи на концентрираноста на јавните услуги од третата ценовна категорија (многубројни и со висока цена) на централно ниво, како што се лиценци, одобрености и дозволи. Слична е и структурата според бројот: 87 проценти од ПФД се кон централната власт. Сепак, бројот на локално ниво е, веројатно, потценет, и оттука треба повнимателно толкување на заклучоците. Ова е, главно, поради недостигот од информации на локално ниво, што, пак, претставува еден од клучните предизвици за координација, управување и за мониторинг на ПФД.

Графикон 15: Цена и многубројност на парафискални давачки на централно и на локално ниво

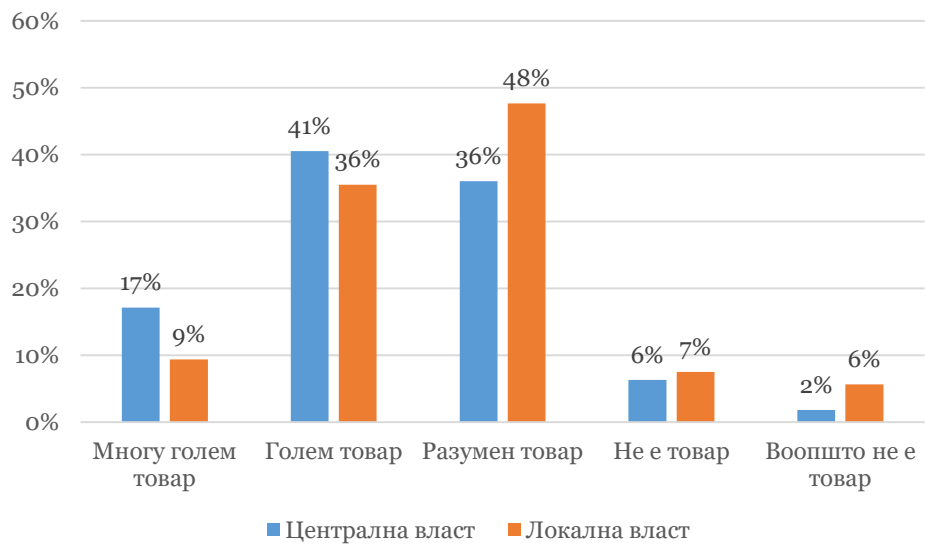


Извор: Каталог на јавни услуги, МИОА.

Забелешка: Услугите со екстремни вредности се исклучени од пресметката.

Очекувано, товарот од ПФД кон централната власт доминантно се перципира како многу голем или голем (графикон 16). За 58 проценти од компаниите, товарот кон централната власт е перципиран како многу голем или голем, во споредба со товарот кон локалната власт, кој доминантно е перципиран како разумен (48 проценти од компаниите). Само за два процента (кон централна власт), односно шест проценти (кон локална власт) товарот од парафискални давачки воопшто не е товар за компаниите.

Графикон 16: Товарот од парафискални давачки кон централната и локалната власт



Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 година



6.ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Државата ги финансира своите функции преку системот на оданочување. Даноците претставуваат инструмент на фискалната политика со кои се собира процент од доходот, богатството, профитот или потрошувачката на економските агенти – даночни обврзници во државниот буџет, со што се обезбедуваат т.н. јавни приходи. Покрај даночните извори на финансирање, државата се финансира и преку неданочни давачки. Дел од неданочните давачки се наметнати врз фирмите и граѓаните без притоа да им пренесат некое право или се однесуваат на услуги што ги обезбедува државата или локалната самоуправа, но наплаќа многукратно повисока цена од вредноста на услугата. Ваквите давачки, во најширока смисла на зборот, се нарекуваат **парафискални давачки (ПФД)**.

Во оваа студија, парафискалните давачки се дефинираат како дел од неданочните давачки кон државата и локалната самоуправа, кои исполнуваат еден од овие два условия:

- На плаќачот не пренесуваат некое право, иако не претставуваат данок, и не обезбедуваат никаква услуга, или

- На плаќачот му пренесуваат некое право или обезбедуваат услуга, чијашто цена многукратно ја надминува вредноста на услугата.

Анализата на парафискалните давачки се соочува со малку информации не само во поглед на податоците што се на располагање, туку и во поглед на претходни анализи и извештаи за оваа проблематика. Оттука, целта на оваа студија е да направи експлоративна анализа на обемот и на тежината на парафискалните давачки за малите и за средните претпријатија во Република Северна Македонија. Таа има експлоративен карактер, главно затоа што е прва од ваков вид и треба да обезбеди генерален преглед на состојбата и основа од која би се тргнало во подлабинско собирање податоци и анализа. Анализата вклучува комбинирани методи на собирање податоци и нивна обработка и тоа: преглед на постојни анализи, студии и извештаи; анализа на базата со податоци за ПФД со која располага МИОА; податоци собрани преку неколку длабински интервјуа со засегнати страни (комори, кластери, консултантски фирми за даночни прашања); и собрани податоци преку анкета на 124 компании.

Анализата вклучува преглед на парафискалните давачки од неколку аспекти:

- Надлежни органи за различните ПФД и нивна структура,
- Изложеност на компаниите по сектор и по големина,
- Цена на чинење и начин на пресметување на парафискалните давачки,
- Различни аспекти на оптовареност со парафискални давачки,
- Оптовареност на компаниите со парафискални давачки кон централната и кон локалната власт.

Во каталогот на јавни услуги во Министерството за информатичко општество и администрација се идентификувани најмалку 377 јавни услуги, со карактеристики на парафискални давачки, верификувани од институциите или официјално објавени. Каталогот на јавни услуги е солидна база за идентификување потенцијална листа на парафискални давачки. Сепак, овој регистар не е сеопфатен и доволен за да може да има и третман на регистар за парафискални давачки. Тоа е и очекувано, со оглед на тоа дека неговата намена и функција се пошироки.

Листата на јавни услуги со карактеристики на парафискални давачки е широка. Ваквата широкопојасност и разновидност дополнително го зголемува товарот за следење на парафискалните давачки од правните субјекти. 56 проценти од вкупно идентификуваните парафискални давачки се однесуваат на давачки за лиценци, дозволи, сертификати и за одобренија. Издавањето документи од институциите е втора категорија според значењето во структурата на парафискалните давачки со учество од 13 проценти. Ваквата структура е во согласност со перцепцијата на компаниите за изложеност на различен тип парафискални давачки. За една половина од компаниите, надоместот за лиценци, елаборати и за сертификати е најголем товар. Надоместот за издавање документи по службена должност е следна категорија со највисоко рангирање на изложеноста (43 проценти). Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, како надлежен орган, собира најмногу парафискални давачки, 59.

Во зависност од големината на компанијата, постои различна перцепција за тоа на кој тип давачки е најголема изложеноста. Заедничка карактеристика за сите типови парафискални давачки е што постои евидентна градација на перцепцијата за изложеноста со големината на компанијата. Изложеноста на надомест за фирмарина и за комунални такси е најголема кај микрокомпаниите. Спротивно, административните такси и надоместот за лиценци, елаборати и за сертификати, најсилно ги чувствуваат големите компании. 72 процента од компаниите сметаат дека парафискалните давачки се зголемиле во споредба со 2010 година.

Цената на чинење на парафискалните давачки има широк распон, од 50 денари до 18 милиони денари. 65 проценти од компаниите сметаат дека начинот на формирање на цената не е ни транспарентен ни објективен. Резултатите покажуваат дека финансискиот товар е релативно мал во споредба со неизвесноста, времето потребно за усогласување и бројот на парафискалните давачки. Дури 77 проценти од компаниите се изјасниле дека потрошиле многу или исклучително многу време за поднесок и за комуникација со службениците и за подготовка на документацијата. Ваквите резултати се во согласност и со фактот дека 86 проценти од барањата се поднесуваат на писарница, шалтер или пошта, како и дека за помалку од пет проценти од ПФД постапката за обезбедување на услугата е иницирана по службена должност. Компаниите сметаат дека оптовареноста со парафискални давачки е поголема кон централната власт, иако опфатеноста на ПДФ на локално ниво може да е недоволна.

Од оваа анализа произлегуваат следниве препораки:

- Листата на услуги со карактеристики на парафискални давачки да се надгради со дополнителни информации за одделните јавни услуги (цена каде што недостига, сектор или дејност што е засегната);

- Првично идентификуваната листа на парафискални давачки да прерасне во регистар на парафискални давачки, верификувани од надлежните органи и институции;
- Да се пристапи кон детално собирање податоци за парафискални давачки за секоја општина одделно (односно, потенцијалниот регистар да биде дезагрегиран и на општинско ниво);
- Да се намалат парафискалните давачки преку спојување слични услуги (вклучително и унификација на називите) и бришење на застарени и неприменливи услуги;
- Да се унифицира цената на услугите. Услуга добиена од различен надлежен орган, а со исти карактеристики и намена да биде со иста цена;
- Да се образложи начинот на формирање на цената, со цел да се избегне арбитрарно наметнување цени. Со генерално правило да се одреди градација на цената на одредени парафискални давачки според големината на компанијата и на локацијата (на пример фирмарина, комунални такси);
- Да постои централизирана координација и контрола на парафискалните давачки, управувана од едно тело, откако регистарот ќе биде целосно изработен, во согласност со претходно дадените препораки;
- Да се зголеми ефикасноста и да се намали времето потрошено за администрирање на овие давачки, преку дигитализација на поднесоците и издавањето (особено документи);
- Да се зголеми ефикасноста преку обезбедување документи од разни институции по службена должност.

7. РЕФЕРЕНЦИ

Empson, J. (1998). The history of the Milk Marketing Board, 1933-1994: British farmers' greatest commercial enterprise. *International Journal of Dairy Technology*, 51(3), pp.77-85.

European Commission (2018). Economic Reform Programmes of Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey, Bosnia and Herzegovina and Kosovo. The Commission's Overview & Country Assessments, INSTITUTIONAL PAPER 085.

European Commission (2019). [online] European Commission. Available at: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-86-628_en.htm [Accessed 29 Aug. 2019].

European Commission (2019). Economic Reform Programmes of Albania, North Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey, Bosnia and Herzegovina and Kosovo. The Commission's Overview & Country Assessments, INSTITUTIONAL PAPER 107.

Garvanlieva Andonova, V., Velkovska, I., Nikolov, M., Mitevski, I., Ristovski, M. and Trajanovski, M. (2018). Assessment of non-tax and para-fiscal costs and regulatory compliance Case: food processing industry and construction sector. Skopje: National and University Library "St. Kliment Ohridski", Skopje.

Independent Office for Development (n.d.) Para-fiscal charges for small and medium-sized enterprises (SMEs) in the Northeast Bosnia and Herzegovina. Independent Office for Development.

Montenegrin Employers Federation (2017) Report on Para-fiscal Charges in Montenegro. Montenegrin Employers Federation.

Mourre, G. and Reut, A. (2017). Non-Tax Revenue in the European Union: A Source of Fiscal Risk? *European Economy Discussion Papers* 044.

Serbian Association of Employers (2015). research about the costs of doing business of SMEs related to the implementation of the regulation in the Republic of Serbia. Serbian Association of Employers.

USAID/NALED (2011). the system of non-tax and para-fiscal charges in Serbia. Inventory, analysis of effects, recommendations for reform. Report.

Стопанска комора на Македонија (2018) Неданочните и парафискалните давачки како оптоварување за правните субјекти во Република Македонија. Стопанска комора на Македонија.

Сојуз на стопански комори на Македонија (2019) Предлози за намалување или укинување на парафискални давачки. Сојуз на стопански комори на Македонија.



Студија на политиките бр. 26
**ЕКСПЛОРАТИВНА АНАЛИЗА НА
ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ ЗА МАЛИТЕ
И ЗА СРЕДНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**