



Мрежа FISCAS:

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

СТУДИЈА ЗА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ НА НАЦИОНАЛНО И ЛОКАЛНО НИВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Проектот е финансиран
од Европската Унија

FINANCE THINK



AGORA



LAG
AGRO LEADER

ЕУ
Со
ТЕБЕ

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.



Мрежа FISCAL:

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

СТУДИЈА ЗА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ НА НАЦИОНАЛНО И ЛОКАЛНО НИВО ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

АВТОРИ

Александар Стојков

Правен факултет Јустинијан Први, Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Ирена Николовска

Друштво за независно истражување и иновативни решенија - ИРИС
Консалтинг ДООЕЛ, Скопје

Благица Петрески

Finance Think - Институт за економски истражувања и политики, Скопје

Март 2023, Скопје



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.

СОДРЖИНА

| | |
|--|-----------|
| 1. ВОВЕД | 6 |
| 2. ДЕФИНИЦИЈА НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ | 7 |
| 3. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП И ПОДАТОЦИ | 14 |
| 4. АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО | 15 |
| 4.1 Контекст | 15 |
| 4.2. Студии за земјите од Југоисточна Европа | 18 |
| 4.3. Анализа на Неданочните Плаќања и Парафискалните давачки | 20 |
| 4.3.1. Проширување и покриеност | 20 |
| 4.3.2. Големата слика | 22 |
| 4.3.3. Што кажуваат официјалните деагрегирани податоци? | 24 |
| 4.3.4. Индиректни поткрепувачки докази | 28 |
| 5. АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ НА ЛОКАЛНО НИВО | 30 |
| 5.1. Идентификувани и класифицирани парафискални давачки на локално ниво | 30 |
| 5.2. Разлики во парафискалните давачки | 34 |
| 5.3. Споредба на цени | 36 |
| 5.4. Трошоци за издадени услуги | 38 |
| 5.5. Распределба на средства | 39 |
| 6. ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ДЕЛОВНИОТ СЕКТОР ЗА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ | 40 |
| 6.1 Преглед на парафискалните давачки според изложеноста на компаниите по сектори и по големина | 40 |
| 6.2 Различните аспекти на парафискалното оптоварување | 43 |
| 6.3 Оптимизација на ПФД што ќе ја зголеми конкурентноста на вашата компанија, перцепцијата на компаниите | 45 |
| 7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ | 47 |
| РЕФЕРЕНЦИ И БИБЛИОГРАФИЈА | 53 |

ЛИСТА СО ГРАФИКОНИ

| | |
|--|----|
| Графикон 1. Илустрација на парафискални давачки | 7 |
| Графикон 2. Избрани неданочни приходи (во проценти од БДП) | 15 |
| Графикон 3. Избрани неданочни приходи (во проценти од вкупниот приход на консолидираната централна власт) | 16 |
| Графикон 4. Overview of public services in the registry of the Ministry of Information Society and Administration in 2019 and 2022 | 20 |
| Графикон 5. Области на јавни услуги во 2019 година | 21 |
| Графикон 6. Приходи остварени од персоналниот данок на доход, неданочните приходи и данокот на добивка во 2021 година (во милиони МКД) | 22 |
| Графикон 7. Распределба на неданочни плаќања и парафискални давачки по износи во 2022 г. | 23 |
| Графикон 8. Просечни износи на неданочни плаќања и парафискални давачки по институции (2022 година) | 23 |
| Графикон 9. Фреквенција на парафискални давачки по износи | 29 |
| Графикон 10. Регулатива по која се определува парафискална давачка | 32 |
| Графикон 11. Пренос на право или обезбедени услуги | 32 |
| Графикон 12. Начин на покренување парафискална давачка (поднесување) | 33 |
| Графикон 13. Застапеност на парафискални давачки (број и големина на ПФД) | 34 |
| Графикон 14. Цена по парафискална наплата - мин, максимална и просечна | 36 |
| Графикон 15. Алоцирање на средства | 39 |
| Графикон 17 : Вкупната изложеност на компаниите на парафискални давачки кон локалната власт | 41 |
| Графикон 18 : Споредба на парафискалните давачки во 2021 година во однос на 2019 и 2010 година | 42 |
| Графикон 20: Различните аспекти на парафискалното оптоварување | 44 |

ЛИСТА СО ТАБЕЛИ

| | |
|---|----|
| Табела 1. Компаративни индикатори поврзани со парафискални давачки | 17 |
| Табела 2. Распределба на неданочни плаќања (надоместоци) и парафискални давачки во 2022 г. | 23 |
| Табела 3. Главни категории на неданочни приходи во 2021 година | 24 |
| Табела 4. Описна статистичка анализа за парафискалните давачки на Централниот Регистар | 28 |
| Табела 5. Парафискални давачки на локално ниво | 31 |
| Табела 6 : Форма на оптимизација на парафискалните давачки што ќе ја зголеми конкурентноста на вашата компанија, перцепцијата на компаниите | 46 |

1. ВОВЕД

Покрај ниското даночно оптоварување, многу компании во Северна Македонија се жалат на таканаречените парафискални давачки (ПФД). Посебно гласни се микро, малите, па дури и средните претпријатија, што укажува дека овие плаќања не ја земаат предвид големината на компанијата. Честопати има преклопувања на истите давачки на централно и локално ниво. Дополнителен проблем е тоа што за дел од давачките нема јасна цел зошто се користат и што финансираат. Исто така важно е да се спомене дека не постои систематски и транспарентен систем како би се обезвредила предвидливост на парафискалните давачки и не постои систематски и координиран пристап за нивно воведување. Дури и во процесот на дигитална транзиција од традиционални кон електронски услуги, што носи придобивки во ефикасноста, парафискалните давачки остануваат непроменети.

Листата на јавни услуги кои вклучуваат парафискални давачки е обемна и вклучува:

1. Разни давачки за дозволи, лиценци, сертификати, одобренија, овластувања, издавање разни документи како што се сертификати, решенија, потврди, благодарници
2. Специјални дозволи и авторизации поврзани исклучиво со производство и продажба.
3. Надоместоци за регистрација и промена во регистар за правните надоместок за прикажување на деловните имиња, патенти, имиња и трговски марки и други трошоци за дозволи и за стекнување одредени права.

Честопати, во зависност од надлежниот орган, давачки со слични карактеристики се именуваат различно. Широкиот опсег и разновидноста на парафискалните давачки претставува дополнително отежнување за правните субјекти да ги следат истите.

Целта на македонската влада е да го поедностави системот на неданочни давачки и парафискални давачки на локално и национално ниво, да ја подобри нивната транспарентност и предвидливост и со тоа да придонесе за поповолно деловно опкружување. Ова е поддржано од Европската Унија, организациите под капата на Обединетите нации и Групацијата на Светска банка. Целта на мерката ќе се постигне преку сеопфатен попис и воспоставување на Регистар на сите неданочни и парафискални давачки што постојат во Република Северна Македонија, преку подготовка на соодветни препораки за измени и подобрувања на законската рамка како и преку промовирање и воведување механизми за обезбедување одржливост на подобрениот систем.

2. ДЕФИНИЦИЈА НА ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ

Првиот истражувачки чекор е да се дефинира концептот на парафискални давачки. Парафискалните давачки често се нејасно дефинирани и непредвидливо определени. Префиксот „пара-“ само повремено се користи во литературата за јавни финансии. Неговата етимологија е вкоренета во грчкиот збор („παρά“) што значи „заедно, подалеку; изменето; спротивно; неправилно, ненормално“. Со таа цел, терминот „парафискални“ се однесува на наплата заедно или вон класичниот фискален приход. Оттука, парафискалните давачки (ПФД) може да се конципираат како плаќање што се наметнува или од различни нивоа на влади (централно, регионално или локално) или од тела со јавно овластување и други професионални организации.

Иако постои одредено преклопување помеѓу ПФД и неданочните приходи, тие не се идентични. **Неданочните плаќања** се различни административни такси, казни и пропусти. Бројните неданочни приходи се оправдуваат врз основа на наплата на трошоците за услугата од страна на централната или локалната власт. Но, постои подгрупа на неданочни приходи кои се или одвоени од јавната услуга или од трошоците за нејзино обезбедување. Ова е случај и со некои давачки што ги наметнуваат органите со јавно овластување или недржавните професионални организации кои се класифицирани како приватен сектор. Слика 1 ги концептуализира моменталниот статус на парафискалните давачки во Северна Македонија.

Слика 1. Илустрација на парафискални давачки



Извор: Конципирано од страна на авторите.

Неданочните и парафискалните давачки кои треба да се отстранат - или барем да се намалат - се сите законски пропишани плаќања од страна на бизнисите (ги исклучуваме граѓаните од анализата) на централната или локалната власт или други органи со јавно овластување, за кои:

- плаќачок не добива никакви добра, услуги или право за возврат,
- дадените услуги, добра или права бараат несразмерно висока исплата, или кажано поинаку, реалниот трошок за обезбедување на услугата, доброто или правото од страна на институцијата/организацијата е многу помал од плаќањето

БОКС 1. ВИДОВИ НЕДАНОЧНИ ПРИХОДИ

Според Финансискиот прирачник на Владата (2014), Меѓународниот монетарен фонд ги дефинира неданочните приходи како:

Административни такси (1422) Оваа ставка вклучува надоместоци за задолжителни лиценци и други административни такси кои се продажба на услуги. Пример, возачки дозволи, пасоши, судски такси и дозволи за радио и телевизија кога јавните власти обезбедуваат општи радиодифузни услуги. За овие надоместоци да се класифицираат како продажба на услуги, единицата на општата влада мора да врши одредена регулаторна функција. На пример, проверка на компетентноста или квалификациите на засегнатото лице, проверка на ефикасното и безбедно функционирање на предметната опрема или спроведување на некоја друга форма на контрола што инаку не би била обврзана да ја прави. Ако плаќањето е јасно непропорционално со трошоците за обезбедување на услугата, тогаш надоместокот се класифицира како данок на користење на добра и на дозвола за користење на добра или вршење активности (1145).

Казни и глоби (143). Се задолжителни тековни трансфери што им се наметнуваат на единиците од страна на судовите или квази-судските органи за прекршување на законите или административните правила. Ова вклучува и вонсудски договори. Ослободени се суми што биле депонирани во единица на општа влада во очекување на правна или административна постапка и кои се префрлени на единицата на општата влада како дел од решавањето на таа постапка.

Според статистичките податоци за приходите на ОЕЦД, неданочните приходи вклучуваат:

„Судски такси; такси за возачка дозвола; пристанишни такси; такси за пасош; такси за лиценца за радио и телевизија каде што јавните власти ја обезбедуваат услугата“ (ОЕЦД, 2016 година, стр. 323). Согласно извештајот за ревизија на хрватскиот извршен буџет за 2014 година, изработена од страна на Националниот Завод за Ревизија, парафискалните давачки и неданочните приходи се дефинирани како „...сите плаќања на претприемачите кон органите на државната управа, локалните владините единици и други правни лица за кои не добиваат никакви права, услуги или добра или добиваат несразмерно мал износ во однос на износот што е платен, а се регулирани со закон, прописи и акти предложени од релевантни министерства или други органи“. (Национален завод за ревизија, 2015 година, стр. 37).

Ролер (2009) истакнува дека групата парафискални давачки вклучува бројни задолжителни давачки без назначување фискални давачки и истите треба да се разгледуваат одвоено од даночната давачка во потесна смисла. Од друга страна, неданочните приходи претставуваат неданочен приход доколку се гледаат како извори на финансирање. Неданочните приходи, според Бајо и Јурлина Алибеговиќ (2008), ги наплатуваат службите на државната управа, јавните претпријатија, единиците на локалната самоуправа, здруженијата и занаетчиските комори. Бидејќи локалните неданочни приходи се наменски приходи, тие можат да се користат само за однапред дефинирана цел. Според Бајо (2007), централната власт ја одредува максималната стапка на неданочните приходи што може да ја утврдат единиците на локалната самоуправа, а Перик (2000) истакнува дека неданочните приходи што произлегуваат од надоместоците за комунални услуги треба да бидат корективен механизам во смисла на ослободување на даночните обврзници од товарот на нивните плаќања.

Одгоренаведеното, може да се заклучи дека неданочните приходи се карактеризираат со следниве карактеристики (Карачиќ и др., 2017):

1. Наменети се за специфични цели
2. Поврзани се со конкретни економски активности
3. Приходите што произлегуваат од неданочните приходи претставуваат уште еден важен извор на приходи за локалните самоуправи (Baјo & Jurliņa Alibegović, 2008)
4. Не ги плаќаат сите даночни обврзници, само членови на одредени групи кои ги поврзува заеднички економски и социјален интерес;
5. Ги имаат речиси истите економски ефекти како наплатата на даноците (Галиќ, 2016);
6. Се наплаќаат според утврдени тарифи, ценовници на услуги или прописи (Институт за јавни финансии, 2010 г.).

Слични карактеристики на парафискалните давачки се дефинирани во други студии (Susić et al., 2015) на следниов начин:

1. Не произлегуваат од сите иматели на даночните обврски;
2. Не се регулирани од фискалните органи;
3. Имаат карактер на наменски приходи;
4. Тие претставуваат секундарна даночна давачка;
5. Се исплаќаат врз основа на закони и решенија или одлуки на надлежните органи;
6. Се плаќаат во случај на употреба „стоки од заеднички интерес“;
7. Претставуваат доделување на парите;
8. Не се вклучени во буџетот;
9. Тие ја претставуваат старата форма на јавните приходи;
10. Тие не потпаѓаат под директна регулатива од владините органи и
11. Немаат строга временска издржливост.

Тесната дефиниција бр. 1 на парафискалните давачки ги опфаќа давачките кои не се фискални давачки и кои се ексклузивен приход на телата со јавно овластување (невладини професионални организации), како што се коморите и другите професионални здруженија (Гарванлиева Андонова и др. 2018). Владата е одговорна за усвојување на правната рамка и јавното овластување на правните субјекти кои го овозможуваат нивниот капацитет за генерирање приходи. Бидејќи тие не се приходи на општиот владин буџет, се квалификуваат за „парафискални“. Ова гледиште е во согласност со специфичната секторска дефиниција што ја користи Европската комисија (2016), која ги дефинира парафискалните давачки како „такси што ги наплаќаат јавни или приватни агенции [...] со цел да се финансираат активности во корист на секторот како целина“.

Тесната дефиниција бр. 2 на парафискалните давачки се состои од административни такси или такси кои го нарушуваат принципот надоместок-за-услуга:

а. такси без никакви јавни добра или услуги за возврат, или

б. такси кои се несразмерно високи и не одговараат на цената на услугата.

Оваа дефиниција ја прифаќа фискалната природа и ги третира како категории на неданочни приходи. Сепак, истакнува дека или нема јавна услуга за возврат, или ако ја има, тогаш цената на услугата ќе ги надмине трошоците за обезбедување на таа услуга. Емпириската тешкотија поврзана со оваа дефиниција е недостатокот на проценки за цената на услугите.

БОКС 2. НЕДАНОЧНИ ПЛАЌАЊА И ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ БЕЗ ЈАВНА УСЛУГА ЗА ВОЗВРАТ ИЛИ СО НЕСРАЗМЕРНО ВИСОКИ ТАКСИ

Општините наплаќаат почетен трошок од 4.000 денари (~ 65 евра) за истакнување на името на деловниот субјект (фирмарина), а потоа 2.000 денари (~ 32,5 евра) периодични годишни трошоци за секој деловен простор. Оваа парафискална наплата на локално ниво е неспоредлива со одредена локална јавна служба. Мала фирма за продажба на автомобилски делови со три мали деловни простории би платила 10.000 денари (=4.000 + 3 x 2.000) денари или 162,6 евра во првите две години од своето постоење за непостоечка локална јавна услуга.

Влезните давачки за коцкарскиот сектор изнесуваат 78.750 евра, од кои 50% мора да се платат во моментот на издавање на лиценцата, а останатите 50% на шест годишни рати од 6.562,5 евра. Трошоците се премногу високи за малите и средните претпријатија, зачувувајќи го бизнисот со игри на среќа и коцкање само за големите претпријатија. Истиот заклучок важи и за основање на казино за кое е потребна лиценца од ~ 300.000 евра. Притоа, дозволата за приредување на игрите на среќа е 1.000 евра и за трговец поединец и за фирма.

Широката дефиниција број 1 на парафискалните давачки се состои од:

- (1) административни такси или давачки што го нарушуваат принципот надоместок за услуга
- (2) такси за исполнување на барањата на различни тела со јавно овластување (професионални тела и здруженија), како што се надоместоци за членство или лиценци, дозволи и одобренија.

Оваа дефиниција ги спојува двете тесни дефиниции во поширока, притоа фокусирајќи се на задолжителниот карактер на давачките, без оглед на институционалниот сектор што ги наметнува (централна/локална власт или тела со јавно овластување). Стопанствениците се обврзани со закон или подзаконски акт да им платат за секојдневното работење.

Широката дефиниција бр. 2 на парафискалните давачки би ги опфатила:

- (1) широката дефиниција #1 и
- (2) трошоци за усогласеност со регулативата (трошоци за усогласување со прописите, како што се задолжително инвестирање во деловните простории).

На пример, врз основа на Законот за заштита и спасување, Дирекцијата за заштита и спасување донесе Упатство за содржината на Протоколот за заштита од пожари, експлозии и опасни материји, со што се наметнува обврска за изготвување посебен протокол. Специјализирани консултантски фирми ги подготвуваат овие протоколи (елаборати) за просечен надомест од ~ 400 евра. Ова е задолжителен трошок за усогласеност со регулативата за бизнисите. Ако има мала конкуренција во одреден сегмент во приватниот сектор (на пр., неколку консултантски фирми за противпожарни услуги), трошоците за усогласеност со регулативата ќе бидат високи.

БОКС 2. ПРИМЕР ЗА ТРОШОЦИ ЗА УСОГЛАСЕНОСТ СО РЕГУЛАТИВАТА

Според Законот за заштита и спасување и соодветните подзаконски акти (насоки), деловните субјекти мора да обезбедат заштита од пожари. Иако оваа регулатива за јавна безбедност е неспорна, трошоците за усогласеност со регулативата се многу високи. Фирмите мора да платат за подготовка на задолжителен план за евакуација од специјализирана консултантска куќа (обично во износ од 24.000 МКД), за противпожарна опрема (типичен уред чини 4.500 денари по единица), шестмесечна редовна задолжителна проверка на услугата (800 МКД) и комплет за прва помош (340 ден). Вкупниот трошок за една фирма од мал бизнис во првата година од работењето би бил 30.440 МКД (=24.000+4.500+2 x 800 + 340), што е близу 500 евра.

На сличен начин, задолжително е поседување уред за фискална регистрација на продажното место. Ниту еден посед не „кани“ казна од 2.000 евра. Фискалниот печатач (за печатење на фискална сметка и потврда до купувачот) е прибр. 25.000 МКД (~406 ЕВРА). Годишното одржување за секој фискален печатач е 3.000 МКД. На пример, шест фискални печатачи ќе бараат годишно одржување од 18.000 МКД (~293 евра). Фискалните уреди имаат ограничена меморија (ограничен број трансакции) и за надминување на лимитот би биле потребни дополнителни 3.000 МКД за продолжување на меморијата. Иако употребата на уреди за фискална регистрација е добредојдена практика за борба против неформалната економија, се чини дека усогласеноста е многу скапа. Затоа, не е изненадувачки што многу сопственици на бизниси или продавачи не би сакале да издаваат фискална сметка.

Широката дефиниција бр. 3 би ги опфатила сите директни и индиректни (имплицитни) деловни трошоци, така што, покрај широката дефиниција бр. 2, би ги вклучила и опортунитетните трошоци кои произлегуваат од долгите административни процедури, кои вклучуваат долго време на чекање, човечки ресурси и материјали ангажирани да се придржуваат кон законската регулатива.

БОКС 4. НЕДАНОЧНИ ПЛАЌАЊА И ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ

Без оглед на концептуалните и термилошките разлики, микро, малите и средните бизниси се заинтересирани за помал товар од комбинација на неданочни приходи и парафискални давачки, бидејќи овие категории влијаат на нивната ликвидност и профитабилност. Затоа, нашиот претпочитан термин е „неданочни плаќања и парафискални давачки“ што попрецизно го доловува финансискиот (неданочен) товар на бизнисите.

Друга важна разлика на неданочните плаќања и парафискалните давачки е општата наспроти специфичната природа на секторот. Некои од овие плаќања ги засегаат сите деловни субјекти, додека други се специфични за секторот (на пример, дозвола за организирање воздушен транспорт или дозвола за обновување на традиционален лек).

Накратко, општо прифатена дефиниција за парафискалните давачки би била дека парафискалните давачки претставуваат неданочни такси што ги наплаќаат државата и локалната власт (Петрески ет. ал., 2019) како и други тела со јавно овластување и професионални организации и кои исполнуваат еден од следниве два услови:

- Надоместоците не пренесуваат никакво право, ниту обезбедуваат каква било услуга на исплатувачот, иако тие не се сметаат за даноци, или
- Надоместоците пренесуваат некои права или обезбедуваат услуга на исплатувачот, чија цена ја надминува нивната вредност повеќекратно.



3. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП И ПОДАТОЦИ

За целите на оваа студија и утврдување на критериумите за идентификација на парафискалните давачки на национално и локално ниво, спроведено е истражување и темелна анализа на литературата, истражувачките студии и регионалните искуства.

Методологијата на оваа студија опфаќа неколку анализи на:

- агрегирани податоци за избрани категории неданочни приходи
- деагрегирани категории на неданочни приходи
- Регистарот на такси поврзани со јавните услуги што го води Министерството за информатичко општество и администрација
- Финансиски извештаи на повеќе регулаторни институции и тела со јавно овластување.
- Собрани податоци преку неколку длабински интервјуа со засегнати страни (стопански комори и даночни консултантски фирми)
- Анкета спроведена со учество на 150 компании со седиште во Северна Македонија
- Фокус групи од 18 општини, составени од бизнис секторот

По утврдување на критериуми за идентификација на парафискални давачки на национално и локално ниво, спроведено е дополнително истражување за идентификација и класификација на парафискалните давачки на локално ниво во соработка со надлежните органи во 18 општини во Република Северна Македонија како и со вработени и претприемачи од микро, мали, средни и големи претпријатија со различни деловни активности од 17 општини во државата.

Квантитативните и квалитативните податоци се собираат преку анкети, пополнети од општините, како и преку длабински интервјуа со фокус групи составени од претставници на компании. Дополнително, беше утврдено дека нема етички импликации во ова истражување.

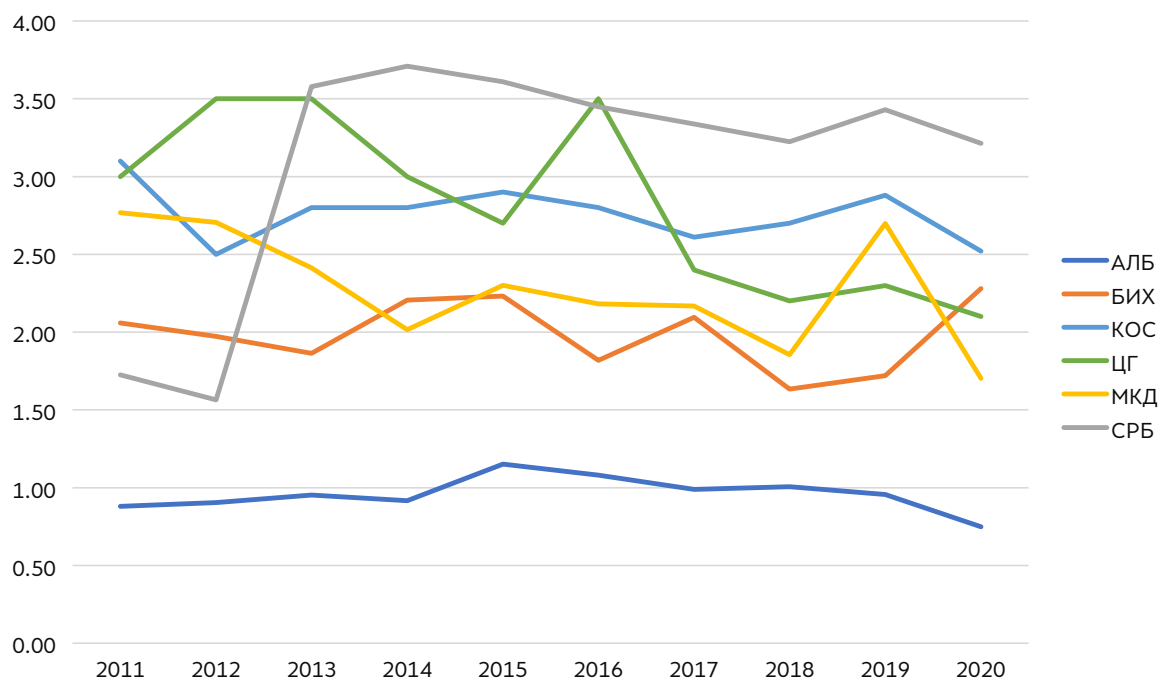
4. АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО

4.1 КОНТЕКСТ

Најблискиот прокси од меѓународно споредливите бази на податоци би била големината на неданочните приходи во регионот на Западен Балкан (ЗБ6). Повторно, нагласуваме дека неданочните категории не се еднакви на парафискалните давачки, но имаат тенденција да се движат во слична насока.

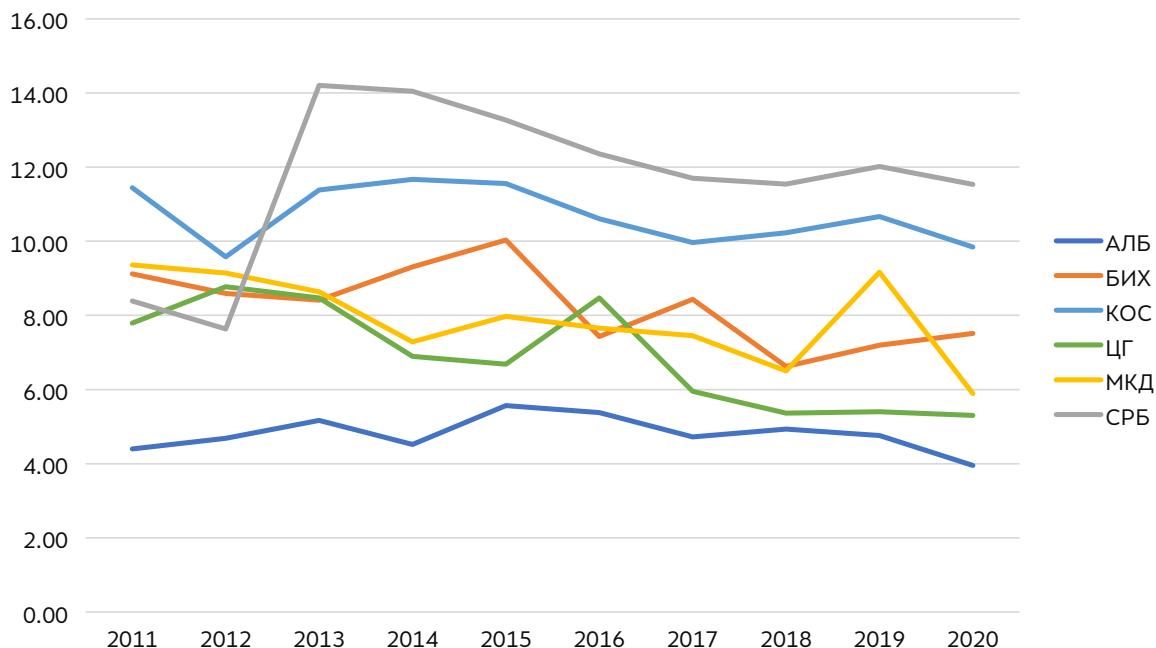
Користиме тесна дефиниција за неданочен приход што ја исклучува добивката на централната банка, дивидендите од делумна државна сопственост во акционерските друштва (на пример, во телекомуникациските друштва) и добивката на некои државни претпријатија (доколку ги има). Неданочните приходи (иако со значителни варијации) имаат тенденција да се намалуваат — во сите земји, освен во Србија (Графикон 2). Тие се зголемија како дел од БДП во 2012 и 2013 година, а потоа забележаа благ пад. Со исклучок на пикот во 2019 година, неданочните приходи постепено се намалуваат во Северна Македонија. Како што е илустрирано на Графикон 3, истиот заклучок важи и кога неданочните приходи се пресметуваат (нормализираат) во однос на вкупните приходи на консолидираната централна власт (централна влада и вонбуџетски фондови).

Графикон 2. Избрани неданочни приходи (во проценти од БДП)



Извор: Меѓународниот монетарен фонд, владини финансиски статистики (2022).

Графикон 3. Избрани неданочни приходи (во проценти од вкупниот приход на консолидираната централна власт)



Извор: Меѓународниот монетарен фонд, владини финансиски статистики (2022).

Неколку индикатори од извештаите за глобална конкурентност на Светскиот економски форум (2018 и 2020 година), исто така, можат да го расветлат товарот на парафискалните давачки: (1) товарот на владината регулатива; (2) ефикасноста на правната рамка во предизвикувачките регулативи и (3) приспособливоста на правната рамка на дигиталните деловни модели.

Табела 1. Компаративни индикатори поврзани со парафискални давачки

| Индикатор | Споредба во Западен Балкан (ЗБ-6) |
|---|---|
| <p>1.10 Товарот на владината регулатива</p> <p>Одговор на прашањето “Во која мера процесот на усогласување со барањата на јавната администрација во вашата земја е оптоварувачки?”</p> <p>[1 = исклучително оптоварувачки; 7 = воопшто не е тежок]</p> | <p>This line chart tracks the indicator '1.10 Goods on government regulation' from 2007 to 2019. The y-axis represents the score, ranging from 0 at the top to 150 at the bottom. A dashed grey line indicates the 'Europe & Central Asia median'. Five countries are tracked: Albania (orange), Montenegro (pink), Serbia (yellow), Macedonia, FYR (green), and Bosnia and Herzegovina (red). Albania shows a general upward trend (decreasing score), while Bosnia and Herzegovina shows a significant downward trend (increasing score).</p> |
| <p>1.08 Ефикасноста на правната рамка во предизвикувачките регулативи</p> <p>Одговор на прашањето «Во вашата земја, колку лесно приватните бизниси може да ги оспорат владините активности и/или регулативи преку приватниот систем?»</p> <p>[1 = исклучително тешко; 7 = исклучително лесно]</p> | <p>This line chart tracks the indicator '1.08 Efficiency of the legal framework in challenging regulations' from 2009 to 2017. The y-axis represents the score, ranging from 50 at the top to 100 at the bottom. A dashed grey line indicates the 'Europe & Central Asia median'. Five countries are tracked: Albania (orange), Montenegro (pink), Serbia (yellow), Macedonia, FYR (green), and Bosnia and Herzegovina (red). Montenegro and Albania show relatively stable scores, while Serbia shows a downward trend (increasing score).</p> |
| <p>Приспособливоста на правната рамка на дигиталните деловни модели</p> <p>Одговор на прашањето “Во вашата земја, колку брзо се прави прилагодување на правната рамка на кон дигиталните деловни модели (на пример, е-трговија, економија на споделување, финтек итн.)?”</p> <p>[1 = Воопшто не; 7 = Многу брзо]</p> | <p>This line chart tracks the indicator 'Adaptability of the legal framework to digital business models' from 2017 to 2019. The y-axis represents the score, ranging from 2 at the bottom to 4 at the top. A dashed grey line indicates the 'World median'. Five countries are tracked: Albania (orange), Montenegro (pink), Serbia (yellow), Macedonia, FYR (green), and Bosnia and Herzegovina (red). Albania and Montenegro maintain high scores, while Bosnia and Herzegovina has the lowest score and shows a slight downward trend.</p> |

Извор: Извештај за глобална конкурентнос 2018 и 2020 година, Свешки економски форум, ноември 2022 година.

Според нашите сознанија, во регионот на Западен Балкан не постои сеопфатна база на податоци за парафискалните давачки.

Што се однесува до нивото на власт кое ги наметнува парафискалните давачки неданочните приходи и парафискалните давачки првенствено се наплатуваат на централно ниво (87%), потоа на локално ниво (9%), а останатите 4% се наплатуваат и на централно и на локално ниво (Петрески и Петрески, 2019). Поновиот регистар на сите деловни поплаки во Сојузот на стопански комори (Сојуз на стопански комори) во однос на неданочните приходи и парафискалните давачки укажува на 13 жалби (9,5%) за надоместоците на локално ниво и 124 жалби (90,5%) за надоместоците на централно ниво. Поточно кажано, пет поплаки се однесуваат на високи царини за увозна стока.

4.2. СТУДИИ ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Литературата за неплаќања и парафискални давачки е многу оскудна и понова. Има само неколку студии кои се фокусираат на 'универзумот' на парафискалните во регионот на Југоисточна Европа.

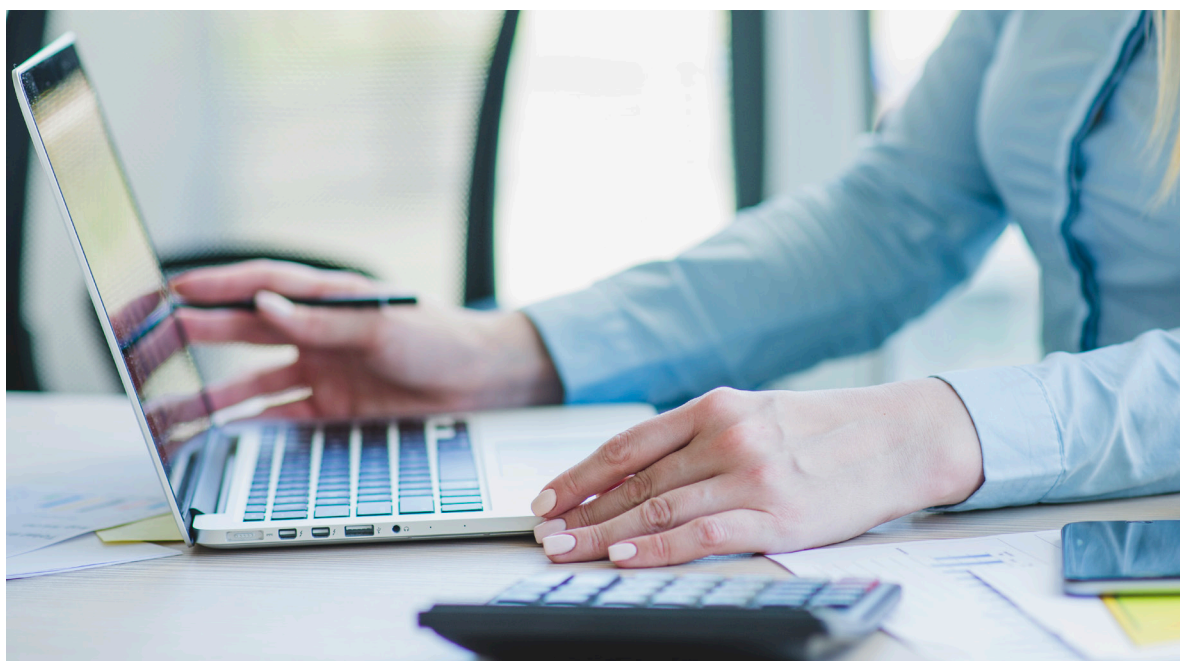
(Северна) Македонија. Извештајот на Гарванлиева Андонова и др. (2018) се фокусира на комбинацијата на неданочни приходи и парафискални давачки и ја оценува нивната важност за прехранбената индустрија и градежниот сектор во Северна Македонија. Авторите го квантифицираат влијанието на ова оптоварување и заклучуваат дека за дел од задолжителните неданочни и парафискални давачки, јавниот сектор не им дава на деловните субјекти никакво дополнително право, услуга или добро. Во многу случаи, бизнисите добиваат одредена придобивка несразмерно помала во споредба со финансискиот товар. Петрески и Петрески (2019) направија и истражувачка анализа на парафискалните давачки за малите и средни претпријатија во Северна Македонија. Тие ги дефинираат парафискалните давачки како сите неданочни давачки кон централната и локалната власт, како и кон невладините институции, кои даваат некаква услуга на малите и средни претпријатија пропишани со закон (комори, здруженија, еснафи), а кои може да се класифицираат во една од двете гореспоменатите категории. Дополнителните критериуми се: (1) да не даваат никакво (индиректно) право или услуга за возврат, или (2) да обезбедат право или услуга чија цена е значително повисока од трошоците за нејзино спроведување.

Србија. Националната алијанса за локален економски развој (НАЛЕД) во Србија спроведе истражување кое покажа дека 52% од деловните луѓе во Србија сметаат дека парафискалните давачки се второто најголемо оптоварување за бизнисот, зад трошоците за работна сила (даноци на трудот и придонеси за социјално осигурување). Преку истражувањето се идентификуваа пет типа парафискални давачки што ги оптоваруваат граѓаните и бизнисите: (1) такси чии износи не ја одразуваат вредноста на обезбедената услуга; (2) локални такси и давачки за општа намена; (3) такси со износ дефиниран со вредноста на недвижности (згради); (4) двојни такси; и (5) такси што ги наплатуваат

јавните претпријатија. Српското здружение на работодавачи (2015) спроведе слично истражување за трошоците за водење бизнис на малите и средни претпријатија поврзани со спроведувањето на регулативата во Република Србија и идентификуваше 499 различни парафискални оптоварувања кои произлегуваат од 150 закони. Студијата го нагласува (1) непостоенето на систем во однос на парафискалните оптоварувања во Србија; (2) нема јасна поврзаност помеѓу извршената услуга и цената што се наплаќа за услугата, што е особено видливо кога се користи произволно определување на цената; и (3) непредвидливост и недостаток на транспарентност.

Црна Гора. Извештајот ИЛО-МЕФ (2017) истражува 300 работодавачи и открива значително влијание на обемот и видовите на парафискални давачки врз бизнисите во Црна Гора, заедно со нејасната правна рамка што го регулира ова прашање. Недостатокот на регистар на парафискални оптоварувања го олеснува лесното процутување од страна на различни институции и професионални организации, а со тоа го отежнува следењето на воведувањето на парафискалиите. Извештајот ја истакнува и многу ригорозната казнена политика. Во многу случаи недостатокот на знаење и флексибилност (во законските граници) од страна на државните инспектори доведува до примена на репресивни мерки, што додава дополнителна сложеност и тежина на финансискиот товар.

Хрватска. Владата на Хрватска креираше нов Регистар на неданочни плаќања во 2015 година. Претходниот регистар беше формиран во 2008 година. Од 2013 до 2015 година, Владата укина или значително намали многу неданочни приходи во износ од околу 7,3 милиони евра. Од голема важност е тоа што владата во својата програма за економски реформи наметна минимум од овие неданочни приходи да изнесуваат не повеќе од 0,1% од БДП во 2015 и 2016 година. Од оперативна перспектива, тоа беше придружено со Одлука за намалување на парафискалните давачки како и Комисија за следење на спроведувањето на намалувањето на парафискалните давачки.



4.3. АНАЛИЗА НА НЕДАНОЧНИТЕ ПЛАЌАЊА И ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ

Проблемот со парафискалните давачки во Северна Македонија е добро откриен и препознаен од релевантните европски институции. Европската комисија (2022, стр. 49) во извештајот за напредокот на својата земја нагласува дека „деловното опкружување продолжува да биде попречено од големината на неформалната економија и бавниот напредок во рационализацијата на парафискалните давачки“. Рационализирањето на низата парафискални давачки прогресираше бавно и ова е една од важните пречки за постоење на функционална пазарна економија. Европската комисија исто така формулира препорака за политика за подобрување на деловното опкружување, проширување на опсегот на услуги достапни за бизнисите и граѓаните на владиниот е-портал и насочување на парафискалните давачки во согласност со утврдениот план. Во следните секции, приложуваме докази за поддршка на наодите на Комисијата.

4.3.1. Проширување и покриеност

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%) се однесуваат само на правни лица а 257 услуги (54,9%) се однесуваат и на правни и на физички лица (Графикон 4).

Графикон 4. Преглед на јавните услуги со карактеристики на парафискални давачки, во регистарот на Министерството за информатичко општество и администрација во 2019 и 2022 година

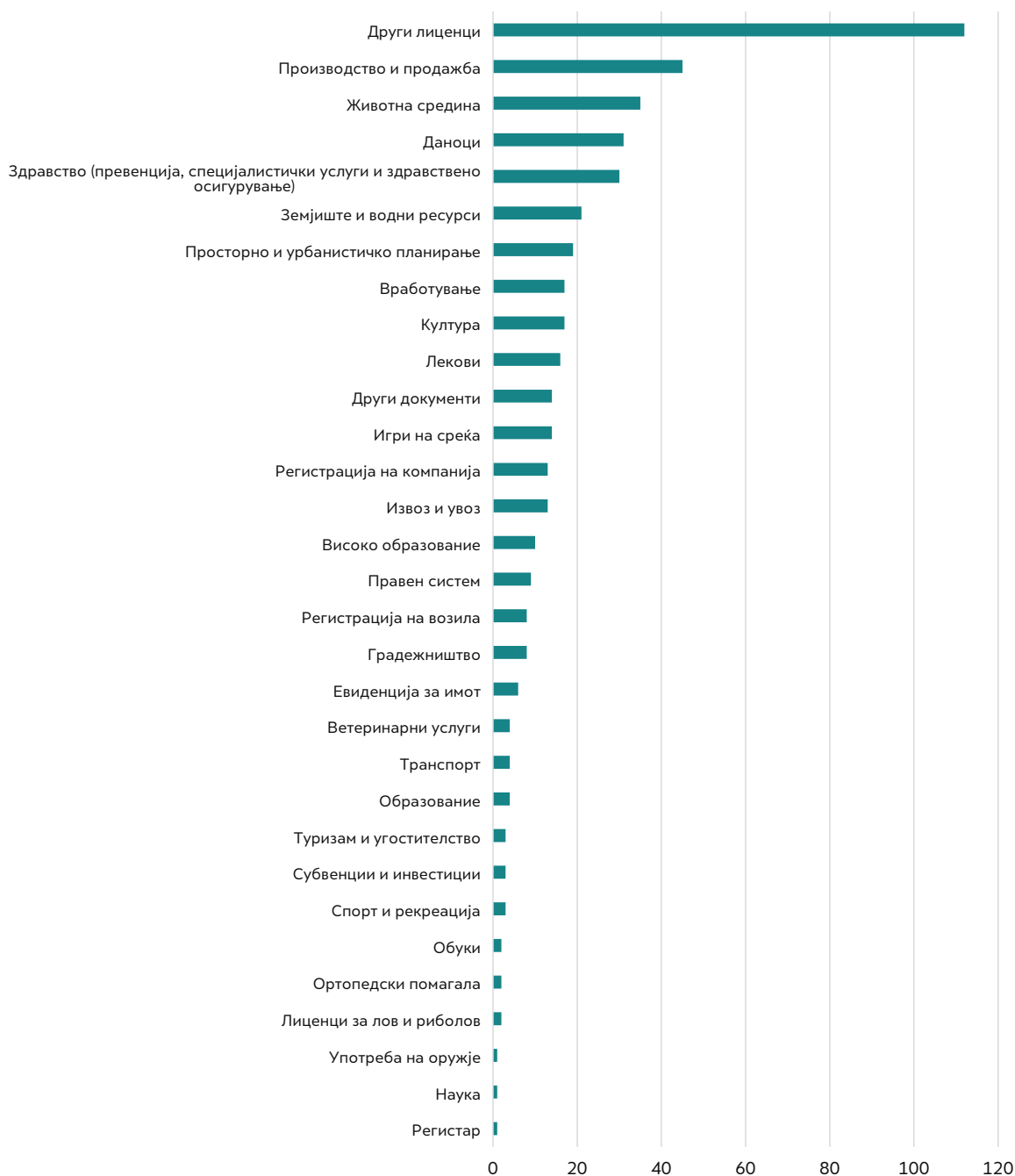


Извор: Пејрески и Пејрески (2019), МИОА (2022) и сојсџвени ѓресмејќи.

Бројот на парафискални давачки регистрирани од Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е зголемен во 2022 година, како за правни лица (+39), така и за правни и физички лица (+66).

Меѓутоа нема доволно информации за да се процени дали зголемувањето се должи на подобрената покриеност на постоечките услуги или на нови јавни услуги што се обезбедуваат (Графикон 5).

Графикон 5. Области на парафискални давачки во 2019 година



Извор: Пресметки на авторите врз основа на Пеџрески и Пеџрески (2019).

Неданочните плаќања и парафискалните давачки се однесуваат на давање јавни услуги од различни институции (министерства, агенции итн.). Студијата за парафискалните давачки се соочува со недостиг на информации не само за достапните податоци, туку и за претходните анализи и извештаи. Поради оваа причина, студиите треба да се потпираат на истражувачка анализа на обемот и парафискалното оптоварување за микро, малите и средните претпријатија (ММСП).

4.3.2. Големата слика

Неданочните приходи се поважни од данокот на добивка. Неданочните приходи и парафискалните давачки создаваат значителни приходи за централниот буџет и другите тела со јавно овластување. Во 2021 година приходите од данок на добивка (корпоративниот данок на добивка) изнесувале 10,9 милијарди денари (~ 176,8 милиони евра), додека вкупните неданочни приходи, 13,9 милијарди денари (~225,7 милиони евра). Оваа едноставна споредба ја илустрира важноста на парафискалитетите во сегашниот систем на јавни финансии (Графикон 6).

Графикон 6. Приходи остварени од персоналниот данок на доход, неданочните приходи и данокот на добивка во 2021 година (во милиони МКД)



Извор: Министерството за финансии (Ноември 2022 година).

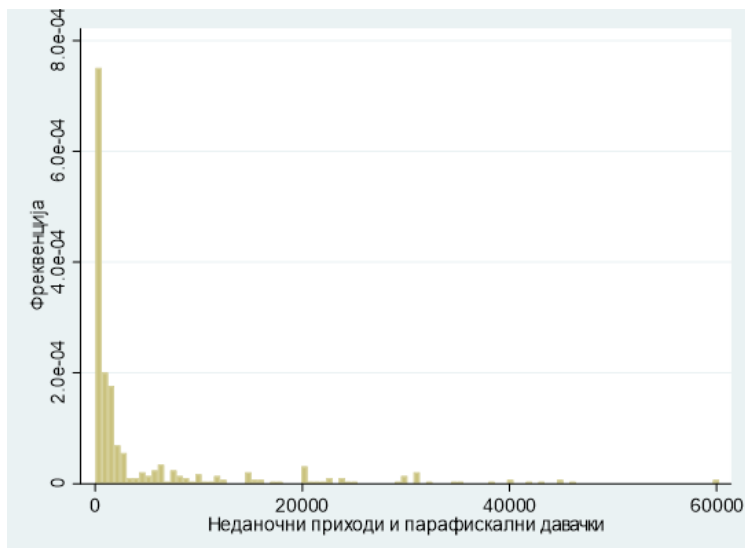
Дури и да се исклучат добивките од сите јавни нефинансиски институции, фискалниот ефект на неданочните приходи сепак би бил висок и ќе изнесува 225 милиони евра. Базата на податоци што го опфаќа каталогот на јавни услуги што го поседува Министерството за информатичко општество и администрација и неколку тарифни листи на органи со јавно овластување (Агенција за катастар и централен регистар) откриваат дека 95% од неданочните плаќања и парафискалните давачки се помеѓу 50 и 61.700 денари (~ 0,8 евра и 1.000 евра). Од нив, 50% се помеѓу 50 и 1.000 денари (~0,8 и 16 евра).

Табела 2. Распределба на неданочни плаќања (надоместоци) и парафискални давачки во 2022 г.

| | Перцентили | Најмал | | |
|-----|------------|----------|-----------------|----------|
| 1% | 50 | 25 | | |
| 5% | 50 | 25 | Опсервации | 506 |
| 10% | 126 | 40 | Збир на пондери | 506 |
| 25% | 300 | 50 | | |
| | | | Просек | 2267504 |
| 50% | 1000 | | Стд. Девијација | 4.94E+07 |
| | | Најголем | | |
| 75% | 6000 | 3229400 | Варијанса | 2.44E+15 |
| 90% | 24850 | 5201920 | Закосеност | 22.4171 |
| 95% | 61700 | 1.85E+07 | Испакнатост | 503.6823 |
| 99% | 2422212 | 1.11E+09 | | |

Наизглед малите износи создаваат големо кумулативно финансиско оптоварување, особено за ММСП, бидејќи некои од услугите често се користат. Концентрацијата на овие давачки низ е илустрирана на Графикон 7.

Графикон 7. Распределба на неданочни плаќања и парафискални давачки по износи во 2022 г.



Извор: Капиталот на јавни услуги МИОА (јули, 2022 година), пресметка на авторите

Во однос на просечните износи на неданочните плаќања и парафискалните давачки, највисоки вредности се забележани за Министерството за финансии (поради лиценците за секторот коцкање и приредувачите на игри на среќа), Министерството за здравство, Агенција за цивилен воздушен сообраќај, Агенција за лекови и медицински помагала (Графикон 8).

Графикон 8. Просечни износи на неданочни плаќања и парафискални давачки по институции (2022 година)



Извор: Капиталот на јавни услуги МИОА (јули, 2022 година), пресметка на авторите
 Забелешка: Само заради претставителска погодност, го исклучуваме просечниот износ на неданочните плаќања и парафискалните давачки од Агенцијата за цивилен воздушен сообраќај (200.045 денари), Министерството за здравство (224.375 денари) и Министерството за финансии (591.476 денари).

4.3.3. Што кажуваат официјалните деагрегирани податоци?

Најдеталната деагрегирана анализа на неданочните приходи на шестцифрено ниво на класификацијата на приходите ги открива главните неданочни категории со најсилен ефект на генерирање приходи во 2021 година.

Табела 3. Главни категории на неданочни приходи во 2021 година

| Вид на неданочен приход по потставки | во МКД | Во ЕУР | Удел во ВВП |
|---|-----------------------|--------------------|--------------|
| Други неданочни приходи | 2,412,819,979 | 39,232,845 | 18.0 |
| Специјални давачки за организирање игри на среќа и коцкање | 1,929,249,253 | 31,369,907 | 14.4 |
| Административни такси | 500,439,945 | 8,137,235 | 3.7 |
| Приходи од продажба на стоки и услуги | 409,102,283 | 6,652,070 | 3.1 |
| Други државни услуги | 403,073,499 | 6,554,041 | 3.0 |
| Други такси за образование | 366,787,199 | 5,964,019 | 2.7 |
| Судски такси за правни лица | 361,867,710 | 5,884,028 | 2.7 |
| Еднократни давачки за добивање дозволи за користење на радиофреквенции по пат на јавна понуда | 309,036,352 | 5,024,981 | 2.3 |
| Други помошни активности во образованието | 307,340,575 | 4,997,408 | 2.3 |
| Приходи од здравствена заштита на животните | 239,265,650 | 3,890,498 | 1.8 |
| Надомест за запишување промени во катастарот на недвижности | 168,442,561 | 2,738,903 | 1.3 |
| Посебен надоместок за финансирање спорт | 166,062,840 | 2,700,209 | 1.2 |
| Посебен надоместок за финансирање здравствена заштита | 163,777,488 | 2,663,049 | 1.2 |
| Други приходи од здравствени услуги | 155,319,153 | 2,525,515 | 1.2 |
| Загуби во кривично-правни предмети и управен прекршок | 139,787,815 | 2,272,973 | 1.0 |
| Приходи од катастарски услуги | 112,570,902 | 1,830,421 | 0.8 |
| Приходи од сертификати за лекови | 106,328,163 | 1,728,913 | 0.8 |
| Вкупно | 8,251,271,367 | 134,167,014 | 61.7 |
| Вкупно неданочни приходи | 13,381,626,551 | 217,587,424 | 100.0 |

Извор: Министерство за финансии (Ноемери 2022 година).

Повеќето неданочни приходи и парафискални давачки се скриени во потставки чиј наслов започнува со „друго“ или „посебно“. На пример, ставката други неодредени неданочни приходи изнесува 39,2 милиони евра во централниот буџет, што е еднакво на учество од 18% во вкупниот износ на неданочните приходи (Табела 2). Од посебните давачки за приредување игри на среќа и коцкање остварени се 31,4 милиони евра, од бројните административни такси дополнителни 8,1 милиони евра, од приходите од продажба на стоки и услуги 6,7 милиони евра и од други државни услуги 6,7 милиони евра.

Анализата случај по случај, исто така, открива неколку интересни наоди:

• **Прекршувањето на принципот надоместок за услуга**

о Прекршувањето на принципот надоместок за услуга често води до неконзистентни цени и необјаснети разлики во надоместоците што ги наплаќаат различни институции:

о Непропорционално високи давачки: Некои давачки се премногу високи, така што тие претставуваат влезна бариера за микро, мали и средни претпријатија (ММСП). Тие имаат и силен фискален ефект за централниот буџет и деловно одвраќачки ефект за помалите бизниси.

Пример:

о Лиценци за приредување игри на среќа во казино (18.450.650 денари или ~ 300.000 евра).

о Лиценци за приредување спортско коцкање (3.229.400 денари или 52.511 евра).

о Наведување на годишен биланс на успех и биланс на состојба (699 денари или 11,4 евра).

о Одлуката за запишување во Регистарот на индивидуални земјоделски производители предвидува две административни такси во износ од 250 и 50 денари и такса од 1.357 денари што ја наплатува Централниот регистар на Северна Македонија. Одлуката за бришење од Регистарот носи и две административни такси во износ од 250 и 50 денари и такса од 1.302 денари.

о Надоместок за добивање на тендерска документација во износ од 3.000 МКД (~49 евра) за концесија за геолошки истражувања.

о *Непропорционално ниски надоместоци:*

- За волја на вистината, некои надоместоци не ја одразуваат цената на јавните услуги.

Како на пример:

- Непропорционално ниските давачки за акредитација на нови универзитети и нови студиски програми доведуваат до пролиферација на нови приватни даватели на високото образование поради ниските влезни трошоци. Надоместок во износ од 80.000

денари (~ 1301 евра) за официјална акредитација на нов приватен универзитет и 2.452 денари (~ 40 евра) за акредитација на нова приватна научна институција.

- Лиценца за основање на нова автошкола (6.050 денари или ~ 100 евра)

- Лиценца за увоз на половни гуми (1.050 денари или ~ 17 евра).

• **Надоместоци за општа намена без јасна поврзаност со јавна услуга**

о Некои неданочни плаќања и парафискални давачки се однесуваат на такси со општа намена, без јасна поврзаност со јавната услуга што се нуди.

о Пример: Не е познато која би била целта на најавеното воведување нова еколошка такса во износ од 3,5 денари за секој литар фосилни горива. Ќе се наметне во моментот на донесување на Предлог-законот за измени и дополнувања на Законот за животна средина (во собраниска процедура) од 1 јануари 2024 година наваму. На пример, приходот од еколошката такса треба да се насочи кон посебен еколошки фонд, кој треба да финансира еколошки проекти.

о Централниот регистар наплаќа 99 денари за објавување на информација за одреден субјект на својата веб-страница.

• **Двојни надоместоци. Некои неданочни плаќања се однесуваат на слични услуги кои се наплаќаат одделно.**

о Пример: Лиценца за давање потрошувачки кредити (Министерство за економија) во износ од 2.000 денари (~32,5 евра) е двојна и непотребна провизија за давателите на потрошувачки кредити. Овие даватели - како што се заробените финансиски институции или финансиските друштва - мора повторно да аплицираат и да добијат лиценца за работа од Министерството за финансии како издавач. Оваа провизија е кандидат за елиминација што е можно поскоро

• **Исти надоместоци за различни услуги и за различни субјекти.**

о Некои неданочни плаќања се однесуваат на различни услуги и различни субјекти, но се наплаќаат идентично. Пример:

о Службата за издавање решенија за вршење работи од областа на трговија на големо со ветеринарни и медицински помагала за голема ветеринарна веледрогерија има ист надоместок (20.400 денари) како за мала ветеринарна аптека.

о Исти давачки се применуваат за дозвола за производство на лекови (~ 1.000 евра) и за дозвола за производство на екстракти од канабис. Системот за медицински канабис во Северна Македонија е различен од повеќето европски земји. Земјата усвои отворен модел од канадски тип за производи базирани на канабис наместо производство под државен

монопол. Бидејќи производството на лек има поголема усогласеност со јавниот здравствен интерес, треба да се наплатува со помал надомест од надоместокот за производство на екстракти од канабис.

- **Различни надоместоци за иста услуга**

о Централниот регистар наплаќа различни давачки за иста услуга. Трошоците се на товар на деловните субјекти во зависност од нивното ненавремени доставувања годишните финансиски извештаи. Редовното поднесување до крајот на Февруари чини 2.600 денари, но доколку се достави до 15 Март ќе чини 5.100 денари со тренд на зголемување за подолги доцнења до 60.001 денари за задоцнето поднесување до крајот на годината. Одложеното поднесување е прекршување на чл. 476 точка 4 од ЗТД. Треба да се третира како таков, без оглед на должината на доцнењето. Повисоките парафискални трошоци не треба да послужат за расчистување на одговорноста за прекршувањето.

о Агенцијата за катастар наплаќа парафискални давачки за вградување во својот регистар (1) право на обезбедување за 0,10% од вредноста на обезбедувањето за заеми до 1 милион евра; (2) право на обезбедување на инфраструктурен објект во износ од 0,10% од вредноста на обезбедувањето и какви било промени (вклучувајќи измени или отстранување од регистарот) со 0,05% од вредноста на обезбедувањето. Природата на услугата и напорот на вработените е буквално ист, без разлика на вредноста на колатералот. Оваа практика на прекумерна комерцијализација треба да се прекине и да се обесхрабри.

- **Нетранспарентни давачки изразени во систем заснован на поени.**

Загрижувачка практика е искажувањето на надоместоците во [бодовен систем](#), како оној што го вовеле Агенцијата за електронски комуникации за пресметување на годишните давачки. Додека товарот е главно на големите претпријатија, сè уште има некои потенцијални учесници од ММСП кои би можеле да влезат во одредени сегменти на телекомуникацискиот пазар.

4.3.4. Индиректни поткрепувачки докази

Друг начин за пристап до парафискалитетите е преку билансите на успех на институциите и телата кои собираат приходи со јавно овластување.

- Централниот регистар на Република Северна Македонија има пријавено вкупен приход во износ од 356,9 милиони денари (~5,8 милиони евра) и нето добивка по оданочување од 41,6 милиони денари (~ 0,67 милиони евра) во 2021 година. Централниот регистар е орган со јавно овластување. Има каталог од над 142 основни услуги, кои исто така имаат многу под-услуги или модалитети во рамките на широката (генеричка) услуга.
- Спроведовме описна статистичка анализа на вкупниот број од 222 услуги (и широко дефинирани услуги и подуслуги во рамките на широка категорија) обезбедени од Централниот регистар, како што е прикажано во Табела 4. Кога услугата од 4 милиони денари за добивање пристап до целата база со податоци е исклучена, може да се види дека просечниот износ на парафискалните давачки е 6.700 МКД по услуга. Повеќето услуги се прескапи. На пример, 75% од услугите се во опсег од 40 до 80.000 денари. Да потсетиме дека формирањето на нов приватен универзитет носи парафискална наплата од 80.000 денари од страна на Агенцијата за обезбедување квалитет во високото образование.

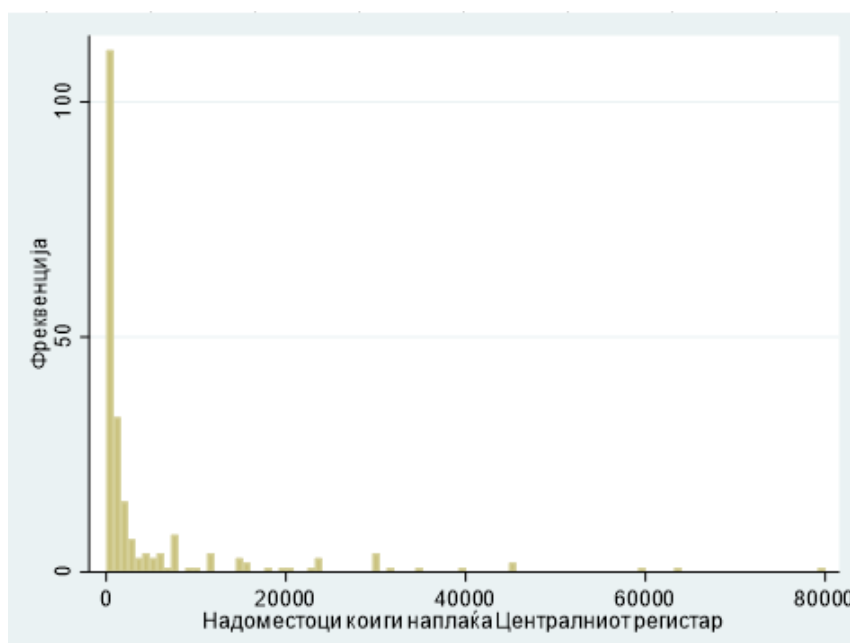
Табела 4. Описна статистичка анализа за парафискалните давачки на Централниот Регистар

| | Перцентил | Најмал | | |
|-----|-----------|-----------|-----------------|----------|
| 1% | 40 | 25 | | |
| 5% | 101 | 25 | Опсервации | 222 |
| 10% | 126 | 40 | Збир на пондери | 222 |
| 25% | 300 | 50 | | |
| | | | Просек | 24687.93 |
| 50% | 820.5 | | Стд. Девијација | 2.69E+05 |
| | | Најголем | | |
| 75% | 4000 | 80000 | Варијанса | 7.23E+10 |
| 90% | 16001 | 160000 | Закосеност | 14.65537 |
| 95% | 30001 | 240,300 | Испакнатост | 217.1147 |
| 99% | 160000 | 4,000,000 | | |

Извор: Пресмејка на авторите

- Повеќето услуги носат парафискална наплата во интервал од 40 до 10.000 денари. Исклучуваме неколку оддалечени набљудувања за високите фискални давачки (Графикон 9).

Графикон 9. Фреквенција на парафискални давачки по износи



- **Агенцијата за катастар** на недвижности се финансира исклучиво од сопствени приходи од цените на различни производи (уверенија од имотна евиденција, промени во сопственоста на имотот итн.). Во Предлог-буџетот за 2023 година е предвидена наплата на вкупни приходи во износ од 434,6 милиони денари (~7,1 милиони евра). На 28 ноември 2022 година, агенцијата објави дека ќе ги зголеми трошоците за своите услуги за 25-30%, поради „високите цени на струјата“. Ова е во спротивност со најавите на владата за рационализирање и намалување на парафискалните давачки, особено оние што укажуваат на прескапи услуги.
- **Агенцијата за електронски комуникации (АЕК)** оствари приход во износ од 601,4 милиони денари (~ 9,8 милиони евра) со нето добивка по оданочување од 3,9 милиони евра во 2021 година, без оглед на високата сметка за плати.

Капацитетите за генерирање приходи на регулаторните институции и тела со јавно овластување се далеку над нивните расходни потреби. Континуираното генерирање на готовински вишоци доаѓа на сметка на засегнатите деловни субјекти и во крајна линија, граѓаните како нивни клиенти.

5. АНАЛИЗА НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

Според претходно елаборираните наоди за идентификување на парафискалните давачки во литературата и научно-истражувачките студии, критериумите за идентификување на парафискалните давачки на локално ниво во Република Северна Македонија се утврдени на следниов начин:

Парафискалните давачки претставуваат надоместоци кои ги наплаќа локалната власт (општините) доколку исполнуваат еден од следниве два услови:

1. Плаќањето на овие надоместоци не пренесува никакво право, ниту обезбедува каква било услуга на исплатувачот, иако тие не се сметаат за даноци
2. Плаќањето на овие надоместоци навистина пренесува право или обезбедува услуга на исплатувачот, но нивната цена ја надминува нивната вредност повеќекратно.

Идентификувањето на парафискалните давачки на ниво на 18 општини со ова истражување може да се смета како успешна имплементација на пилот проект, кој понатаму би можел да се примени во сите општини во Република Северна Македонија. Продуцирањето на очекуваните резултати на пошироко локално ниво ќе помогне во понатамошното идентификување (мапирање), оптимизирање, консолидирање и рационализација на парафискалните давачки на национално ниво во Република Северна Македонија.

5.1. ИДЕНТИФИКУВАНИ И КЛАСИФИЦИРАНИ ПАРАФИСКАЛНИ ДАВАЧКИ НА ЛОКАЛНО НИВО

Врз основа на утврдените критериуми, идентификувани се 26 различни парафискални давачки на локално ниво (табела 5), вкупно 199 за сите 18 општини во Република Северна Македонија, а во просек 11 парафискални давачки по општина. Главните групи на овие 26 различни парафискални давачки вклучуваат:

- комунални такси (такса за истакнување на името на фирмата, надоместок за оглас на јавен простор, надоместок за користење на јавен простор, надоместок за користење на улици, туристичка такса и сл.)
- административни такси (за издавање документи и за постапување на општинските власти),
- надоместоци за лиценци/дозволи/одобренија (лиценца за угостителска дејност, еко-дозвола, градежна дозвола- надоместок за уредување на градежно земјиште
- образовни такси (за уверение, диплома, упис, полагање испити).

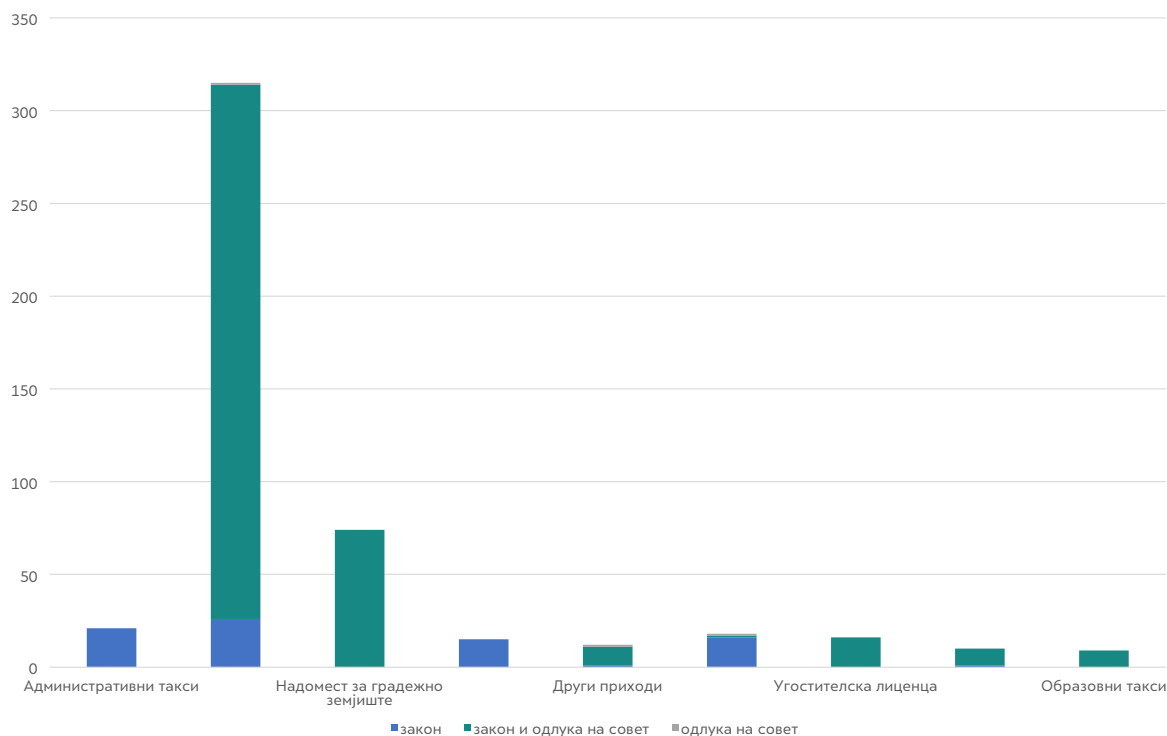
Табела 5: Парафискални давачки на локално ниво

| | |
|---|--|
| Комунална такса за истакнување на име на фирма, односно назив на деловен простор | Надоместоци за дипломи и сертификати |
| Комунална такса за користење улици со патнички и товарни моторни возила, автобуси, специјални возила и мотоцикли, која се плаќа при регистрација на возилата | Надоместоци за упис |
| Надоместок за уредување на градежно земјиште (градежна дозвола) | Комунална такса за поставување витрини за изложување на производи (залихи) надвор од деловните простории |
| Административни такси што се плаќаат за досиејата и дејствијата кај општинските власти | Други неданочни приходи |
| 2% од наплатените премии за осигурување на моторни возила (каска) и осигурување од автоодговорност | Надоместок за контрола/преглед |
| Комунална такса за користење на просторот пред деловен простор за вршење на дејност | Административни такси во готово |
| Комунална такса за привремен престој (туристичка такса) | Други комунални такси |
| Комунална такса за користење на градски плоштади и друг простор во градовите и другите населени места, заради изложување на предмети, организирање изложби и забавни настани за вршење на дејност | Други локални такси |
| Комунални такси за истакнување огласи, огласи и огласи на јавни места | Други образовни такси |
| Надомест што го плаќаат ракувачи на инсталаци со Б-интегрирана еколошка дозвола на општината, односно градот Скопје | Надомест од сопственици на моторни и запрежни возила |
| Надомест за добивање лиценца за угостителска дејност во ноќен бар, кабаре, диско клуб и диско клуб на отворено | Надоместоци за изградба, реконструкција, одржување и заштита на општинските патишта |
| Комунална такса за користење на паркинг простор за моторни возила | Приходи од тендери |
| Комунална такса за користење музика на јавни места | Лабораториски давачки/такси |

Извор: Анкета за парафискални давачки со Општините, 2021 година

Најголем број парафискални давачки (83%), кои вклучуваат комунални такси, образовни такси и надоместок за уредување на градежно земјиште, се пропишани со закон и одлука на советот на општината, донесена врз основа на закон (Графикон 10). Само 1% од парафискалните давачки се пропишани со внатрешен акт - одлука на советот на општината, додека 16% се пропишани само врз основа на закон, на пример, административните такси, туристичката такса и еколошката дозвола. (надоместок што го плаќаат ракувачите на инсталациите со Б - интегрирана еколошка дозвола на општината, т.е. Град Скопје).

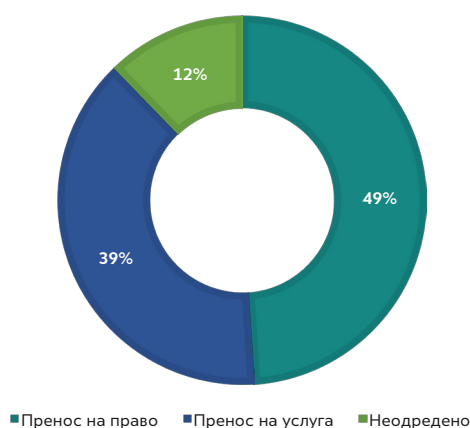
Графикон 10. Регулатива по која се определува парафискална давачка



Извор: Анкета за парафискални давачки со Општините, 2021 година

Со плаќање на 49% од вкупниот износ на парафискалната давачка, обврзниците (физички и правни лица) стекнуваат одредено право што го дава општината, најчесто поврзано со користење на јавен простор (комунална такса) или право на работа (лиценца за угостителска дејност во ноќен клуб, кабаре и диско клуб и градежна дозвола) (Графикон 11). Додека пак со наплата на 39% од парафискалните давачки општините обезбедуваат услуга (административни такси и образовни такси), за издавање разни документи и сертификати/дипломи. Но, за 12% од наплатените парафискални давачки, општините не даваат ниту право ниту услуга на плаќачите, како што е случајот со надоместокот во висина од 2% од премиите за осигурување на моторни возила (каска) и осигурување од одговорност од моторни возила или со еко-дозволата.

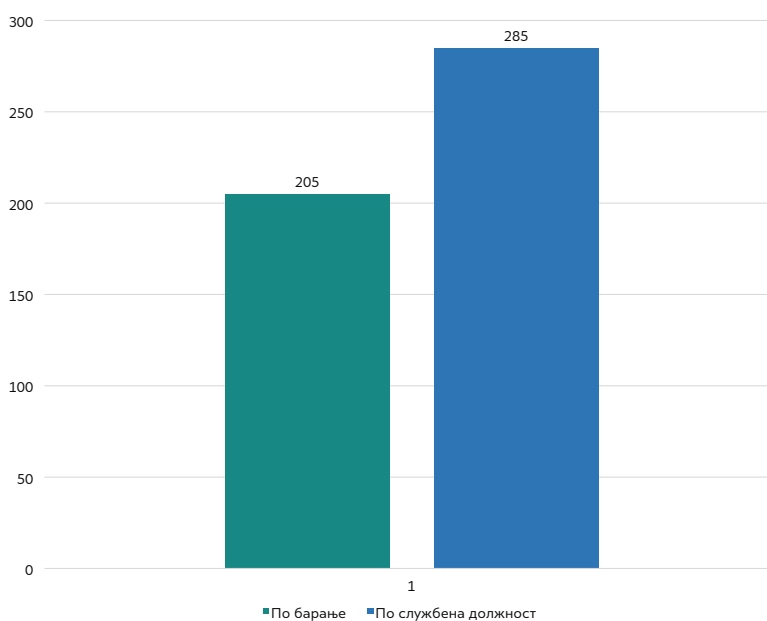
Графикон 11. Пренос на право или обезбедени услуги



Извор: Анкета за парафискални давачки изработена од оштините, 2021

Плаќањето на парафискални давачки може да се започне на барање на плаќачите (физички и правни лица), на пример, за административни такси за обезбедување на одреден документ или за надоместок за стекнување еко-дозвола или лиценца за ноќен клуб, кабаре и диско клуб. Но, за споредба, за речиси 30% доминира иницирањето парафискални давачки по службена должност, на пример, со туристичката такса, надоместокот за прикажување на името на компанијата, комуналната такса за користење на улиците итн. (Графикон 12).

Графикон 12. Начин на поднесување на барањето за парафискална давачка



Извор: Анкета за парафискални давачки изработена од оштините, 2021 година

5.2. РАЗЛИКИ ВО ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ

Идентификувани се 26 различни парафискални давачки на локално ниво, вкупно 199 за сите 18 општини, а во просек 11 парафискални давачки по општина. Бројот на парафискални давачки на локално ниво не е значаен за компаниите, бидејќи тие се повеќе оптоварени со зачестеноста на нивното плаќање. Така, на пример, во една иста управна постапка, деловениот субјект е принуден постојано да плаќа административни такси за обезбедување на разни документи од општината. Исто така, во текот на годината, деловниот субјект треба повеќекратно да плаќа иста комунална такса, која се наплаќа според времетраењето на користењето на правото/услугата (на пример, за прикажување огласи на јавни места или за користење на градските плоштади).

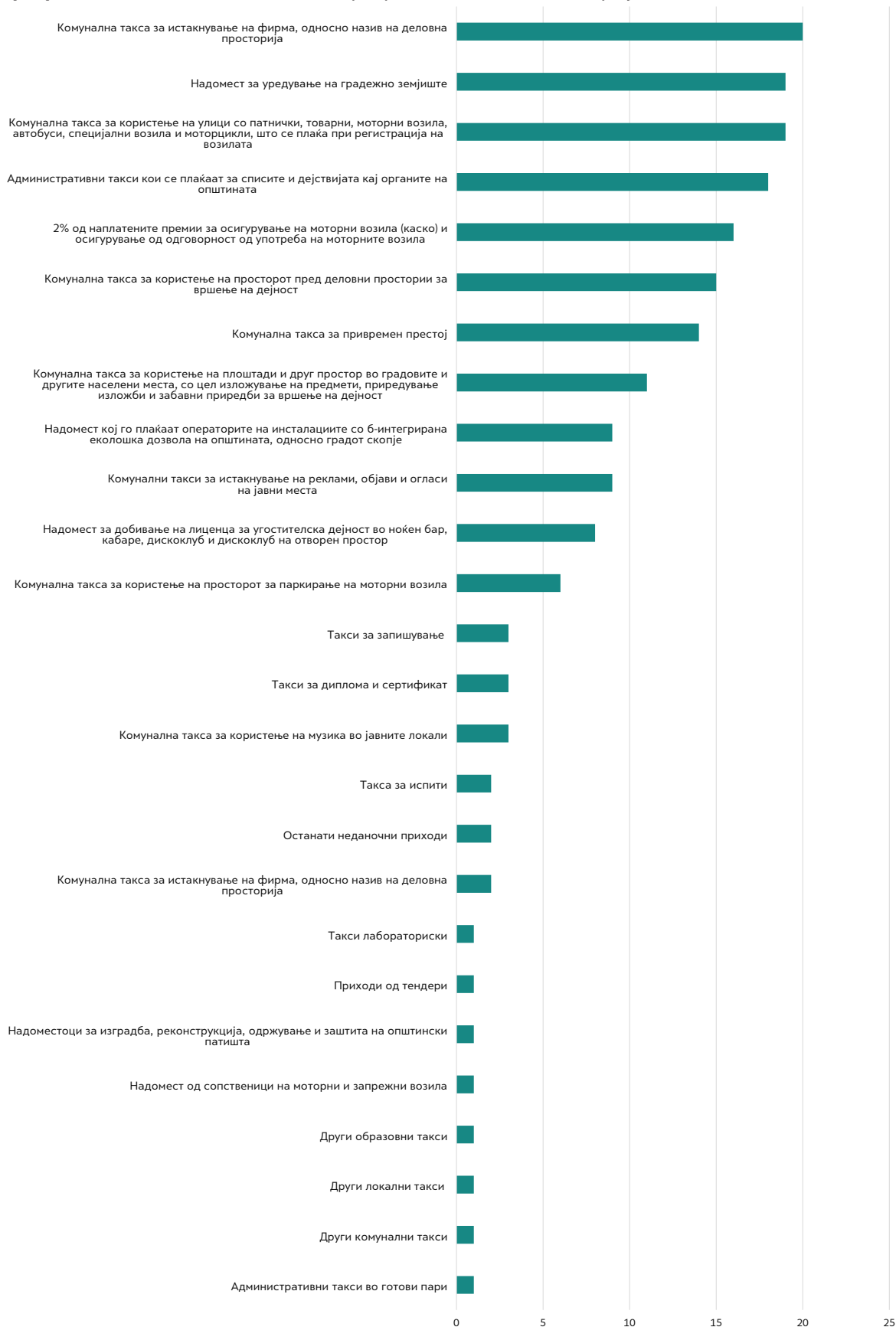
Во однос на застапеноста на одредени парафискални давачки, кои плаќачите (физички и правни лица) ги плаќаат во поголема мера, најмногу се издвојуваат следните давачки: комунална такса за истакнување на фирма/назив на деловен простор, т.н. „фирмарина“, надоместокот за уредување на градежно земјиште, надоместокот за користење улици и административните такси (Графикон 13). Во помала мера се плаќаат образовни такси (за уверенија, дипломи, уписи, полагање испити) и некои други локални/комунални такси.

Главната забелешка на обврзниците (правни и физички лица, кои вршат регистрирана дејност/трговец поединец) во однос на надоместокот за истакнување на името на фирмата е дека општината не дава контра услуга за нејзина наплата на годишно ниво, а дополнително ја наплатува оваа такса од истиот исплатувач за секоја новооснована подружница (продавница и сл.). Понатаму, плаќачите бараат надоместокот за прикажување на името на компанијата да се определи според големината и прометот на субјектот за да се постигне поголема правичност.

Проблем со надоместокот за уредување на градежното земјиште е високата цена која често не одговара на атрактивноста на градилиштето и на инфраструктурната состојба на таа локација. Дополнително, методологијата на општината за утврдување на цената на овој надоместок воопшто не е транспарентна за плаќачите (физички и правни лица кои градат).

Понатаму, плаќачите како товар ги истакнуваат давачките од комбиниран национален и локален карактер, за чие плаќање за возврат не добиваат директна корист. На пример, надоместокот за лиценца за вршење на угостителска дејност во ноќен бар, кабаре, диско клуб и диско клуб на отворен простор, е пропишан во законскиот ценовен опсег со Законот за угостителска дејност (од 2.500 до 5.000 евра за кабаре, од 5.000 до 7.000 евра за ноќен бар, од 7.000 до 10.000 евра за диско клуб и диско клуб на отворен простор), но конкретната цена на лиценцата во овој ценовен опсег се утврдува со одлука на советот на општината, односно советот на град Скопје. Постапката за издавање на лиценцата ја води Министерството за економија во чии рамки исплатувачот плаќа половина од лиценцата на сметката на општината (градот Скопје) како приход, на чија територија би се одвивале угостителските дејности а другата половина од лиценцата до државниот буџет.

Графикон 13. Застапеност на парафискални давачки (број и големина на ПФД)



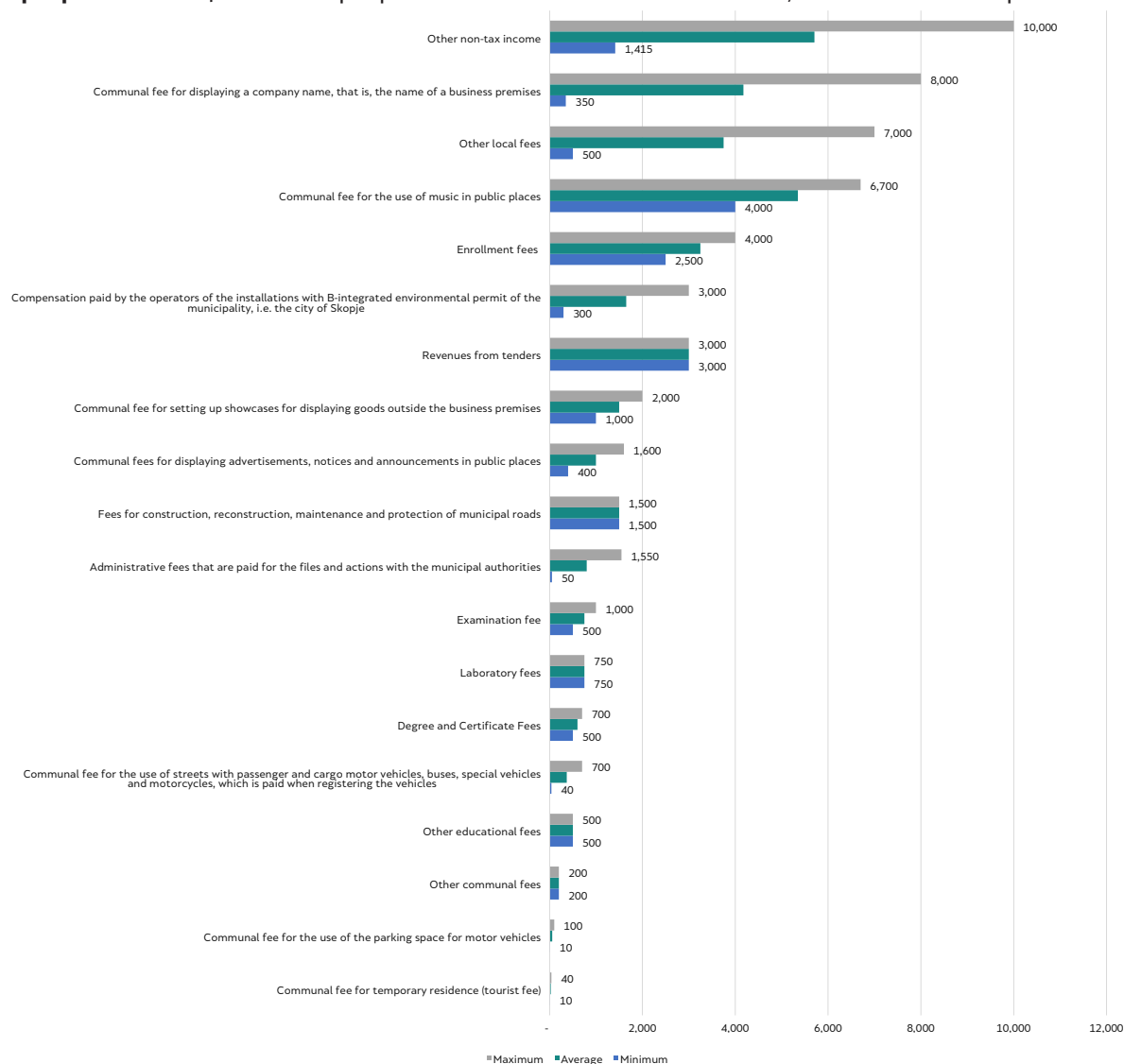
Извор: Анкета за парафискални давачки изработена од општините, 2021 година

5.3. СПОРЕДБА НА ЦЕНИ

Методологијата за формирање на цената на локалните парафискални давачки не е секогаш транспарентна и јасно специфицирана за плаќачите. Во најголем број случаи, советот на општината со одлука ја определува цената на одредена такса или надоместок, но во рамките на пропишаниот законски опсег на цени.

Така, на пример, цената на комуналните такси, како најчести локални парафискални давачки (такса за прикажување на името на компанијата, надоместок за рекламирање на јавен простор, надоместок за користење улици и сл.) е пропишана во законски ценовен опсег (од/ до) со тарифата која е составен дел на Законот за комунални такси, а советот на општината со одлука посебно ја утврдува цената на таксите во рамките на овој законски опсег, што важи за плаќачите на таа општина. Со оглед на ваквиот начин на определување на цените на давачките, на Графикон 14 е прикажан опсегот на цените по парафискална давачка, односно нивните минимални, максимални и просечни цени.

Графикон 14. Цена по парафискална наплата - минимална, максимална и просечна



Извор: Анкета за парафискални давачки изработена од општините, 2021 година Белешка: Лиценца за ноќен клуб, кабаро и диско клуб е исклучена од пресметката како екстремна вредност, како и таксата за уредување на градежно земјиште поради сложеност на утврдување на неговата цена и надоместоци и премии за осигурување на моторни возила (каска), кој се одредува како процент на најлаѓени осигурителни премии.

Според вкупниот ценовен опсег на парафискални давачки, анализата утврди три групи на парафискални давачки: најниски давачки, средно-високи давачки и највисоки давачки.

Групата на **најниски парафискални давачки** чија цена се движи од 10 до 1.000 МК денари вклучува (од најниска до највисока такса):

- Туристичка такса (комунална такса за привремен престој);
- Комунална такса за паркирање;
- Надоместоци за образование (надоместоци за испити, надоместоци за дипломи и сертификати и други);
- Комунална такса за користење улици;
- Лабораториски такси.

Групата **средно-високи парафискални давачки** чија цена се движи од 1.500 до 4.000 МК денари вклучува (од пониска до повисока такса):

- Административни такси;
- Надоместоци за изградба и одржување на јавни патишта;
- Комунална такса за огласи;
- Комунална такса за изложување добра;
- Приходи од тендери;
- Б-интегрирана еколошка дозвола;
- Котизација за образование.

Во групата на **највисоки парафискални давачки** чија цена се движи од 4.000 до 10.000 МК денари вклучува (од најниска до највисока такса):

- Комуналната такса за користење музика на јавни места;
- Надомест за прикажување на името на компанијата;
- Други неданочни приходи и други локални такси (надоместоци за користење општински јавни патишта; за поставување инсталации, објекти и опрема на патот, заштитниот појас и багажникот на општинските патишта и улици).

Надоместокот за лиценца за вршење на угостителска дејност во ноќен бар, кабаре, диско клуб и диско клуб на отворен простор не е прикажан на графиконот, како екстремна вредност (цената се движи од 2.500 до 10.000 евра).

Надоместокот за уредување на градежно земјиште, кој исто така не е прикажан на графиконот поради сложената методологија на неговото утврдување, е пропишан со Законот за градежно земјиште (поврзан со Законот за градење). Висината на надоместокот зависи од степенот на уредување на градежното земјиште со објекти од комунална инфраструктура (во различни градежни зони), што го одредуваат општините во своите програми. Цената на овој надоместок општините ја одредуваат во зависност од градежната зона и видот на градбата според квадратурата, должината или единицата, со множење на утврдените коефициенти со м² од вкупната нова корисна површина што треба да се изгради, што се утврдува како збир од нето површини на подовите во сите простори во зградата.

Во графиконот е изоставена и цената на надоместокот од премиите за осигурување на моторни возила (каска) и осигурување од автоодговорност, пропишана со Законот за супервизија на осигурување, која е процентуална, т.е. 2% од овие премии за осигурување собрани од осигурителните компании претставуваат приход на општината.

5.4. ТРОШОЦИ ЗА ИЗДАДЕНИ УСЛУГИ

Трошоците кои општините ги имаат како резултат на издавање услуги за кои наплаќаат парафискални давачки не се високи и се сведуваат на административни трошоци за подготовка на документи (решенија) и трошоци за нивна достава (поштарина).

Исклучок од ова се трошоците на општината за уредување на градежното земјиште. Со наплата на оваа такса, општината на плаќачите им овозможува непречен пристап до градилиштето од јавен пат, поставување на водовод, канализација (фекална и атмосферска) и друга инсталација со приклучоци на градилиштето и поставување на сигнализација, така што трошоците на општината поврзани со оваа обврска се значителни и зависат од степенот на уредување на земјиштето. Висината на трошоците за уредување на градежното земјиште според видот на градежните објекти е пропишана со подзаконски акт донесен од министерот за транспорт и врски врз основа на Законот за градежно земјиште [*Подзаконски акт за сѐејенои на уредување на градежно земјиште со објекти од комунална инфраструктура и начини на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од сѐејенои на уредување („Службен весник на Република Македонија“, број 193/2016)*].

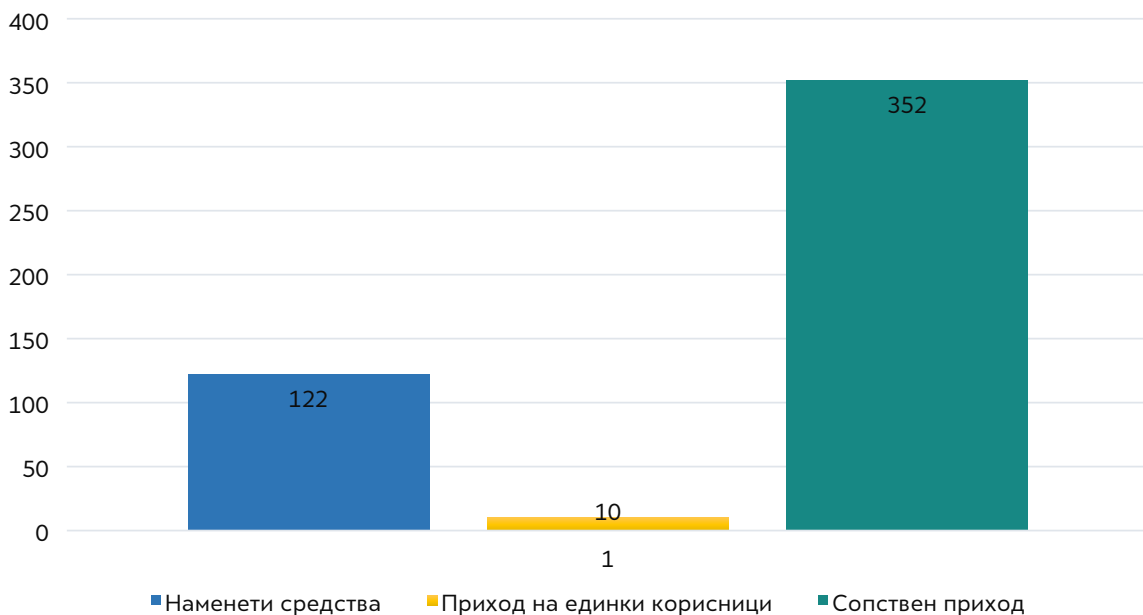
5.5. РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВА

Сопствените приходи на општините претставуваат 73% од наплатените парафискални давачки кои општината ги троши за свои потреби без однапред одредена цел (Графикон 15). Тие вклучуваат комунални такси (такса за прикажување на името на компанијата, надоместок за прикажување оглас, надоместок за користење на јавен простор итн.), административни такси (за издавање разни документи), како и 2% од наплатените премии за осигурување на возила и автоодговорност, лиценца за ноќен клуб, кабаре и диско клуб итн.

Од друга страна, само 25% 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 надоместокот што се наплатува за уредување на градежно земјиште, кои се користат само за реализација на Програмата за уредување на градежно земјиште на општината: за изградба на објекти од комунална инфраструктура, за намена на непречен пристап на градежниците кои плаќаат до градилиштето од јавен пат, за поставување на водоводна канализација (фекална и атмосферска) и друга инсталација со приклучоци на градилиштето и за поставување на сигнализација.

Мала сума од 2% од наплатените парафискални давачки ги претставува приходите на поединечните корисници на средствата од буџетот на општината, на пример, образовните такси за издавање свидетелства, дипломи, за упис и полагање испити како приход на училишта или лабораториски такси.

График 15. Алоцирање на средства



Извор: Анкета за парафискални давачки изработена од општините, 2021 година

6. ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ДЕЛОВНИОТ СЕКТОР ЗА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ

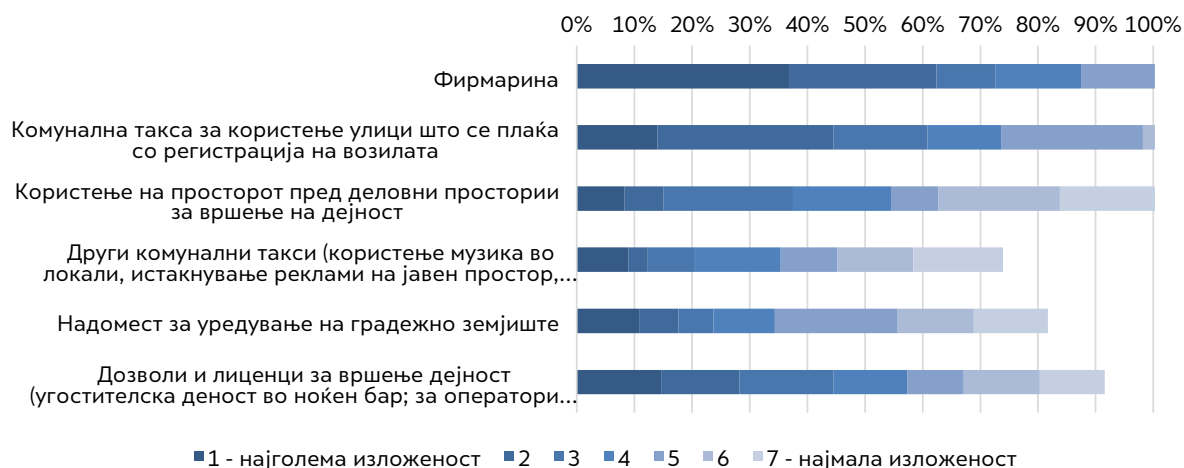
Овој дел од студијата ја анализира перцепцијата на парафискалните давачки од страна на деловниот сектор, во поглед на: изложеноста на компаниите на ПДФ и по големината; Цена на чинење и начин на пресметка на ПДФ; Различните аспекти на оптовареност со ПДФ; Парафискално оптоварување на компаниите кон централната и локалната власт како и оптимизација на ПДФ.

Истражувањето беше спроведено со компании од во Северна Македонија, преку компјутерски и телефонски интервјуа во период од 1 октомври до декември 2021 година. Анкетата беше структурирана така што таргетираше различни изложености од парафискални давачки, во однос на: видот, локацијата и различните аспекти на товарот ПДФ. Истражувањето беше насочено кон малите и средни компании во Северна Македонија. Прашалникот беше целосно одговорен од 150 испитаници.

6.1 ПРЕГЛЕД НА ПАРАФИСКАЛНИТЕ ДАВАЧКИ СПОРЕД ИЗЛОЖЕНОСТА НА КОМПАНИИТЕ ПО СЕКТОРИ И ПО ГОЛЕМИНА

Графикон 16 прави преглед на перцепцијата на компаниите за изложеност кон локални ПДФ, на ранг од 1 - најголема изложеност, до 7 - најмала изложеност. Повеќе од половина (54 проценти) од компаниите го рангирале со 1 и со 2, односно со најголема изложеност ПДФ за фирмарина. Релативно висок товар, претставуваат и парафискалните давачки за комунална такса за користење улици што се плаќа со регистрација на возилата (42 проценти) и дозволи и лиценци за вршење дејност (угостителска деност во ноќен бар; за оператори на инсталации со б-интегрирана еколошка дозвола). Додека, изложеноста кон другите давачки, е доминантно умерена.

Графикон 16: Вкупната изложеност на компаниите на парафискални давачки кон локалните власти.



Извор: Анкета за парафискални давачки, декември 2021 година

Сепак, постојат разлики во перцепцијата за изложеноста на различен тип ПФД во зависност од големината на компанијата (Графикон 16).¹ 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 кај големите компании. Тоа може да се должи на обврската и 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 на градежно земјиште, најсилно ги чувствуваат големите компании, а најмалку микрокомпаниите. Но, има и одредени категории парафискални давачки, кои се поголеми за одреден тип на големина на компании, како што се користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност, каде што перцепцијата за оптовареност е неколкукратно поголема кај малите компании во споредба со другите по големина компании 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 деност во ноќен бар; за оператори на инсталации со б-интегрирана еколошка дозвола), каде што перцепцијата за најголем товар е поистакната кај средните по големина компании.

Графикон 17: Најголема изложеност на компаниите на парафискални давачки според големината на правното лице.

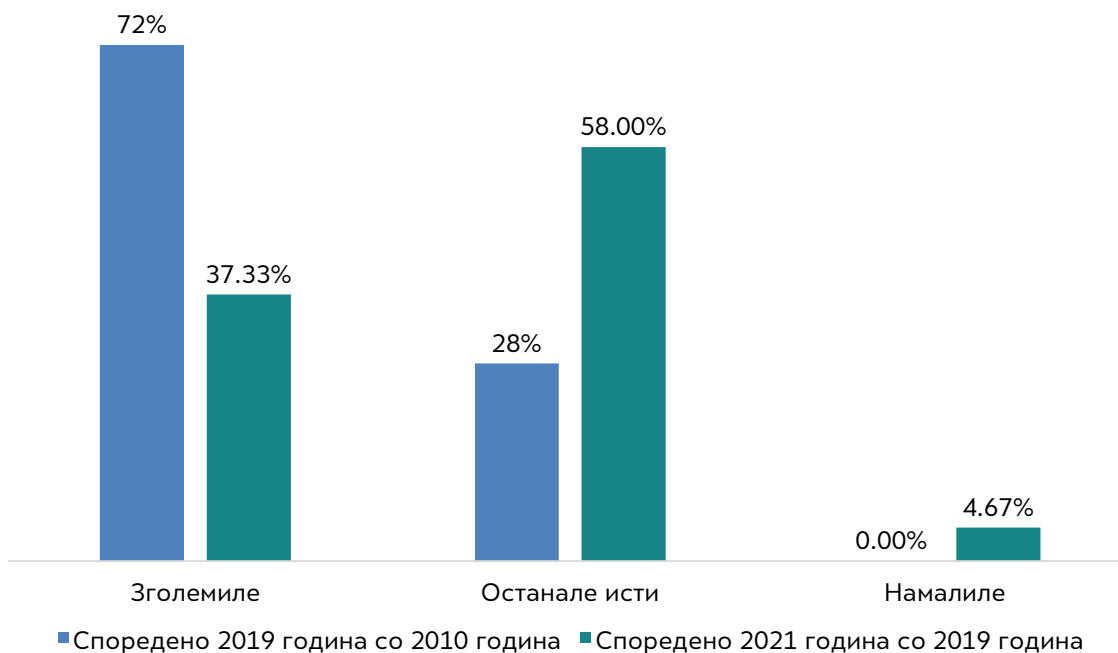


Извор: Анкети за парафискални давачки, декември 2021 година

¹ Класификацијата на големината на правниот субјект е според Законот за трговски друштва.

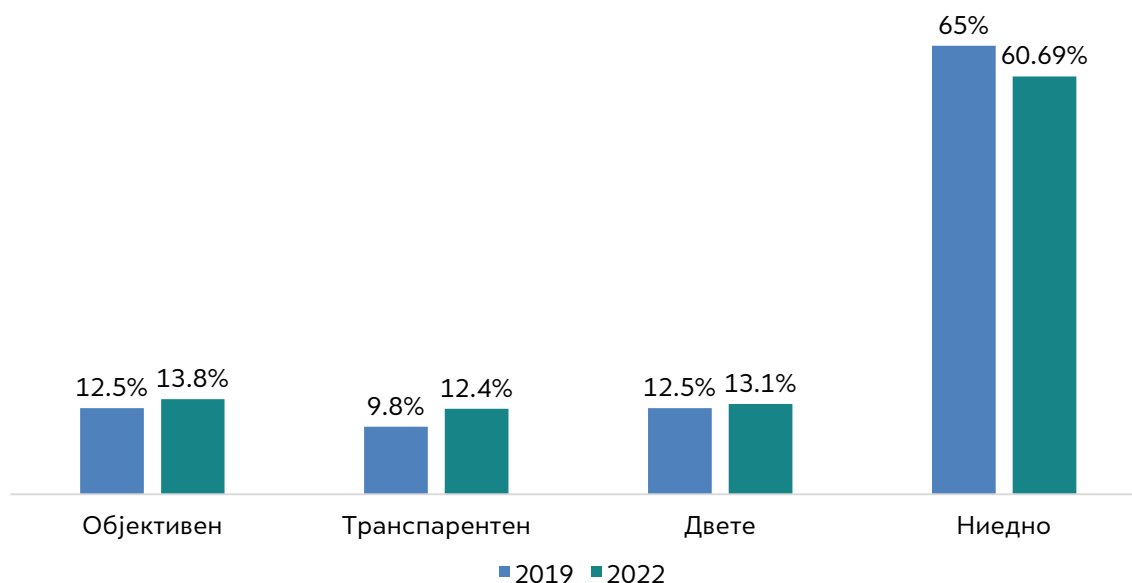
Покрај моментната оптовареност на компаниите со ПФД, трендот на оптоварување со нив е, исто така, значаен. 58 проценти од компаниите сметаат дека ПФД останале исти, во споредба со 2019 година, и 37 проценти сметаат дека ПФД се зголемиле (Графикон 18). Споредено со перцепцијата на компаниите во 2019, 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 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 на нови давачки е повнимателно, но сеуште процесот на оптимизација не е започнат 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 (оптимизација и примена на соодветна методологија при формирање на цената), изразена преку нивно приоритизирање 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 чинители (компаниите, институциите, тинк тенковите и експертите) и нивни поголем третман во медиумите.

Графикон 18: Споредба на перцепцијата за парафискалните давачки во 2021 година во однос на 2019 и 2010 година



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

Графикон 19: Перцепцијата за методологијата со која се формира цена во 2019 и 2021 година



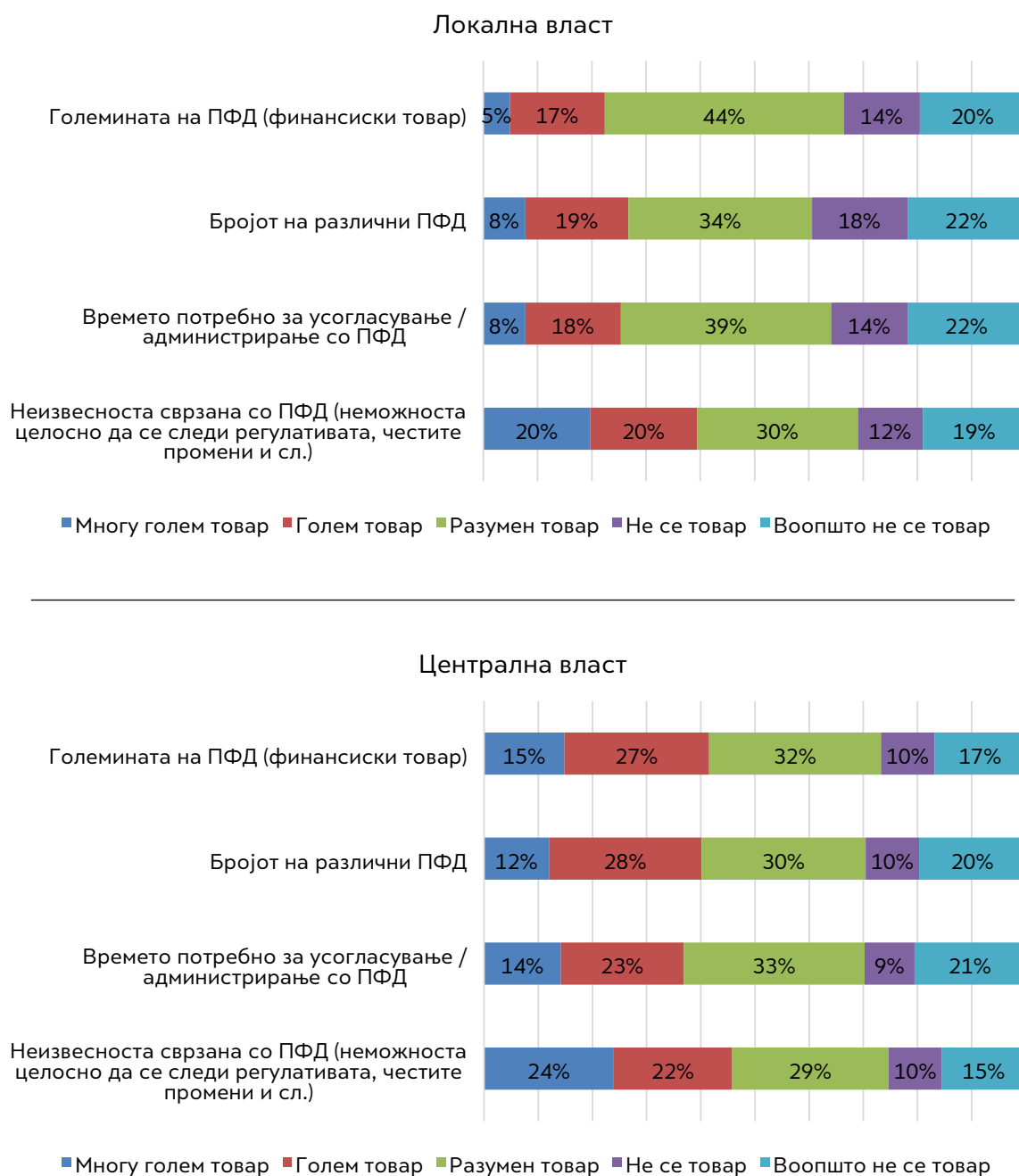
Извор: Анкета за парафискални давачки, 2019 и декември 2021 година

6.2 РАЗЛИЧНИТЕ АСПЕКТИ НА ОПТОВАРЕНОСТ СО ПАРАФИСКАЛНИТЕ 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 5 ја претставува перцепцијата на компаниите за различните аспекти на оптовареност што ги предизвикуваат ПФД. Резултатите покажуваат дека постојат разлики за перцепцијата на оптовареност со локални централни парафискални давачки. Од секој аспект, компаниите сметаат дека товарот од парафискалните давачки кон централните власти е многу поголем во споредба со товарот кон локалните власти.

Во однос на различните аспекти на оптовареност, кај парафискалните давачки кон локалните власти, финансискиот товар е релативно помал во споредба со неизвесноста, времето потребно за усогласување, неизвесноста и многубројноста на ПФД. Во споредба со парафискалните давачки кон централната власт, каде што, финансискиот товар е втор најзначаен товар после неизвесноста сврзана со ПФД (неможноста целосно да се следи регулативата, честите промени и сл.). Следствено, потрошените ресурси за управување на обврските што произлегуваат од ПФД освен финансиски ресурси вклучуваат и човечки ресурси. Па така, време за поднесување и за комуникација со службениците и за подготовка на документацијата, се најмалку еднакви, а во случајот на ресурсите за ПФД кон локалната власт, и поголеми од потрошените финансиски ресурси (Анкета за парафискални давачки, 2021). Во однос на ПФД кон централната власт, финансискиот ресурс е најзначаен потрошен ресурс.

Графикон 20: Различните аспекти на отповареност со парафискални давачки



Извор: Анкејта за парафискални давачки, декември 2021 година.

Таквата состојба дава насока за потенцијалните форми за оптимизација, кои може да имаат различна форма во зависност од типот на давачката но и нивото (локална власт или централна власт). Така, освен намалувањето на цената, формите на оптимизација може да бидат и прилагодување на цената според големината на компанијата, дигитализација на поднесокот и администрирање на поднесокот, спојување или зголемување на наменското трошење на средствата уплатени за парафискални давачки.

6.3 ОПТИМИЗАЦИЈА НА ПФД ШТО ЌЕ ЈА ЗГОЛЕМИ КОНКУРЕНТНОСТА НА ВАШАТА КОМПАНИЈА, ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА КОМПАНИИТЕ

Резултатите се корисни за потенцијалните типови на оптимизација, кои може да имаат различен облик во зависност од видот на давачките и нивото (локална власт или централна власт). Така, освен намалување на цената, оптимизацијата може да има и форма на прилагодување на цената според големината на компанијата, дигитализација на поднесоци и администрирање на поднесоци, спојување или зголемување на наменското трошење на средствата платени за парафискални давачки. Табела 6, прави приказ на перцепцијата на компаниите во однос на формите на оптимизација кои би ја зголемиле нивната конкурентност, за различен тип на ПФД. Според компаниите, намалувањето на цената е најпреферирана форма на оптимизација на ПФД за зголемување на конкурентноста, иако постојат разлики. Ваквата перцепција е најсилно изразена кај давачките за лиценци, дозволи и сертификати кон Централната власт, каде што скоро половина од компаниите сметаат дека намалувањето на цената на овие давачки е преферирана форма за зголемување на конкурентноста. Слично, и кај надоместот за уредување на градежно земјиште, намалувањето на цената е форма која е позастапена во однос на другите форми (38 проценти). Усогласувањето на цената соодветно на големина или тип на субјект или вид на дејност или соодветно на потребата за користење јавна услуга/право, е најпосакувана форма за оптимизација кај фирмарината (30 проценти), во однос на останатите форми. Оваа форма е една од позначајните форми на оптимизација и кај дозволите и лиценци за вршење дејност (угостителска деност во ноќен бар; за оператори на инсталации со б-интегрирана еколошка дозвола). Наменското користење на приходите по основ на ПФД е форма за оптимизација која е соодветна и попреперирана 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). Преференцијата во однос на подобрување на услугата (поефикасно администрирање, електронско поднесување на барањата и сл), е умерена, за скоро сите давачки, и се движи од 10 проценти до 14 проценти, што е контрадикторно со товарот кој компаниите го чувствуваат во однос на поднесокот и администрирање на истиот. Спојувањето со други давачки е најмалку преферирана форма на оптимизација.

Табела 6 : Форма на оптимизација на парафискалните давачки што ќе ја зголеми конкурентноста на вашата компанија, перцепцијата на компаниите

| Фирмарина | Комунална такса за користење улици што се плаќа со регистрација на возилата | Комунална такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност | Други комунални такси (користење музика во локали, истакнување реклами на јавен простор, користење плоштади) | Надомест за воведување на градежно земјиште | Дозволи и лиценци за вршење дејност (гостителска дејност во ноќен бар; за оператори на инсталации со б-интегрирана еколошка дозвола) | Давачки за лиценци, дозволи и сертификати кон Централната власт |
|---|---|---|--|---|--|---|
| Намалување на цената | 25% | 29% | 30% | 24% | 38% | 45% |
| Усогласување на цената соодветно на големина или тип на субјект или вид на дејност или соодветно на потребата за користење јавна услуга/право | 30% | 17% | 16% | 14% | 13% | 15% |
| Спојување со други давачки на исто или различно државно ниво | 3% | 7% | 6% | 11% | 7% | 5% |
| Подобрување на услугата (поефикасно администрирање, електронско поднесување на барањата и сл) | 10% | 10% | 14% | 13% | 11% | 16% |
| Приходите кои надлежните органи ги примаат по основ на ПДФ, наменски да се користат за унапредување на услугите кои се нудат | 14% | 18% | 14% | 14% | 15% | 12% |
| Не е потребна оптимизација | 17% | 18% | 20% | 24% | 16% | 6% |

Извор: Анкети за парафискални давачки, декември 2021 година.

7. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Парафискалните давачки и понатаму претставуваат умерено голем товар за бизнис секторот, каде што микро и малите компании овој товар го чувствуваат посилно, 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, треба да се испитаат причините, дали е резултат на воведување нови давачки или дополнителна верификација на веќе постоечки 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 движи во просек е од 8 до 15 парафискални давачки и главно тука се комуналните такси, градежни дозволи и поретко некои сертификати за образование. Во однос на различните аспекти на оптовареност, кај парафискалните давачки кон локалните власти, 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 најзначаен товар после неизвесноста сврзана со ПФД (неможноста целосно да се следи регулативата, честите промени и сл.).

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

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 давачки со иста цел и целосно напуштање на праксата на двојни наплати за иста услуга.
- Воспоставување на 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, дел од информациите за цените на јавните услуги сè уште недостасуваат
 - 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) деловните субјекти кои се обврзници на овие давачки; (4) основата по која се наплатуваат неданочните приходи/парафискалните давачки; (5) процентот или апсолутниот износ на потребната уплата; (6) институција

- или организација која го остварува овој приход и (7) ресорното министерство;
- Определувањето на цената 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 кои одговараат на сите, бидејќи тие непропорционално влијаат на помалите бизниси;
 - 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 износите најмалку неколку месеци пред почетокот на фискалната година за да се зајакне предвидливоста. Ова, исто така, ќе обезбеди период на прилагодување за бизнисите 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 помеѓу 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 надворешни независни експерти да учествуваат во оваа Работна група за дополнително да се погрижат да се заштитат јавните интереси;
 - Непропорционално високите давачки – особено оние кои се однесуваат на условите за влез во одреден сектор или пазарен сегмент – се особено штетни за ММСП. Високите такси за влез ги обесхрабруваат новите бизнисмени од секторот на ММСП и придонесуваат за поволна регулаторна средина за олигополските структури во одредени сектори;
 - The ratchet effect е економски процес кој е тешко да се врати назад откако е во тек или веќе се случил. Се чини дека има јасен ефект на преплет за повеќето парафискални давачки, кои лесно се множат и чии износи се зголемуваат со текот на времето
 - Значајно (не само формално) вклучување и учество на бизнисите и стопанските комори е клучна состојка на успешната реформа на парафискалните давачки. Постои високо ниво на недоверба и незадоволство кај работодавачите - особено кај ММСП - од нивната вклученост. Потребно е да се избегне нетранспарентност на процесот на одлучување и регулаторна ароганција.

- Треба да се воспостави посебен јавно достапен и транспарентен регистар за неданочни плаќања и парафискални давачки на локално ниво или во рамките на Министерството за локална самоуправа или Министерството за информатичко општество и администрација.

Препораки за парафискалните давачки на локално ниво:

- Оптимизација и рационализација на парафискалните давачки, преку следните форми:
 - дигитализација на поднесоците, комуникацијата и администрирањето на поднесокот
 - намалување на цената на: фирмарина при основање филијала/продавница на истиот обврзник; градежна дозвола; надоместок за користење на просторот пред деловниот простор, со можност за времено ослободување од плаќање за користење угостителски тераси во пасивен туристички период;
 - прилагодување на цената според големината/потенцијалот на компанијата (на пример, надоместокот за фирмарина) или според локацијата (на пример, надоместокот за уредување на градежното земјиште и надоместокот за користење на просторот пред деловниот простор);
 - Наменското користење на приходите по основ на ПФД е форма за оптимизација која е соодветна и попреферирана 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 идентификација на парафискални давачки да се надгради со податоци за сите општини во Република Северна Македонија;
 - Парафискалните давачки кои се делат помеѓу локалните и централните власти (на пример дозволите за игри на среќа, дозволите и лиценците за изградба на електрани од обновливи извори на енергија) да бидат рамномерно распоредени, а Општината на чија 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.²

² <https://www.financethink.mk/en/analytic-reports/>

РЕФЕРЕНЦИ И БИБЛИОГРАФИЈА

Bajo, A. (2007). Fiskalna decentralizacija. In K. Ott (Ed.), Javne financije u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javne financije.

Bajo, A., & Jurlina Alibegović, D. (2008). Javne financije lokalnih jedinica vlasti. Zagreb: Školska knjiga.

By-Law on the level of arrangement of construction land with communal infrastructure facilities and the method of determination of the amount of costs for the arrangement depending on the level of arrangement («Official Gazette of the Republic of Macedonia», number 193/2016).

Corthay, Laurent. 2009. “Local Taxes, Regulations, and the Business Environment: Finding the Right Balance.” Investment Climate IN PRACTICE note, No. 5. World Bank Group, Washington, D.C.

Deak, D. (2003). Hungary in international tax planning. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.

Economic Chamber of Macedonia (2018) Non-tax and parafiscal charges as a burden to the legal entities in the Republic of Macedonia. Economic Chamber of Macedonia.

European Commission (2022) North Macedonia Progress Report. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, Brussels: European Commission.

Federal Ministry of Finance of B&H (2022), Register of fees and charges in the Federation of B&H, available at: <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=186&idmeni=31#> [accessed April 12, 2022]

Galić, B. (2016). Neporezna davanja u Hrvatskoj. Financijski klub. Available at: <http://finance.hr/neporezna-davanja-u-hrvatskoj/> [accessed April 12, 2022]

Garvanlieva Andonova, V., Velkovska, I., Nikolov, M., Mitevski, I., Ristovski, M. and Trajanovski, M. (2018), Assessment of Non-Tax and Parafiscal Costs and Regulatory Compliance Case: Food Processing Industry and Construction Sector, National and University Library “St. Kliment Ohridski”, Skopje, N. Macedonia

Garvanlieva Andonova, Vesna, Ivana Velkovska, Marjan Nikolov, Igor Mitevski, Milan Ristovski and Miroslav Trajanovski (2018) Assessment of non-tax and parafiscal costs and regulatory compliance - Case: food processing industry and construction sector. Skopje: Center for Economic Analysis and Institute for Democracy.

Government of the Republic of Croatia. (2014b). Nacionalni program reformi 2014. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp2014_croatia_hr_0.pdf [accessed April 12, 2022]

Government of the Republic of Croatia. (2015a). Nacionalni program reformi 2015. Available at: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Nacionalni%20program%20reformi%202015.pdf> [accessed April 12, 2022]

ILO-MEF(2017)Report on parafiscal charges in Montenegro. The Montenegrin Employers Federation (MEF) and the International Labour Organization.

IMF – International Monetary Fund. (1986). A Manual on Government Finance Statistics (GFSM 1986), available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/1986/eng/index.htm> [accessed April 12, 2022]

Institute of Public Finance. (2010). Registar neporeznih prihoda. Istraživanja 2006–

2010. Zagreb: Institut za javne financije. Available at: <http://www.ijf.hr/hr/istrazivanja/dovr-353-ena-istrazivanja/540/%202006-2010/registarneporeznih-prihoda/175> [accessed April 12, 2022]

Jelčić, B. (2001): Javne financije. Zagreb: RRif plus.

Jurubita, Ramona. 2019. GEO 114/2018 – Taxes and parafiscal charges due from 2019. KPMG.

Karačić, D., Bestvina Bukvić, I. and Bedeković, M. (2017), The influence of the Register of Non-Tax Revenues on the Efficiency of the Non-Tax Revenue System in the Republic of Croatia. International Public Administration Review, 15(1), 53–69.

Kostic, V. (2018), Report on Parafiscal Charges in Montenegro: The Analysis of Parafiscal Burdens at Local Level – Municipalities Danilovgrad, Bijelo Polje and Budva, Montenegrin Employers Federation (MEF), Podgorica, Montenegro

KPMG (2019) GEO 114/2018 - Taxes and parafiscal charges due from 2019, available at: <https://home.kpmg/ro/en/home/insights/2019/01/oug-114-impozite-taxe-parafiscale-2019.html> [accessed April 12, 2022]

Loeprick, Jan. 2009. “Small Business Taxation: Reform to Encourage Formality and Firm Growth.” Investment Climate IN PRACTICE note, No. 1. World Bank Group, Washington, D.C.

National Alliance for Local Economic Development – NALED (2017), Five Types of Para-fiscal Charges that Smother Citizens and Businesses, available at:

<https://naled.rs/en/vest-pet-vrsta-parafiskala-koji-guse-gradjane-i-privredu-373>
[accessed April 12, 2022]

National Audit Office. (2015). Izvešće o obavljenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. godinu. Zagreb: Državni ured za reviziju. Available at: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080831/IZVJESCE_REVIZIJA_IZRSENJE_PRORACUNA_2014.pdf [accessed April 12, 2022]

OECD. (2016). Revenue Statistics 2016. OECD Publishing, doi: 10.1787/rev_stats-2016-en-fr, available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2016_rev_stats-2016-en-fr#.WLOYM9LhA_4#page1 [accessed April 12, 2022]

Perić, R. (2000). Naknade kao prihodi jedinica lokalne samouprave. Zbornik radova Tendencije u razvoju financijske aktivnosti države (pp. 39–143). Zagreb, HAZU

Petreski, B. and Petreski, M. (2019), Exploratory Analysis of Parafiscal Charges for Small and Medium-sized Enterprises in the Republic of North Macedonia, Policy Study No 26, Finance Think, Skopje, N. Macedonia

Roller, D. (2009). Fiskalni sustavi i oporezivanje poduzeća. Zagreb: RRiF plus d.o.o.

Serbian Association of Employers (2015), Fiscal and Parafiscal Burdens of Entrepreneurs and SMEs in the Republic of Serbia, Position Paper, Belgrade, R. Serbia

Serbian Association of International Road Hauliers (2018) The Register of all non-tax fees in the Republic of Serbia is established, available at: <http://www.pumedtrans.com/vesti/2769-dostupan-registar-svih-neporeskih-nameta-u-republici-srbiji> [accessed April 12, 2022]

Susic, I., Atlagic, N. and Radivojevic, M. (2015), A New System For Monitoring of Para-Fiscal Levies Based on Knowledge Bases and New Software Solutions, IJISSET - International Journal of Innovative Science, Engineering & Technology, Vol. 2 Issue 7, ISSN 2348 – 7968, Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

Union of Chambers of Commerce (2022) Proposals to reduce or revoke the parafiscal charges. Skopje: Union of Chambers of Commerce.

USAID / NALED (2022), Parafiscal Month, available at: <https://www.jpdr.rs/mesec-parafiskala> [accessed April 12, 2022]

USAID Support to Regulation of Para-fiscal Charges Project (2022), Register of Non-tax Fees, <http://parafiskali.rs/registar-neporeskih-nameta/> [accessed April 12, 2022]

