

**Документ за јавни политики за даночна транспарентност:**

**Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа во Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните**

**Проблем:**

- Класичниот пристап на комуникацијата во комбинација со ниското ниво на партиципативност (учество) на граѓаните при носењето на одлуките во трошењето на средствата од прибраните даноци и давачки, како и ниското ниво на отчетност на локалната самоуправа, води до низок даночен морал кај даночните обврзници.

**Носечка порака:**

- Нивото на даночната транспарентност, како елемент од целокупната фискална транспарентност на општините во Северна Македонија, според достапноста на документите, информациите, прегледите и анализите поврзани со даночниот систем на локално ниво, бележи потреба за општо унапредување на целокупниот процес. Кај општините во РСМ постои простор за унапредување на даночната транспарентност. Општините во Северна Македонија препорачливо е да ги унапредат напорите за најпрво информирање и известување на граѓаните за посебните локални даноци, обврските и правата кои произлегуваат од регулативата, потоа објавување, обелоденување на податоци, информации и прегледи за буџетските проекции за даноците, и реализацијата како и објаснувања за проекциите и реализацијата и за импликациите. Подобрувањето на системот за оданочување кон фер, транспарентен и ефикасен систем е од суштинско значење за ефективно оданочување и добра информираност на јавноста и за градење на доверба од страна на даночните обврзници.

## Концепт на фискална, буџетска и даночна транспарентност

Според ММФ, *фискалната транспарентност* во јавните финансии е главен елемент на доброто владино управување кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал<sup>1</sup>.

*Буџетската транспарентност* е потесен концепт, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус. Се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор. Овие три столбови се мерат и како индикатори од глобалната иницијатива на ОБИ која врши рангирање на голем број на земји во светот.<sup>2</sup>

*Даночната транспарентност* на глобално ниво, како термин опфаќа отвореност на даночните податоци за цели на глобалната соработка. Според ОЕЦД, и Глобалниот Форум за даночна транспарентност и размена на информации за даночни цели<sup>3</sup> (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes<sup>4</sup>) претставува: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“<sup>5</sup> и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели<sup>6</sup>. Даночната транспарентност или достапноста на информациите поврзани со процесот на оданочување, прибирање на локалните даноци и трошење на даноците е

### Методолошки аспект

Даночната транспарентност е со фокус на достапноста на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со даночниот систем како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки.

Достапноста на документите, информациите и податоците се утврдува преку преглед на веб-страниците на секоја општина во РСМ и преку БПИЈК. Врз основа на нивото на достапност на наведените информации се утврдува степенот на даночна транспарентност во пет нивоа на даночна транспарентност, од највисоко „многу високо ниво“, до „многу ниско ниво“ на даночна транспарентност. Податоците и наодите за транспарентност се однесуваат за фискалната 2020/2021 година, додека прибирањето на податоците и информациите е спроведено во текот на месеците март до крајот на мај 2021 година.

Транспарентноста и достапноста на податоците за локалните даноци и нивното трошење кај општините во РСМ ја следиме преку степенот на постоење (подготовка) и достапност на стратешки документи како што може да биде локална даночна стратегија и/или стратегија за управување со ризици, информации и јавна достапност за локалните даноци како и учеството на граѓаните во носењето на одлуките за трошењето.

<sup>1</sup> Види повеќе на:

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>

<sup>2</sup> Види повеќе:

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

<sup>3</sup> Република Северна Македонија е една од 162те членки на глобалниот форум

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/tax/transparency/>

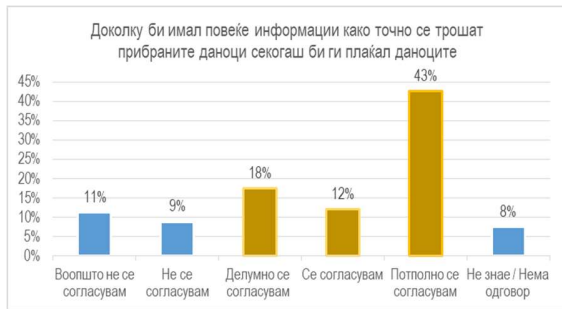
<sup>5</sup> Види повеќе: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>

<sup>6</sup> Global Forum, the exchange of information on request (EOIR) and automatic exchange of information (AEOI) standards.

дел од фискалната транспарентност и отчетност на локалните самоуправи.

## Довербата во начинот на трошењето на локалните даноци е на ниско ниво

Над 72% од граѓаните се согласуваат (делумно до целосно) дека доколку би имале повеќе информации каде и како се трошат прибраните даноци секогаш целосно и навремено и ги плаќале даноците. Речиси исто толку одговориле и дека доколку имаат повеќе информации за начинот, местото за тоа како да плаќаат даноци редовно би ги плаќале даноците.



## Колку општините се даночно транспарентни?

Во зависност од постоењето на стратешки документи за даноци и управување со ризици, преку постоење на алатка или форма за поттикнување на даночната транспарентност, до објавување и достапност на информации за локалните даноци, нивното прибирање и трошење, степен на достапност на информации за даночните служби и слично, можеме да констатираме дека на ниво на РСМ општините неопходно е да работат на поголемо ниво на даночна транспарентност. Како општини кои имаат повисок интензитетот на даночна транспарентност во споредба со останатите, може да се издвојат пет ЕЛС и тоа Прилеп, Град Скопје, Кавадарци, Битола и Куманово што укажува на постоење на добри практики на транспарентност во делот на локалните приходи, што пак не е случај со 22 општини кои воопшто или во минимална мера прават напори за информирање на граѓаните за управувањето со јавните локални приходи.

## Интензитет на даночна транспарентност

Многу висок	Висок степен	Среден степен	Низок степен	Многу низок
	Куманово	Босилово	Гази Баба	Зелениково
	Битола	Гостивар	Кисела Вода	Сарај
	Град Скопје	Желино	Струмица	Чучер Сандево
	Кавадарци	Чашка	Зрновци	Лозово
	Прилеп	Карбинци	Пехчево	Росоман
		Кочани	Струга	Петровец
		Пробиштип	Боговиње	Крушево
		Дебар	Врапчиште	Новаци
		Василево	Неготино	Арачиново
		Ново Село	Делчево	Студеничани
		Кратово	Дебрца	Чаир
		Брвеница	Кичево	Шуто Оризари
		Свети Николе	Долнени	Дојран
		Берово	Бутел	Липково
		Вевчани	Конче	Ранковце
		Центар Жупа	Демир Капија	Маврово и Ростуше
		Демир Хисар	Виница	Теарце
		Сопиште	Чешиново Облешево	Тетово
		Богданци	Македонски Брод	Македонска Каменица
		Велес	Кривогаштани	Пласница
		Ресен	Могила	Старо Нагоричане
		Илинден	Аеродром	Јегуновце
		Валандово	Ѓорче Петров	
		Гевгелија	Карпош	
		Крива Паланка	Центар	
		Охрид	Радовиш	
			Градско	
			Штип	

## Управување со ризици поврзани со даноците и стратегии за управување со ризици

Само 22 општини одговориле (и доставиле) дека општината има усвоено Стратегија за управување со ризици, додека останатите или воопшто не подготвиле стратегија за управување со ризици или пак истите се со изминат рок. Дополнително само 13 од оние 22 ЕЛС кои информирале дека имаат Стратегија за управување со ризици (Прилеп, Ресен, Град Скопје, Илинден, Богданци, Валандово, Куманово, Велес, Кавадарци, Берово, Пробиштип, Вевчани и Центар Жупа) во стратегиите за управување со ризици ги третираат и ризиците поврзани со прибирањето на даноци како што се ниската стапка на прибирање на локалните даноци или пак предвидуваат стратешки мерки за зголемување на напорот или наплатата на даночните приходи.

## Колку општините се одговорни за даночно описменување на граѓаните и зголемување на даночниот морал?

*Во 26 општини во РСМ постои посебно одделение за администрирање на локалните даночни приходи, додека кај останатите не се издвоени во организациската структура и се вообичаено дел од друго одделение или пак сектор, најчесто за финансии.* Во општините Охрид и Куманово администрацијата на локалните даноци ја врши посебен сектор за даноци и комунални такси што не е случај со другите ЕЛС. Кај 17 општини, администрирањето на локалните даноци е дел од одделението за финансиски прашања.

Имено, на веб страниците кај 33% од општините, не може да се најдат контакт информации од службените лица од одделенијата и секторите за даноци и финансиски прашања, што го отежува пристапот за информирање на граѓаните.

## *Информирањето на граѓаните за локалните даноци, односно постоењето на информации*

*за тоа кои даноци ги администрира општината, стапката на данокот/ците, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса.* Имено, само седна третина (28 ЕЛС) од општините, на своите веб страни имаат описни информации за видот на локалните даноци како и стапките на оданочување, даночната основа, а со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните, и дополнително две општини имаат објавено оскудни информации. *Останатите две третини од општините во РСМ на своите страници немаат објавено никакви информации за видовите локалните даноци, даночни стапки, начинот на пресметка и слично.*

Во 2021 година, три ЕЛС (Град Скопје, Битола и Прилеп) објавиле информација на своите веб страни за почеток на доставување на даночните решенија со напомена/информирање дека доколку истите не се пристигнати кај граѓаните, да ги контактираат и подигнат од општинските простории. Од друга страна, 8 општини (Ѓорче Петров, Илинден, Крива Паланка, Куманово, Пробиштип, Вевчани, Кичево и Охрид) ја “прекинале” праксата на објавување информации за даночните решенија во 2021 година, односно истите ги информирале граѓаните за доставата на даночните решенија во претходните години но, не и редовно. *Останатите општини, воопшто не објавуваат било какви информации за даночните решенија, што укажува и на мала ангажираност и напор за прибирање на даночните приходи.*

## Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните

Според Законот за локална самоуправа<sup>7</sup> седниците на Советот на општината се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2020 година, кај 18 од општините, седниците на Советот се отворени но, со претходна најава/пријава, додека кај 43 општини, граѓаните може да

<sup>7</sup> Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05),

присуствуваат на седниците без претходна најава.

Кај 5 општини (Прилеп, Аеродром, Град Скопје, Карпош и Кратово) чиишто седници се отворени за граѓаните со претходна најава/пријава, граѓаните редовно присуствуваат на седниците, наспроти 8 општини (Бутел, Сопиште, Крива Паланка, Гостивар, Желино, Кавадарци, Чашка и Кочани) чиишто седници се отворени без потреба од претходна најава.

Мал број на општини организираат јавни расправи за Завршна сметка. Општините сметаат дека, седницата за Завршната сметка на буџетот на општината е отворена и е начин на информирање на граѓаните. Седниците на Советот се отворени за присуство меѓутоа не се отворени за дискусија. Седум ЕЛС од вкупно 81 организирале јавна расправа за Завршните сметки на буџетот на општината (за фискалната 2020 година), а само кај една општина имало присуство на граѓани.

Општина	Присуство на граѓани
Битола	Не
Гевгелија	Не
Гостивар	Не
Градско	Не
Кавадарци	Не
Вевчани	Не
Охрид	Да

Постои перцепција (според индивидуални изјави на повеќе граѓани со кои се вршени интервјуа) за ниска заинтересираноста на граѓаните за присуство на јавните расправи поради нискиот степен на прифаќање на предлозите.

#### Колку се ефикасни каналите на информирање на граѓаните?

Општините најчесто користат по неколку канали на комуникација за информирање на граѓаните за одржувањето на седниците и јавните расправи и тоа најмногу преку веб страницата (51 општина) и социјалните мрежи (особено Facebook, 21 општина). Некои општини користат повеќе канали на информирање истовремено, како општина

Карпош која користи пет различни канали за информирање на граѓаните (веб страна, социјални медиуми, огласна табла, локални медиуми и месни заедници); општините Крива Паланка, Боговиње, Делчево и Пласница редовно користат четири различни канали на информирање итн.



Во денешно време, општините располагаат со повеќе можности за користење на различни канали за информирање на јавноста. Оттука, она што недостасува е волјата и трудот за поголем ангажман на општините како за информирање на граѓаните така и за зголемување на нивниот даночен морал.

Околу 15% од граѓаните се задоволни од степенот на објавени информации поврзани со приходите и расходите, а една петтина од интервјуираните граѓани не покажале информираност но и заинтересираност за објавување на информациите од страна на ЕЛС.

За информациите и податоците кои најмногу ги интересира граѓаните од руралните средини, да бидат достапни преку информативните канали на општините, најголем дел од граѓаните изјавиле дека сакаат да бидат запознаени со плановите за инвестиции и развој по населено место (32%).

Како префериран канал за комуникација за граѓаните од руралните средини со општината се социјалните медиуми и тоа или преку фан страниците на општината или градоначалникот. Исто така канал преку кој граѓаните сакаат да се информираат се и месните заедници и соопштенија низ населеното место. Помалку префериран

канал се веб страницата, огласната табла или директното барање.

## Предизвици за решавање

- Кај општините во РСМ постои простор за унапредување на даночната транспарентност. Имено, кај ниту една ЕЛС не може да се оцени највисок степен на даночна транспарентност. Поголем дел од општините се оценети со или многу низок или низок степен на даночна транспарентност, каде речиси и да не се објавуваат никакви информации и податоци за локалните даноци.
- Општините во Северна Македонија препорачливо е да ги унапредат напорите за најпрво информирање и известување на граѓаните за посебните локални даноци, обврските и правата кои произлегуваат од регулативата, потоа објавување, обелоденување на податоци, информации и прегледи за буџетските проекции за

даноците, и реализацијата како и објаснувања за проекциите и реализацијата и за импликациите.

- Даночните обврзници претпочитаат да добиваат информации кои се однесуваат и на планираните и на реализираните проекти во даденото населено место (на микро ниво) како и за извештаите за работата на општината. Оттука и потребата за објавување и на плановите но, и на успешноста на реализираните активности.
- Граѓаните кои се делумно или воопшто не запознаени со локалните даноци и давачки се во поголем број и е детектирана потреба за нивно дополнително информирање.
- Граѓаните ги преферираат директните средби за консултација и за учество во носењето на одлуките за локални политики но, и при одредување на приоритетите, па оттука и воспоставување и продолжување на добрата пракса и проширување на ваквата пракса на граѓански средби.

---

Овој документ за јавни политики е подготвен во рамки на Проектот за даночна одговорност – Кон граѓанска одговорност и одговорни даноци, спроведуван од Центарот за економски анализи (ЦЕА), а финансиран од ЕУ. Повеќе детали и информации може да најдете на <https://cea.org.mk/proekt-za-danochna-odgovornost-kon-graganska-odgovornost-i-odgovorni-danotsi/>. Содржината на документот е единствено одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

---

© CEA 2021. Овој документ за јавни политики е издаден од ЦЕА | Бул. Јане Сандански 63/3, Скопје, Северна Македонија |Тел: +389 2 2444 766 | info@cea.org.mk | website: www.cea.org.mk | Документите за јавни политики од ЦЕА служат за информирање, едукација и поттикнување дебати за специфични прашања за развојни и јавни политики. Читателите може да го користат овој материјал за лична употреба со соодветно референцирање и цитирање на ЦЕА.