



ЛОКАЛНИ ФИНАНСИИ – УСПЕШНО УПРАВУВАЊЕ, ОДГОВОРНОСТ И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Еднодневен семинар – 12.06.2013 г.

**Тема: Собирање, управување и администрирање на
локалните приходи и фискалната консолидација**

Доцент д-р ЈАНКА ДИМИТРОВА

ВИДОВИ НА ЛОКАЛНИ ПРИХОДНИ ИЗВОРИ

- Финансирањето на локалните приходи се врши преку следните видови на приходни извори:
 - даноци (сопствени локални или заеднички);
 - неданочни приходи (локални такси, кориснички давачки, приходи од сопственост, казни и др.);
 - дотации (приходи од повисоките нивоа на власт или други органи);
 - задолжување

ЛОКАЛНИ ДАНОЦИ

- Локалните даноци се даноците кои ги исполнуваат сите, или барем дел од следните критериуми:
 - Да бидат воведувани и укинувани од локалните власти,
 - Локалните власти да ја одредуваат даночната основа и даночните стапки,
 - Кај директните даноци локалните власти треба да ги дефинираат даночните олеснувања и ослободувања,
 - Да бидат администрирани од локалните власти,
 - Локалните власти да се одговорни за наплата на приходите од овие даноци и во целост да располагаат со нив

- Во практиката локалните власти поседуваат само дел од наведените ингеренции (најпроблематична е првата – одлучување за воведување и укинување на локални даноци)
- **За да еден локален данок претставува погоден извор за финансирање на локалната власт, треба да ги задоволува следните карактеристики:**
 - *Даночната основа* треба да биде *релативно имобилна*, за да можат даночните власти да ги менуваат даночните стапки, без притоа да изгубат поголем дел од даночната основа, ако ги зголемат стапките,
 - *Даночниот товар не треба да се прелева* надвор од границите на локалната заедница, на локалните нерезиденти,

- *Даночните приходи* треба да се лесно *предвидливи* и релативно *стабилни*,
- *Даночните приходи* треба да се *доволни* за покривање на локалните расходи, за да имаат корист локалните резиденти, кои и ги плаќаат даноците,
- *Даночното оптоварување* треба да биде *фер* кон обврзниците – да не е превисоко и даночните стапки да не бидат прогресивни,
- *Даночниот предмет* треба да биде *лесно воочлив и очигледен*, за да се намали даночната евазија,
- *Данокот* треба да биде *лесен за администрирање*, со релативно *ниски трошоци*, кои ќе бидат разумен дел од наплатените приходи од данокот

➤ ДАНОЦИ НА ИМОТ

- Даноците на имот во целост ги исполнуваат критериумите за погодни локални даноци, затоа што:
 - Имаат *имобилна даночна основа*, затоа што имотот не може да се пренесува од една во друга локална единица, со што се гарантира дека даночниот товар ќе го поднесуваат локалните резиденти и нема да има пренесување надвор од границите,
 - Даночниот *предмет-имотот е видлив и лесно воочлив*, со што лесно се администрира и контролира неговата наплата и се намалува даночната евазија,
 - Даночните *приходи* од данокот на имот се *стабилни и предвидливи*, зошто не се чувствителни на цикличните промени на доходот
- И покрај ова, даноците на имот не претставуваат доволен фискален извор за финансирање на локалните расходи (во просек, не покриваат повеќе од 20% од тековните локални расходи)

- Најголемата причина за слабата фискална изобилност на даноците на имот е фактот дека тие се многу *непопуларни даноци за плаќање*, зошто директно и очигледно ги оптоваруваат даночните обврзници, *не се еластични на движењата на доходот во економијата*, а и политичките власти *ретко ги зголемуваат даночните стапки*, зошто тоа претставува исклучително непопуларна мерка
- Ова од причина што даночните обврзници имаат значаен отпор кон плаќање на даноците на имот, и при секое зголемување на даночните стапки граѓаните ќе очекуваат и значително подобрен квалитет на локалните услуги и ќе вршат построго контролирање на трошењето на средствата од страна на локалните власти
- Затоа, даночните стапки на овие даноци се поставени на *најниско ниво*, поради што и генерираат скромни приходи во локалните буџети

➤ ДАНОЦИ НА ДОХОД

- Даноците на доход, според карактеристиките, се помалку погодни локални даноци во однос на даноците на имот, но сепак се јавуваат како *најизобилен локален фискален извор на приходи* (учествуваат со речиси 50% во локалните приходи на земјите од ОЕЦД)
- Доходот, како даночен предмет, не е целосно имобилен, како имотот, меѓутоа често се случува местото на живеење и работа на граѓаните да се разликува, со што може да дојде до прелевање на фискалното оптоварување од една во друга локална заедница

- Персоналниот данок на доход се карактеризира со прогресивност и изразени редистрибутивни ефекти, фискална изобилност, висока доходна еластичност и високи трошоци за администрација
- Според сите овие карактеристики, ПДД не претставува добар локален данок и затоа е посоодветно да и припадне на централната власт
- Меѓутоа, многу ретко овој данок се среќава како исклучиво централен данок, туку во најголем број земји тој се уредува како заеднички данок меѓу двете нивоа на власт (централна и локални)

- Кај заедничките даноци се можни две решенија:
 1. Различните нивоа на власт воведуваат засебни даночни стапки и ја делат истата даночна основа. Притоа, локалните власти можат да наметнуваат дополнителни даночни стапки на доходот на граѓаните и тоа на истата даночна основа на која централната власт наплатува ПДД (т.н. **piggyback данок**)

Дополнителниот локален данок на доход, како и данокот на имот, е доста директен и очигледен, непопуларен кај даночните обврзници, меѓутоа ја подобрува одговорноста на локалните власти во поглед на трошењето на средствата. Проблемот кој може да се јави е поврзан со евентуална некоординираност на различните нивоа на власт, што води кон нееднаквост и неефикасност во оданочувањето.

2. Централната власт ги наплатува во целост даночните приходи, кои потоа ги дели со локалните власти, според однапред утврден метод на распределба

Во овој систем централната власт е одговорна за утврдување на даночната основа и даночните стапки, како и за ефикасна наплата на вкупните даночни приходи

Распределбата на заедничките даноци може да се врши врз основа на:

- Принципот на потекло или
- Утврдена формула

- **Данокот на добивка**, исто како и персоналниот данок на доход, ретко се среќава како локален данок, од следните причини:
 - Високата мобилност на капиталот,
 - Скапото администрирање,
 - Можноста од висок степен на евазија,
 - Можност од предизвикување на голема нееднаквост помеѓу локалните власти, со фаворизирање на поголемите и побогати локални заедници, каде е лоциран најголемиот капитал во државата
- Од овие причини, ДД најчесто се уредува како заеднички данок меѓу централната и локалните власти

- Воопштено, даноците на доход се обемни фискални извори на приходи, и истите претставуваат дури 47% од вкупните даночни приходи на локалните власти во земјите од ОЕЦД, и покрај тоа што локалните власти располагаат само со 29% од вкупните приходи од наплатените даноци на доход, а останатите 71% и припаѓаат на централната власт
- Даноците на доход се главен фискален извор на приходи за локалните власти во богатите, посебно скандинавските земји (над 80%), додека во земјите во развој, даноците на доход не претставуваат значаен извор на приходи за локалните власти, ниту пак за централните власти

- Даноците на потрошувачка се најмалку погодни за локални даноци, од следните причини:
 - пред се, заради високата мобилност на даночната основа. Тоа значи дека, за разлика од имотот, работната сила и капиталот, потрошувачите можат многу лесно да мигрираат од една во друга локална заедница, при купување на добра и услуги
 - овие даноци се скапи за администрирање, а посебно ДДВ чија примена на локално ниво е скоро невозможна
 - приходите од даноците на потрошувачка се високо сензитивни на промените во доходот и економските циклуси, што ги прави уште понесоодветни за финансирање на локалните власти

- Тешко може да се поврзат корисниците на локалните добра и услуги во една локална заедница, со лицата кои плаќаат даноци на потрошувачка, врз основа на резиденство во заедницата

И покрај наведените карактеристики, даноците на потрошувачка се изобилен извор на приходи, поради што централната власт приходите од овие даноци ги користи за одвојување на фискални трансфери, односно дотации за локалните власти

ЛОКАЛНИ ТАКСИ

- Таксите претставуваат фискални давачки, кои за разлика од даноците, се наплатуваат како **цена за конкретна услуга** што ја обезбедува некој јавен орган
- Зависно од органот кој ја врши услугата, таксите се јавуваат како: **судски, административни и комунални такси**
- Воведувањето и наплатата на таксите се објаснува и оправдува со еден принцип во јавните финансии, според кој, секогаш кога е можно да се идентификува директниот корисник на одредена услуга , таа треба да се финансира со плаќање на такси од страна на корисникот, наместо да се финансира со средства од буџетот
- Таксите се формираат под вистинската цена на чинење на услугата

ЛОКАЛНИ КОРИСНИЧКИ ДАВАЧКИ

- Корисничките давачки се задолжителни фискални давачки, кои како и таксите, се наметнуваат од страна на државата, како цена за користење на конкретни јавни добра и услуги
- За разлика од таксите, кои се плаќања за одредени услуги кои ги пружа државен орган, корисничките надоместоци се *законски утврдена цена за користење на некое добро од јавен интерес* (користење на води, одводнување, наводнување, користење на шумите и сечење дрва, користење на земјиште, на патишта, рудни богатства и сл.)
- Воведувањето на корисничките давачки се оправдува со потребата од зголемување на правичноста и ефикасноста во финансирањето на јавните добра и услуги

- Со воведувањето на корисничките давачки полесно и пореално се формира цената на услугите, а со тоа се зголемува и ефикасноста на алокацијата на ресурсите во јавниот сектор
- Од друга страна, со корисничките давачки се зголемува правичноста во однос на даноците, зошто за одредени услуги не плаќаат сите, туку само оние кои имаат потреба и директно ги користат услугите
- Распределбата на приходите од корисничките давачки меѓу централната и локалните власти се врши зависно од тоа која власт е надлежна за вршење на одредената функција (пример, комуналните кориснички давачки се приходи на локалните власти)

ДРУГИ ПРИХОДИ

- Покрај фискалните извори на приходи (даноци, такси и кориснички давачки), локалните власти користат и **нефискални извори на приходи** за финансирање на своите активности:
 - *Приходи од сопственост* (од продажба на имот, од давање под закуп или од користење на имот, кој е во сопственост на единиците на локалната власт),
 - *Приходи од задолжување* (кај централната власт, кај комерцијалните банки или преку издавање на локални обврзници),
 - *Приходи од камати и казни* за ненавремено плаќање на локалните даноци и такси,
 - *Приходи од работа на локалните органи* или локалните претпријатија, основани од локалните власти

- Нефискалните извори на приходи, за разлика од фискалните, се со релативно мал финансиски придонес во вкупните приходи на локалните власти
- Но и покрај скромното учество, овие приходи не треба да се занемаруваат, затоа што тие претставуваат сопствени приходни извори на локалните власти

ШТО Е ПОТРЕБНО ДА СЕ ПРЕВЗЕМЕ?

- АЖУРИРАЊЕ НА БАЗАТА НА ПОДАТОЦИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ НА ЛОКАЛНИ ДАНОЦИ И ТАКСИ (процена на имотот според најновата методологија за проценка)
- АЖУРИРАЊЕ НА ЕВИДЕНЦИЈАТА НА АКТИВНИ ДЕЛОВНИ СУБЈЕКТИ
- АЖУРНА НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА РЕГИСТРИРАН ДЕЛОВЕН СУБЈЕКТ (застарува за 1 година)
- РЕДОВНА НАПЛАТА НА ЛОКАЛНИТЕ ДАНОЦИ И ТАКСИ
- ЗАСТАРЕНОСТА НА ПОБАРУВАЊАТА
- ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ЛОКАЦИИ ЗА ГРАДЕЖНО ЗЕМЈИШТЕ КОЕ ЌЕ СЕ ПРОДАВА ИЛИ ИЗДАВА ПОД КОНЦЕСИЈА
- ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ТЕХНОЛОШКО-ИНДУСТРИСКИ РАЗВОЈНИ ЗОНИ

Европска повелба за локална самоуправа

- Основната мисија на Советот на Европа, како значајна меѓународна организација на европско тло, е промовирањето на три основни вредности: демократија, заштита на човековите права и владеење на правото
- **Европската повелба за локална самоуправа** претставува прв, мултилатерален, правен инструмент, донесен во рамките на Советот на Европа, со кој се дефинирани принципите на локалната самоуправа.

- Во рамките на Советот на Европа, меѓу останатите, функционира и посебно тело наречено **Конгрес на локални и регионални власти**, кое има за цел да ја промовира локалната и регионална демократија; непосредно се занимава со решавање на проблеми, размена на искуства и унапредување на политиките на локалните и регионалните власти, посебно во образованието, здравството, културата, комуналните дејности, заштита на човековата околина, урбанизмот, развој на руралните општини и сл.
- Повелбата за локална самоуправа била усвоена како **конвенција** и отворена за потпишување од страна на земјите членки на Советот на Европа, во 1985 год., а стапила на сила три години подоцна, на 01 септември 1988 год.

- Република Македонија ја потпишала Европската повелба за ЛС на 14 јуни 1996 год., и истата стапила во сила на 01 октомври 1997 година
- Основната цел од усвојување на оваа повелба било компензирање на недостатокот од *заеднички европски стандарди за мерење и заштита на правата на локалните заедници* и да им се овозможи на локалните власти, како најблиски до граѓаните, ефективно да учествуваат во политичкото одлучување, кое непосредно влијае врз сите сегменти од секојдневното човеково живеење

Основни принципи и препораки на Повелбата во однос на распределбата на надлежностите и приходните извори меѓу различните нивоа на власт

- Повелбата за ЛС се состои од вкупно 18 члена, групирани во 3 дела.
- Првиот дел од Повелбата ги содржи суштинските одредби и принципи на локалната самоуправа, со кои се бара секоја земја да обезбеди *законска и уставна рамка за гарантирање на автономијата на ЛС*. Во него се дефинира локалната автономија, како формално право на локалните власти да одлучуваат, регулираат и управуваат со одредени јавни добра и услуги, но се акцентира и потребата за обезбедување на соодветни финансиски ресурси, за да може тоа право ефикасно да биде спроведено

- Во овој дел се даваат и општи принципи и препораки за *природата и степенот на надлежностите и овластувањата на локалните власти*, при што се нагласува дека истите не смеат да се сведат на улога на извршни агенти на повисоките власти
- При тоа, се истакнува дека основните надлежности на локалните власти не смеат да се доделуваат ad hoc, туку мора да бидат јасно прецизирани и со закон доделени, при што, локалните власти треба да бидат овластени да спроведуваат и сопствени иницијативи во врска со прашањата од нивна надлежност, а во случај на пренесени надлежности од повисок орган, да имаат доволно слобода во приспособувањето на локалните услови

- Понатаму, во овој дел од Повелбата се става акцент на **финансиските извори** и обезбедувањето на финансиски средства од страна на локалните власти, кои од една страна треба да бидат доволни за да можат локалните заедници да ги финансираат и извршуваат своите надлежности, а од друга страна, финансиските извори да имаат таква структура која нема да ја загрози нивната политичка автономија
- Овие одредби од повелбата означуваат дека *финансиските средства на локалните власти мора да бидат соодветни на обемот и природата на надлежностите* кои им се доделени, и пред се да потекнуваат од сопствени извори
- За да им се помогне на финансиски послабите локални власти, во првиот дел се предвидуваат и посебни мерки за корекција на нееднаквата распределба на сопствените финансиски извори на локалните власти

- Во првиот дел од Повелбата се содржани и препораки во однос на *субвенционирањето на локалните од страна на централната власт*, при што се нагласува дека истото треба да биде од *општ карактер* и да не се условува со финансирање на конкретни проекти, со цел да не биде загрозувана локалната автономија
- Локалните власти треба да имаат *пристап и до домашниот пазар на капитал*, заради финансирање на капиталните проекти
- Останатите одредби од првиот дел се однесуваат на: заштита на територијалниот интегритет; право за самостојно утврдување на внатрешните административни структури; право на меѓусебна соработка и здружување на локалните заедници; право на ЛВ на судска заштита на нивната автономија

- Вториот дел од Повелбата содржи одредби во однос на *обемот на обврски кои земјите потписнички се согласни да ги преземат*. Притоа, во зависност од специфичностите на одделните земји, постои можност, одредени одредби од Повелбата да се исклучат или да се одложи нивната примена
- Во тој контекст е формиран систем на т.н. “задолжително јадро”, според кој, членките мора да се придржуваат кон најмалку 20 од вкупно 30 ставови, кои го сочинуваат првиот дел од Повелбата. Со тоа, на земјите членки им се дава преоден период на адаптација и отстранување на административните, институционални, легислативни и други пречки, по што земјите постепено ќе ги прифаќаат новите обврски, со прифаќање на нови одредби од Повелбата

- На крајот од вториот дел е содржана одредбата со која, сите земји се обврзуваат да обезбедат *информации за законодавните и други мерки, кои ги преземаат за спроведување на одредбите од Повелбата*. И покрај ова, важно е да се напомене дека не е предвидено легитимно тело, кое би ја следело и контролирало имплементацијата на Повелбата во земјите потписнички
- Во последниот, **трети дел**, се содржани одредби кои се вообичаени за сите конвенции и договори склучени во рамките на Советот на Европа, а се однесуваат на: потпишувањето, ратификацијата и стапувањето во сила на Повелбата, територијалната клаузула, откажувањето и нотификациите.

ВИ БЛАГОДАРАМ