

Оценка на ефикасноста на тековниот систем за администрирање на данокот за имот

Документ за јавни политики

ПРОЕКТ НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ

Ден на поднесување: 09.03.2023

Број на договор: Договор бр. 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија

Дата на почеток и завршување на проектот: 25 јануари, 2021 година до 24 јануари, 2026 година

Поднесено од: DT Global International Development USA, Ltd (поранешно Cardno Emerging Markets USA, Ltd.)

Овој документ е изработен од Центарот за економски анализи во рамки на Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитети за искористување на ресурсите.

ОПИС НА ПРОЕКТОТ

Име на проектот:	Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите
Временска рамка:	Јануари 25, 2021 – Јануари 24, 2026
Партнер за спроведување:	DT Global International Development USA, Ltd
Број на договор:	Број на договор 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија
Име на подизведувачи	Центар за развојни политики ИДЕАС ДеПо, Консалтинг за стратешки развој, Центар за економски анализи, Милениум Партнерс Консалтинг УСА
Географска покриеност: (Градови и / или држави)	Северна Македонија и сите единици на локалната самоуправа

Овој документ е овозможен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на оваа анализа не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Документ за политики:

Оценка на ефикасноста на тековниот систем за администрирање на данокот на имот од страна на единиците за локална самоуправа во Северна Македонија

Центар за економски анализи – ЦЕА



Февруари, 2023

СОДРЖИНА

EXECUTIVE SUMMARY	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	11
ВОВЕД И ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА	16
1. ДАНОК НА ИМОТ - КАРАКТЕРИСТИКИ	18
2. ДАНОК НА ИМОТ ВО ЕКОНОМИЈАТА.....	23
2.1. ДАНОК НА ИМОТ – УДЕЛ ВО БДП.....	23
2.2. ДАНОК НА ИМОТ – ИСКУСТВА И ПРЕДИЗВИЦИ	27
3. ДАНОК НА ИМОТ – ПРИХОДИ НА ЕЛС	30
4. ДАНОК НА ИМОТ – АДМИНИСТРИРАЊЕ	36
4.1. ПРЕДМЕТ НА ОДАНОЧУВАЊЕ	38
4.2. ДАНОЧЕН ОБВРЗНИК	38
4.3. ДАНОЧНА СТАПКА	39
4.4. РЕГИСТАР НА НЕДВИЖЕН ИМОТ	44
4.5. ПРОЦЕНКА НА ВРЕДНОСТА НА НЕДВИЖНИОТ ИМОТ	49
4.6. ОДРЕДУВАЊЕ НА ДАНОЧНА ОСНОВА СПОРЕД МЕТОДОЛОГИЈА.....	51
4.7. НАПЛАТА НА ДАНОК НА ИМОТ	57
4.8. ТЕХНИЧКИ УСЛОВИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ	59
4.9. ПРИСИЛНА НАПЛАТА НА ДАНОК НА ИМОТ	62
5. ТРОШОЦИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ НА ДАНОК НА ИМОТ	65
6. ДАНОК НА ИМОТ ВО ДРЖАВИТЕ ВО РЕГИОНОТ	69
7. КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ.....	71
РЕФЕРЕНТНА ЛИСТА	79
АНЕКС – ПРАШАЛНИК ЗА ЕЛС	82

ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ И ТАБЕЛИ

График 1: Даноците на имот како % од БДП во 2021 година	23
График 2: Данок на имот како % од БДП во 2021 година	24
График 3 Вредност на приходи од даноци, даноци на имот и данок на имот	31
График 4 Структура на данок на имот (правни и физички лица)	31
График 5: Учество на данок на имот како % од сопствени приходи на ЕЛС во 2021 година	33
График 6 Процент (%) на реализиран приход од данок на имот по ЕЛС (за 2021г.)	34
График 7 Данок на имот по жител: урбани и рурални ЕЛС (за 2021г.)	35
График 8 Оценка на ЕЛС за факторите кои влијаат на даночниот морал	36
Табела 1 Апсолутна вредност на реализирани приходи од даноци на ЕЛС (мил. МКД)	30
Табела 2 Учество на различните групи прибрани приходи во приходите на ЕЛС	30
Табела 3 Учество на приходи по извор по ЕЛС (за 2021г)	32
Табела 4 Планирани и прибрани приходи од данок на имот – во МКД.....	34
Табела 5 Трошоци за администрирање на ДИ за 29те ЕЛС од примерокот	66
Табела 6 Данок на имот од 29те ЕЛС кои одговорија на прашалникот.....	67
Табела 7 Индикатори за приходи од ДИ (просек за приходи од 2019-2021)	68
Приказ 1 Извадоци од наоди на ДЗР	48

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АКН	Агенција за катастар на недвижности
БДП	Бруто домашен производ
ДИ	Данок на имот
ЕЛС	Единица(и) на локална самоуправа
МКД	Македонски денари
ММФ	Меѓународен Монетарен Фонд
МФ	Министерство за финансии
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ПСИ	Приходи од сопствени извори
РСМ	Република Северна Македонија
САД	Соединети Американски Држави
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој

EXECUTIVE SUMMARY

Given the experience and collaboration with the LSGUs in the past period, the project identified a number of challenges and barriers concerning the administrative system for property tax management at the LSGU level in RNM. These challenges directly contribute to reduced efficiency in the property tax collection, gap between the budgeted (planned) and executed (collected) property tax revenues, and the capacity to generate the potential property tax revenue, by the LSGUs.

To assess the bottlenecks associated with the administrative barriers that cause inefficiency in the overall property tax administration process, we review the identified challenges based on the practical regulatory application and the views of the LSGUs, while also providing for suggestions for potential improvements/changes in the regulatory framework, the administration and in management of tax goal setting while also marginally contributing to the fiscal revenue management, at a municipal level. Accordingly, the key findings for the identified barriers are:

1. **Most frequently the municipalities apply the lowest property tax rate** - the primary reason for applying the minimum rate is to the political sensitivity associated with the introduction of the policy of a higher rate of property taxation, which in turn reflects the low degree of trust among taxpayers.
2. **Variation in property tax share in municipals' own source revenues** – for the 2021 fiscal year, property tax accounted for an average of 27% of RNM's municipal own-source revenue (OSR), with significant variation among the LSGUs, i.e. ranging from 2% to 58%.
3. **Property tax revenue share from natural persons is a significantly larger than the revenue collected from the legal entities.** In RNM, there is almost no variation in the property tax rates, zoning has slight effect, and the property tax collected by the legal entities has a significantly smaller share than the property tax collected by natural persons. At the municipal level, there are differences, and only for a smaller share of the LSGUs, the property tax revenues collected from legal entities are greater than the revenues collected from natural persons.
4. **Municipalities' rate of actual property tax revenue collected compared to budgeted revenues (collection rate) vary significantly.** On average, LSGUs collected 88% of their property tax revenue in 2021, with 90% coming from natural persons, 84% from legal entities, and 4% from forced collection. However, some municipalities collected twice the planned revenue, while others collected significantly less than the average collection rate. The lack of records to distinguish revenues from current and previous years and the inappropriate age structure of receivables have also been documented.
5. **Essential system deficiencies in real estate registers weaken the tax capacity of the municipalities** - the municipal property tax capacity depends to a large extent on an adequate and comprehensive database for both the taxpayers and the tax base - subject to taxation - real estate. Municipal real estate registries' reliability is primary obstacle for LSGUs, reflected in an unrealistic tax base and unused capacity.
6. **Limitations of inter-institutional connectivity/operability affect the timely and appropriate valuation of the property (tax base).** The municipalities and the City of Skopje are faced with

practical imitations for direct inter-connectivity and usage of the property data from the system of the Agency for Real Estate Cadastre of RNM, essential for achieving updated real estate registers. The findings of the State Audit Office confirm the property tax system weaknesses for obsolete real estate registers.

7. **The practical implementation of the methodology for market value assessment of the real estate is faced with difficulties.** The current methodology for assessing the market value of the real estate, is in force since 2012, and can potentially reflect the real market value of the real estate property, however if it is carried out properly and through regular revaluation process. Still, most of the LSGUs consider the methodology to be of limited applicability due to its inadequacy and obsolescence, thus the valuation of the LSGUs' property (tax basis) is not reflecting the real (or approximately real) market value of the properties.

7.1. **The methodology as a by-law in the system for PT administration** - the methodology for assessment of real estate's market value, as a by-law is the primary legal act establishing guidelines for determining the market value - which is the base for property tax rate application. The methodology defines the real estate (property) and the elements for determining the market value according to the type, location (micro and macro location - zone) and the method of calculation. Hence, its practical applicability by the LSGUs is essential for efficient revenue collection.

7.2. **The methodology and its' scope depends on the current environment** – according to the LSGUs the methodology is viewed as outdated, as there are attributes and elements that do not cover the contemporary construction trends, and property additions and improvements typical for the contemporary buildings (commercial and residential). Furthermore, the existence of a functional and dynamic real estate market is a necessary prerequisite for application of an approach for market valuation, thus the need for modifications of the current methodology. The experience of the real estate appraisers and their assessment of the system are necessary and essential element in defining changes (or new) methodology. The experience and the generated knowledge in the past period, initially as a fully public system via the municipal committees and later through the professional appraisers, will provide knowledge that needs to transcend the consultation phase to a delegated authority to contribute in the creation of the methodology.

7.3. **The methodology and the need for digitization and interoperability** – given the need for interoperability and connectivity of various institutions, especially the national real estate registers with the LSGUs' registers are indispensable for achievement of uniform and consistent application for setting the basis for determining the market value property for tax(es) purpose. Due to the lack of institutional interoperability of several parties involved in the process of determining and collecting the property tax, especially for information exchange concerning real estate registers, there is an incomplete tax base coverage and an unsatisfactory collection rate with unexploited revenue capacity. Digitalization and interoperability with the various information/data holders will contribute to greater efficiency and functionality of the systems.

7.4. **The methodology and its applicability conferring to the resources of LSGUs** – a significant number of the LSGUs are facing limited capacities. Human resources for field work aimed at regular assessment and (re)valuation of the property are lacking, especially real estate appraisers. The outdated software solutions are not compatible and connected to other systems essential for refining the property and taxpayers' records.

- 7.5. **The methodology and the different attributes of LSGUs** – the methodology omits some main attributes of LSGUs, such as the differences between rural and urban areas. The methodology regulates the lower percentage values according to zoning of rural settlements according to macro-location elements, for rural settlements outside urban zone. For more efficient management of property tax if/when changing the methodology, the special attributes, and characteristics of LSGUs should be taken into account, for example urban vs rural type, territory, population and/or other demographic and socio-economic characteristics.
8. **Delaying the process of (re)valuation of the tax base has a negative long-term effect** - to reduce costs, tax administrations postpone the process of revaluation and neglect the capacities (training) of the staff necessary for proper execution. In the short term, reducing costs due to non-implementation of revaluation process can increase savings, but in the long run it has an opposite effect, since outdated property values will cause reduced property revenues. The LSGUs in RNM have not carried out massive and systematic property revaluations for a long period (with a small number of exceptions).
9. **Rural vs. urban LSGU differences in expense and revenue of property tax administration.** On average, the urban LSGUs have 2.5 times higher expenses for administering property tax compared to the rural LSGUs, however per capita expense is 80 denars in the urban and 90 denars in the rural LSGUs. Urban LSGUs have lower administrative expense per property tax revenue collected, with 13% expenses to revenue in urban and 17% in rural LSGUs. Furthermore, for every denar spent (on property tax administration), the urban LSGUs collect 8 denars revenue, and the rural LSGUs collect 6 denars property tax. The average per capita property tax revenue, on average is 621 denars, or 633 denars in urban and 567 denars in the rural LSGUs. The number of property tax admin employees per number of citizens in rural LSGUs is higher by factor of two compared to urban. The differences between urban and rural LSGUs is more pronounced when analyzing the property tax administrative expenses than revenues, and may be explained by the benefits of economies of scale the urban LSGUs use namely with the same number of tax officers can collect more property tax revenue.

Subsequently, the key recommendations:

- **Taxpayer** – clear definition of a property which has been “used for more than six months”, (as per the legal modifications of the Law on Property Tax enacted in 2022) for the purpose of establishing a consistent and uniformed application of the law among all LSGUs. For the recommendation to be implemented there is a necessary involvement and contribution from the adequate ministry(ies) with clear definition of procedures to be followed and applied by the LSGUs.
- **Tax rate** - LSGUs should evaluate their own capacities and options to increase the property tax rates within the currently defined proportional range, after the current tax collection capacity and effort have been used up. Consider application of multiple rates according to criteria appropriate to the local characteristics, as well.
- **Real estate property register**
 1. Regular updating of the real estates'/taxpayers' data by the LSGUs, through field (re)valuation process activities.
 2. Setting up and/or updating an agriculture land register as part of real estate.
 3. Increase efforts to find a solution for formal and practical application of inter-institutional real estate data exchange by compatible attributes.

➤ **Tax base – Property value**

1. Review and alter the methodology for valuation of the real estate as a key legal act in real estate valuation, which establishes the procedure for assessing the tax base for property taxes, according to the degree of practical applicability by the Macedonian LSGUs and according to their capacities: modifications that will enable the closer market value assessment, will reflect the contemporary trends, and designed appropriate for the LSGUs' capacities and attributes.
2. Systemic alignment of the regulation which is concerning enhancement of property tax collection and timely and accurate records of property owners and property values.

➤ **Property Tax Collection**

1. Improve the recordkeeping of the property tax receivables and age structure.
2. Adequate application of the 'warning' as a mode of advancement of property tax collection and forced collection in accordance with the laws.
3. Increase efforts for practicing non-repressive methods to encourage positive behaviour of taxpayers with unpaid property tax obligations as more acceptable for citizens through greater and more frequent communication.

➤ **Institutional interconnection/interoperability and collaboration**

1. Institutional linking of LSGUs with other institutions through systematic solutions which is necessary for proper identification of the taxpayers and real tax base. Defining a solution to the systematic lack of linkage and exchange of data from the Cadastre with data and information on properties at LSGUs, which will provide a permanent (not temporary) reconciliation of information and data on the real estate status.
2. Connecting the processes of the different data holders inside the LSGU i.e. between the different departments within the LSGU concerning the taxpayers and the property. Strengthening the cooperation and exchange of information between tax administrative officers from all LSGUs as well, to be able timely and continuously to exchange information on challenges within the property tax administration system and find solutions in a timely manner.

➤ **Capacities** - Strengthened technical and human capacities for tax administration at the LSGU level accompanied by advanced digitalization with adequate software solutions.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Врз основа на искуството и работата со ЕЛС, проектот идентификуваше низа предизвици и бариери кои се поврзани со системот на администрирање на данокот на имот кај ЕЛС. Овие предизвици директно придонесуваат кон намалена ефикасност во прибирањето на ДИ како и кон јазот помеѓу буџетираниите (планирани) и извршените (наплатените) приходи од данок на имот, и искористување на потенцијалот за прибирање на приходите од данок на имот кај ЕЛС.

За да се оценат тесните грла поврзани со административните бариери кои предизвикуваат неефикасност во целокупниот процес на администрирање на данокот на имот, правиме преглед на идентификуваните предизвици согласно практичната примена на регулативата и согласно видувањата на ЕЛС со предлог на области за потенцијални подобрувања/измени во регулаторната рамка, во администрирањето и управувањето со данокот на имот и маргинално со управувањето со фискалните приходи воопшто на ниво на ЕЛС. Клучните наоди за идентификуваните бариери во администрирањето на ДИ кај ЕЛС во РСМ се:

1. **Најчеста примена на најниска стапка на оданочување со данок на имот кај најголем број на ЕЛС** - примарните причини за примена на минималната стапка се пред сè поради политичката сензитивност од воведувањето на политика на повисока стапка на оданочување на имотот која пак е одраз и на нискиот степен на доверба кај даночните обврзници.
2. **Варијација на уделот на ДИ во сопствените приходи на ЕЛС** - Во фискалната 2021 година, ДИ во просек учествувал со околу 27% во локалните приходи од сопствени извори на ЕЛС на ниво на РСМ, при што варијациите меѓу ЕЛС се големи и се движат од 2% до 58%.
3. **Приходот од ДИ од физичките лица со значително поголем удел.** Во РСМ варијација на даночните стапки речиси и да нема, зонирањето малку влијае, а приходите од данокот на имот прибрани од даночните обврзници - правни лица, имаат значително помал удел од приходот прибран од физичките лица. На општинско ниво има разлики но за помал број ЕЛС приходите од ДИ од правните лица се значително повисоки од приходите прибрани од физичките лица.
4. **Варијација на степенот на реализација на планираните приходи од ДИ помеѓу ЕЛС.** Просечната стапка на реализирани приходи од данок на имот на ЕЛС на национално ниво изнесува 88%, за 2021 г. (и тоа од физички лица 90%; од правните лица 84%, а од присилна наплата на ДИ само 4%). Во структурата по ЕЛС се бележи значајна варијација на стапката на реализација на планираните приходи од данок на имот, и тоа ЕЛС кои собрале речиси двојно повеќе приходи од ДИ од планираното, а други далеку помалку и од просекот (во 2021г). Нотиран е и недостатокот на евиденција на приходите од тековната наспроти претходни години, како и соодветна старосна структура на побарувањата.
5. **Суштински системски недостатоци во регистрите за недвижен имот што го ослабува даночниот капацитет на општините** - даночниот капацитет на општините за ДИ во најголема мера зависи од соодветна и сеопфатна база на податоци во која што ќе се опфатени и даночните обврзници и даночната основа - вредноста на предметот на

оданочување - недвижниот имот. Општинските регистри на недвижен имот и нивната веродостојност, претставува примарна пречка кај ЕЛС која се рефлектира во нереална даночна основа.

6. **Неможност на примена на меѓу-институционално поврзување за реална и навремена процена на даночната основа.** Општините и Градот Скопје немаат практична можност за директно поврзување/преземање на податоците од системите/регистрите на Агенцијата за катастар на недвижности, а со цел соодветно ажурирање на податоците во регистарот за недвижен имотите, па оттука и за преголема правичност преку соодветна даночна обврска за сопственици на имот, кое е потврдено и со наодите на Државниот завод за ревизија.
7. **Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижниот имот во пракса е тешко применлива.** Тековната методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот која што се применува од 2012¹ може да ја рефлектира релативно реално пазарната вредност на недвижниот имот меѓутоа доколку се врши соодветно и преку редовно ревередување. Меѓутоа, повеќе ЕЛС сметаат дека нејзината ограничена применливост поради несоодветност и застареност претставува пречка, поради што оценката на ЕЛС е дека вредноста на имотот (даночната основа) не ја одразува реалната (или приближно реалната) пазарна вредност на недвижниот имот.
 - 7.1. **Методологијата како подзаконски акт во системот на администрирање на ДИ –** методологијата за процена на пазарната вредност на недвижниот имот како подзаконски акт во РСМ е примарен акт кој утврдува насоки за пресметка на пазарна вредност - која е основа за аплицирање на стапката за данок на имот. Методологијата го дефинира недвижниот имот и елементите за утврдување на неговата пазарна вредност согласно видот на недвижниот имот, локацијата (микро и макро локација - зона) и начинот на пресметка. Оттука, нејзината практична приемливост од страна на ЕЛС е круцијална за ефикасното утврдување на потенцијалните приходи.
 - 7.2. **Методологијата и опфатот што го има во зависност од тековниот амбиент –** дефинирајќи го опфатот на недвижниот имот согласно различните атрибути тековната методологија е релативно застарена бидејќи постојат елементи кои не ги опфаќаат современите текови на градежништвото како и придружни и трајни промени/додавања на објектите кои се карактеристични за современите објекти и ја менуваат неговата вредност. За примена на пристап на пазарната вредност на имотот меѓу другото неопходен предуслов е постоење на функционален и динамичен пазар на недвижности. Оттука тековната методологија бара нејзина измена. Искуството на проценителите на недвижен имот и нивните оценки на системот се неопходни да бидат клучен елемент во креирање на измени (или нова) во методологијата. Искуството и знаењето генерирано во изминатиот период како на вршење процена од страна на општинските комисии но и со креирањето на пазар на проценители се развил систем кој треба да даде знаење кое ќе ја премине фазата на консултации во делегирање на обврска за нејзина изработка.
 - 7.3. **Методологијата и потребата од дигитализација и интероперабилност –** согласно потребите за интероперабилност и поврзаност на различните институции,

¹ Методологија за процена на пазарна вредност на недвижен имот, Сл. Весник 54/2012 и измени 17/12, 21/12, 142/14, која ја носи Министерство за транспорт и врски, со која престанува на важи Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижен имот од 2005 година, која ја носи Влада на РМ

поврзувањето на националните регистри за недвижен имот и регистрите на ЕЛС за недвижен имот е неопходно за униформна и доследна примена како и за поставување на основа за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот за цели на данокот(ците) на имот. Поради недостатокот на институционална поврзаност на повеќето страни кои што се засегнати во целокупниот процес на утврдување и наплата на данокот на имот, особено за размената на информации во регистрите за недвижен имот се придонесува кон нецелосен опфат на даночна база, незадоволителниот процент на наплата поради неискористен капацитет на приходите од данок на имот. Дигитализацијата како и интероперабилност со различните иматели на информации и податоци ќе придонесе до поголема ефикасност на системите и нивна поголема функционалност

- 7.4. **Методологијата и нејзината применливост согласно ресурсите на ЕЛС** – значаен дел од ЕЛС се соочуваат со ограничени капацитети. Човечките ресурси за теренска работа за редовно (ре)вреднување на имотот недостасуваат особено проценители на недвижен имот. Застарените софтверски решенија не се компатибилни и поврзани со други системи за ажурирање на регистарот за даноци на имот (како за ДО така и за податоците за имотот).
- 7.5. **Методологијата и различните атрибути на ЕЛС** – методологијата изостави некои од атрибутите на ЕЛС, како што се на пример разликите на руралните и урбаните средини. Методологијата регулира процентуално пониски вредности според зоните во селски населби според елемент на макролокација, за оние селски населби кои се надвор од градска зона. За поефикасно управување со данокот на имот при промени на методологијата да се земат во предвид посебните атрибути и карактеристики на ЕЛС како на пример тип на ЕЛС урбани/рурални, територија, број на население и други демографски и социо-економски карактеристики.
8. **Одложување на процесот на (ре)вреднување на даночната база на долг рок е неповолно** - со цел да ги намалат трошоците, даночните администрации вршат одложување на процесите на ре вреднување и ги занемаруваат капацитетите (обуки) на службите кои се неопходни за вршење на ревреднувањето. На краток рок, намалувањето на трошоците преку неспроведување на процесот на ревреднување може да ги зголеми заштедите, но на долг рок има спротивен ефект, затоа што застарените вредности на имотот се причина за намалени приходи од данокот на имот. ЕЛС во РСМ долг период (со мал број исклучоци) не вршеле ревреднување на недвижниот имот за цели на ДИ.
9. **Разлики во трошоците и приходите за администрирање на данокот на имот кај руралните и урбаните ЕЛС.** Во просек урбаните ЕЛС имаат 2,5 пати повисоки трошоци за администрирање на ДИ споредено со руралните, но трошоците по глава на жител кои во просек се 83 денари, за урбаните ЕЛС се 80 денари, а кај руралните 90 денари. Урбаните ЕЛС имаат пониски трошоци по прибран приход, од 13% додека руралните ЕЛС 17% трошоци за администрирање на ДИ по прибран приход за ДИ. За секој денар трошок за администрирање на ДИ урбаните ЕЛС собираат 8 денари приход, а руралните ЕЛС 6 денари приход. Приходите од ДИ по глава на жител кои во просек се 621 денари, кај урбаните ЕЛС се 633 денари, а кај руралните ЕЛС 567 денари. Бројот на вработени во урбаните ЕЛС се 3 пати поголем но разликата изразена како број на население по вработен е помала и изнесува 2 пати. Разликите помеѓу урбаните и рурални ЕЛС во администрирање на ДИ, е поизразена кога се анализираат трошоците

отколку прибраните приходи од ДИ, и може да се објасни со економијата на обем и чии бенефити урбани ЕЛС може да ги користат со ист број на даночни службеници да администрираат и прибираат повеќе ДИ.

Клучните препораки оттука се:

- **Даночен обврзник** - јасно дефинирање на правните дилеми согласно постоечката регулатива (последните измени на законот од 2022г.) кои се однесуваат на дефинирање на даночен обврзник сопственик на имот кој не го користи повеќе од шест месеци, а со цел и доследна и унифицирана примена кај сите ЕЛС, процес кој мора да биде координиран и воден од страна на носителот на законот со јасно утврдени постапки и процедури.
- **Даночна стапка** - ЕЛС да ги испитаат сопствените можности и капацитети за зголемување на даночните стапки во рамки на опсегот на пропорционалната стапка, откако ќе се искористи капацитетот за прибирање на данокот согласно тековните стапки како и можната примена на повеќе стапки и критериуми соодветни на локалните карактеристики и потреби.
- **Регистар на недвижен имот**
 1. Редовно ажурирање на податоците за имотот и сопствениците од страна на ЕЛС и теренска примена на обврската за редовна ревалоризација на вредност на имотот како и на сопствениците.
 2. Поставување и/или ажурирање на регистар на земјоделско земјиште како дел од недвижен имот.
 3. Зголемување на напорите за изнаоѓање на решение за формализирање и практична примена на меѓу-институционална размена на податоци за недвижен имот по компатибилни белези како и со други институции неопходни за управување со системот за данок на имот.
- **Даночна основа - вредност на недвижен имот**
 1. Преиспитување на методологијата како клучен правен акт во вреднување на недвижен имот со кој се утврдува постапката за проценка на даночната основа за даноците на имот, согласно степенот на практична применливост од страна на ЕЛС и согласно тековните капацитети на ЕЛС: измени кои ќе овозможат процена поблиску до пазарната вредност на имотите, ќе ја рефлектираат тековната состојба со современите текови, и ќе биде дизајнирана на начин кој ќе биде применлив за сите ЕЛС согласно нивните капацитети и атрибути.
 2. Системско усогласување на регулативата која е поврзана со унапредување на наплатата на данок на имот а која е поврзана со навремена и точна евиденција на сопствениците на имотот и вредноста на имотот.
- **Наплата на данок на имот**
 1. Унапредување на начинот на евиденција на данокот на имот во системите за евиденција на побарувања и нивната старосна структура.
 2. Соодветна примена на опомената како модус на унапредување на наплатата на данок на имот, како и присилната наплата согласно поврзаните закони.
 3. Зголемување на напорите за примена на не репресивни методи за поттикнување на позитивно однесување на даночните обврзници со неплатени обврски за данок на имот кои се поприфатливи за граѓаните преку поголема и почеста комуникација и информирање.

➤ **Интерконекција/интероперабилност и институционална соработка**

1. Институционално поврзувањето на ЕЛС со другите институции преку системски решенија е неопходна за идентификување на даночните обврзници како и за даночната основа. Изнаоѓање на решение на системскиот недостаток на поврзување и размена на податоците од АКН со податоците и информациите за имотот кај ЕЛС, кое решение ќе биде во насока на трајно (не времено) усогласување на информациите и податоците кои ќе го одразуваат пореално статусот на имотот односно на даночната основа.
2. Поврзување на процесите на различните иматели на податоци внатре во ЕЛС помеѓу различните одделенија во ЕЛС кои се поврзани со даночните обврзници. Зајакнување на соработката и размената на информации помеѓу даночните административни службеници од сите ЕЛС кои ќе можат навремено и тековно да разменуваат информации за предизвици во рамки на системот за администрирање на данокот на имот и навремено изнаоѓање на решенија.

➤ **Капацитети** - зајакнување на техничките и човечките капацитетите за администрирање на данокот на имот на ниво на ЕЛС придружена со унапредена дигитализација со соодветни софтверски решенија.

ВОВЕД И ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА

Република Северна Македонија (PCM) се стреми да биде просперитетно, самостојно и инклузивно демократско општество. Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите, 2021-2026 година, ќе им помогне на владините институции на Северна Македонија да ги соберат и самостојно да управуваат со ресурсите потребни за финансирање на услугите што ги бараат граѓаните. Соочувајќи се со тешкотии при прибирањето на приходите и извршувањето на буџетите, 81 единица на локалната самоуправа на Северна Македонија се подготвени за овој предизвик, а во интерес на Северна Македонија е да ја искористи можноста што ја нуди Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите (понатаму во текстот “Проектот”).

Тимот на проектот ќе овозможи партиципативна и одржлива трансформација, помагајќи им на локалните самоуправи на Северна Македонија да генерираат, пристапат и ефикасно да управуваат со сопствените приходи и со други екстерни приходи потребни за финансирање на општествените услуги и програми кои се во корист на граѓаните.

Проектот ќе работи со локалните самоуправи, Владата на Република Северна Македонија (VPCM) и клучните засегнати страни на: 1) подобрување на квалитетот на општинските системи за прибирање на даноците и таксите; 2) зголемување на капацитетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) за пристап до надворешни ресурси од фондовите на централната влада или меѓународните организации и/или пазарите на капитал и банките; 3) подобрување на способноста на ЕЛС за планирање, управување и прибирање на приходите од јавниот сектор, а во согласност со регулативата на Северна Македонија; и 4) подобрување на процесот на децентрализација.

Најпредвидлив приход за единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во Република Северна Македонија (PCM) генериран од сопствени извори (ПСИ²) е данокот на имот (ДИ) од физичките и правните лица – даночни обврзници (ДО), кој се собира на годишно ниво.

Во фискалната 2021 година, ДИ во просек учествувал со околу 27% од локалните ПСИ на општините вкупно на национално ниво, при што варијациите помеѓу ЕЛС се движат од ниски 2% до високи 58% учество за дадената фискална година.

Примарен и најголем придонес во приходите од ДИ се приходите собрани од данокот на недвижен имот на физичките лица - даночни обврзници сопственици на недвижен имот наспроти значително помалиот придонес во вкупните приходи од данок на имот што се прибира од правните лица – даночни обврзници.

Врз основа на искуството и работата со ЕЛС, проектот идентификуваше низа предизвици и бариери кои се поврзани со системот на администрирање на данокот на имот кај ЕЛС. Овие предизвици директно придонесуваат кон намалена ефикасност во прибирањето на ДИ како и кон јазот помеѓу буџетираните (планирани) и извршените (наплатените) приходи од данок на имот, а индиректно влијаат и на зголемување на јазот помеѓу ЕЛС во зависност

² Приходи од сопствени извори - збир на економски класи 711 до 733

од атрибутите на самите ЕЛС (на пример урбани/рурални, економско поразвиени/посиромашни).

За да се оценат тесните грла поврзани со административните бариери кои предизвикуваат неефикасност во целокупниот процес на администрирање на данокот на имот, во овој документ даваме преглед на идентификуваните предизвици согласно видувањата на ЕЛС и се дава предлог на области за потенцијални подобрувања/измени во регулаторната рамка, во администрирањето и во поставување на развојните цели со управувањето на данокот на имот и маргинално во управувањето со фискалните приходи воопшто на ниво на ЕЛС.

Темите кои се обработуваат во овој документ се насочени кон идентификација на главните административни празнини за подобра ефикасност при наплатата данокот на имот, следејќи ги процесите како што се дадени во регулаторната рамка, врз основа на квалитативни и квантитативни податоци кои се јавно достапни (од МФ) како и дополнителни податоци преку поддршка на канцеларијата на проектот.

Понатаму, правиме преглед на законот за данок на имот, методологијата за вреднување на имотот и други поврзани документи од легислативата за да се дадат препораки за јавните политики.

Цел на активоста е идентификување на точките за можна регулаторна промена/поедноставување во администрирањето на данокот на имот во РСМ.

Во спроведувањето на активоста опфатено е:

- канцелариско истражување,
- квантитативна и квалитативна анализа,
 - o преку квантитативни податоци за локалните даноци
 - o и преку податоци собрани од прашалник за претставниците на даночните одделенија на ЕЛС

за да се дадат препораки за поефикасна наплата на данокот на имот (вклучувајќи препораки за подобрување во Законот за данок на имот и Методологијата за утврдување на вредноста на недвижниот имот)

Со цел за поголем опфат и детектирање на предизвиците со кои се соочуваат општините, а кои се однесуваат на данокот на имот кој се прибира од физичките и правните лица освен преку директната комуникација и соработка преку другите проектни активности подготвен е и прашалник кој беше доставен во текот на месец февруари 2023 на кој одговориле 29 од 39 партнер ЕЛС (74%). Видувањата на претставниците на ЕЛС на значаен дел од општините е прикажан низ документот.

Фискалните податоци за приходите на локалната власт на РС Македонија се обезбедени од Трезорот на Министерството за финансии и дополнително преку одговорите од претставниците на ЕЛС. Останатите извори на податоци и информации се базираат и на други извори, анализи, документи и студии на ЦЕА, Проектот и јавно достапни информации кои се однесуваат и се поврзани со главното прашање.

1. ДАНОК НА ИМОТ - КАРАКТЕРИСТИКИ

Европската повелба за локална самоуправа во членот 9 јасно прецизира дека ЕЛС треба да располагаат со сопствени извори на приходи³. Даноците на имот се извор на сопствени приходи за кои ЕЛС во РСМ одлучуваат за обемот на оданочување, даночната стапка и имаат надлежност за да ги развиваат самостојно од централната власт во рамките на уставот, законите и подзаконската регулатива. Со Уставот на РСМ е загарантирано општините како ЕЛС да се финансираат со сопствени извори на приходи.

Карактеристики

За утврдување на економските ефекти на одредени даночни инструменти и нивната изводливост како алатки на одредена даночна политика треба да се има предвид дека даночната политика се спроведува во комплексна средина во која влијание имаат институционалните, културните, политичките и економските променливи кои дополнително имаат и меѓусебна интеракција. Во праксата, не постојат едноставни и лесни одговори за тоа дали одреден даночен инструмент е посоодветен во однос на друг, и вообичаено економистите се потпираат на збир на широко прифатени критериуми и принципи за да се даде квалификација „добар данок“. Оттука, за локалната власт да има автономија во прибирањето на сопствените даночни приходи даноците треба да задоволуваат одредени принципи, меѓу кои најзастапени се:

- **Ефикасност:** Данокот не треба да предизвикува значителни дисторзии во однесувањето на даночните обврзници (и за физичките лица и за правните лица) односно не треба да ја нарушува распределба на ресурсите во економијата. Кога даночните обврзници го сносат даночниот товар во согласност со користа што ја добиваат (исполнетост на „принципот на корист“) тогаш даночната обврска се смета за соодветна и данокот ефикасен. Сепак реакциите и однесувањето на даночните обврзници може да се толкуваат и како сигнал за потреба од корекција бидејќи реакцијата на поединецот или претпријатието е неговата оценка на адекватноста на одредената цена која ја плаќа за јавното добро.
- Кај ЕЛС во РСМ во просек имаме релативно висока стапка на реализација на планираните приходи од данок на имот, 88% (во 2021г) меѓутоа гледано засебно има ЕЛС кои прибираат далеку помалку од просекот, и под 50% од планираните приходи од ДИ. Ефикасното управување со данокот на имот зависи и од ефикасна локална администрација што пак е поврзано со прашањето за вреднување (и реверднување) на недвижните имот, а за ЕЛС во РСМ е значаен предизвик бидејќи вреднувањето на имотот не ја рефлектира реалната состојба поради нередовното спроведување на реверднување. На спроведена анкета во 2020 година, 63% од граѓаните сметаат дека стапките за данок на имот треба да се намалат.⁴

³ Види повеќе: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>

⁴ Податоци од спроведена анкета лице-в-лице на национално репрезентативен примерок, Види повеќе: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/0.-Predizviitsi-lokalni-danotsi-za-imot-natsrt-01092020.pdf>

- **Еднаквост и правичност:** Принципот на хоризонтална правичност означува еднаков третман на даночните обврзници во идентични услови. Спротивно на тоа, концептот на вертикална правичност дозволува можности за дефинирање на данокот за регресивен, пропорционален или прогресивен се додека даночното оптоварување се зголемува во помал, еднаков или поголем сооднос со способноста за плаќање. Принципот на „способност за плаќање“ наведува дека даночните обврзници со поголема способност за плаќање треба да носат поголем даночен товар, но оценката на тоа што е праведно е прашање за кое одлучува секое општество засебно. Но, во секој случај одреден данок да биде добар извор на приходи, даночните обврзници се тие кои треба да го сметаат данокот за правичен.
 - Перцепцијата за правичноста на данокот на имот во РСМ (дали се сметаат за фер) е поврзана со тоа што е пропорционален, а не е прогресивен данок. Перцепцијата на граѓаните за фер/праведен данок се однесува не само на тоа дали побогатите ќе плаќаат повеќе од посиромашните туку и во дефинирањето на категоријата на „побогати граѓани“.
- **Адекватност на приходите:** Данокот треба да генерира повеќе приходи отколку трошоци за негово собирање. Дополнително, даночната основа треба да биде стабилна и да не биде сензитивна на циклични флукуации. Даночите на имот се најповолни за локалната власт и прашањето е дали висината на прибраните приходи одговара на потребите за давање на услугите (покривање на трошоците за обезбедување на услуги согласно трансферираните надлежности).
 - Адекватност или доволност на данок значи данокот да може да ги покрие трошоците за давање на одредена услуга и да обезбеди капитални инвестиции. Тешко е да се оцени за ЕЛС во РСМ дали тековниот систем на финансирање е доволен без притоа да се направи анализа на трошоците на услугите и потребите за капитални инвестиции. За ЕЛС во РСМ адекватноста на приходите треба да ја утврди секоја ЕЛС меѓутоа ЕЛС подолг период застапуваат став за потреба за поголема финансиска автономност но и за поголеми финансиски потреби. Индикативно во оваа насока се и прашањата за нивото на инвестиции на ЕЛС и нивните капитални потреби, адекватноста на нивната големина, и поставувањето на стандарди за квалитет на локалните услуги.
- **Ниски трошоци за администрација и усогласеност:** Административните трошоци ги зголемуваат трошоците поврзани со управување на одреден данок и следствено ги намалуваат нето приходите кои би биле достапни за финансирање на јавни добра и услуги. Исто така, трошоците за усогласеност (доброволното подмирување на данокот од страна на ДО) го намалува доходот на даночните обврзници за нивна приватна потрошувачка.
 - Кај ЕЛС во РС Македонија од деволуцијата во 2005 година, општините го зголемуваат даночниот напор, а со тоа и наплатата на приходите од даночите на имот, што се регистрира со релативно постојано зголемување на приходите прибрани од данок на имот. Во секој случај, ревалоризација на

вредноста на имотот треба да се прави на редовна основа, што пак бара ефикасна локална администрација.

- **Политичка прифатливост:** Данок кој не е прифатлив ниту за даночните обврзници ниту за политичката структура може да биде неспроведлив. Дури и да е имплементиран, за да биде успешен данокот бара висок степен на соработка од сите релевантни институции. Неуспехот да се постигне соработка може да резултира со ниска стапка на доброволна усогласеност, несоодветни или нереални закони и недоволно спроведување.
 - Ниската политичка прифатливост кај ЕЛС во РСМ за промени во системот за данок на имот, се рефлектира преку неколку аспекти. Речиси сите ЕЛС во РСМ имаат тенденцијата да ја применуваат најниска стапка на оданочување на данок на имот. Додека во 2008 година 10 ЕЛС имале повисока даночна стапка од минималната, во 2021 година само неколку ЕЛС применуваат повисоки стапки на данок на имот (сите во Скопје)⁵ меѓу кои и партнер општините Студеничани, Дебрца, Делчево и Јегуновце. Потоа, најголемиот број на ЕЛС применуваат исти најниски даночни стапки и за правните како и за физичките лица (од партнер општините на проектот општините Кавадарци и Крива Паланка применуваат повисока стапка на данок за правните лица). Дополнително е и ниската примена на присилна наплата на данокот на имот. Ова е секако поврзано и со ниската доверба кај граѓаните⁶ за да се премине кон повисока стапка која е прифатлива за ДО, поради можни политички последици.
- **Минимизирање на даночното избегнување и даночно затајување.** Данокот не треба да предизвикува значителни законски или незаконски напори на даночните обврзници да го избегнуваат неговото плаќање. И во двата случаи се еродира даночната основа, се создаваат отстапувања од целта и се влошуваат проблемите со хоризонталната и вертикалната рамноправност. Даночниот морал на даночните обврзници исто така има удел во избегнувањето на плаќањето на даноци.

Даноците на имот како даночни приходи за општините (ЕЛС) се клучна компонента на сопствените извори на финансирање. Приходите од даноците на имот на ЕЛС може да растат со:

- 1) зголемување на даночниот напор на администрацијата,
- 2) зголемување на опфатот на даночната база и со
- 3) менување на даночните стапки.

Општините во РСМ имаат релативно подолго искуство во администрирање на данокот на имот, а податоците покажуваат дека кумулативно ЕЛС во РСМ го зголемуваат даночниот

⁵ Во 2008 година 10 ЕЛС применуваат повисока стапка на данок на имот, десет години подоцна во 2018 година се 4 ЕЛС.

⁶ 66% од граѓаните немаат доверба во начинот на трошење на даноците од ЕЛС, и 52% воопшто или донекаде не се согласуваат дека собраните даноци се рефлектираат во квалитетот на услугите на локално ниво. Податоци од спроведена анкета лице-в-лице на национално репрезентативен примерок, Види повеќе: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/0.-Predizviitsi-lokalni-danotsi-za-ivot-natsrt-01092020.pdf>

напор и наплатата на приходите од даноците на имот во изминатиот период. Сепак постојат значајни предизвици кои ја намалуваат ефикасноста во системот на администрирање.

Сепак, предизвик е процесот на проценката на вредноста на недвижниот имотот (даночната основа) како и соодветната податочна база на даночните обврзници (опфат) што пак бара ефикасна локална даночна администрација и евентуални промени во регулативата.

Даночната стапка за данокот на имот во РСМ е пропорционална и се движи во опсегот од 0,1% до 0,2% на пазарната вредност на имотот, но сепак најголем дел од ЕЛС ја применуваат најниската стапка на оданочување. Постојат, во мал број, ЕЛС кои донеле одлука за повисока стапка на оданочување од минималната. Од партнер ЕЛС на проектот применети повисоки стапки се бележат кај следните пет ЕЛС: Студеничани (0,2%), Кавадарци (0,15% за правни лица), Дебрца, (0,15%), Крива Паланка (0,2% за правни лица), Делчево (0,15%) и Јегуновце (0,15%). Примарните причини за ваквата одлука за примена на минималната стапка се пред сè политичката сензитивност од воведувањето на политика на повисока стапка на оданочување на имотот, и не толку поради неможноста на граѓаните за плаќање на повисок/повеќе данок што пак е поврзано со нискиот степен на доверба во институциите. Дополнително, врз нискиот удел на данокот на имот на ЕЛС во вкупните приходи е детерминиран и поради значајниот удел на трансферите од централната власт што исто така може да влијае врз намален напор на ЕЛС за пребирање на локалните даноци вклучително и на данокот на имот.

Чекори во процес на оданочување

Процесот на оданочување на недвижен имот освен карактеристики и принципи вклучува и неколку чекори: 1) идентификување на имотот кој се оданочува, 2) изготвување на проценката со вредност и опис на имотот 3) поставување на даночна стапка (или серија стапки), 4) издавање на даночни решенија, 5) постапување по жалби за проценката и 6) собирање на даноците и постапување по заостанати долгови. Сите овие чекори и нивното административното управувањето придонесуваат кон ефикасноста на исходот.

Идентификување на имот: При идентификување на сопственоста на имотот и поставување на регистар на имотот (т.е. фискален катастар) потребно е секој имот да биде опишан, дефиниран со граници (вообичаено со катастарски мапи), сопственоста врз имотот, и вредност на земјата и имотот (и нивните подобрувања). Адекватно кодирање и идентификување на секој имот е клучно во поврзувањето на записите со проценката, наплатата и пренос на имотот.

- Кај ЕЛС во РСМ описите на имотот и нивно поврзување со катастарски имоти и мапи недостасува и се води генерално преку даночниот обврзник и неговата сопственост. Недостатокот на сеопфатен катастарски регистар (пристап) е една од клучните пречки кои во понатамошниот текст се објаснува детално.

Изготвување на вредносна проценка: Данокот на имот се наплаќа од станбени и комерцијални имоти. Основата на данокот е проценетата вредност на недвижниот имот. Често, одредени имоти се ослободени од обврската за плаќање на данок на имот кои се

засновани на сопственоста (пр. имотот во државна сопственост), формата на користењето на имотот (пр. имот кој се користи за добротворни цели) или според карактеристиките на сопственикот (пр. возраста или попреченост).

- Во РСМ со законот за данок на имот проценетата вредност ја врши ЕЛС на пазарна основа додека ослободувањата се утврдени во член 8 и вклучуваа имот во сите наведени категории т.е. имот во државна сопственост, странски претставништва, верски заедници, културно наследство, објекти за заштита за земјиште, вода и воздух, земјиште кое се користи за земјоделско производство и т.н.

За цели на оданочувањето на имотот се користат **две општи методологии** за проценка⁷: 1) проценка заснована на површината на имотот и 2) проценка базирана на вредноста на имотот.

- Кога проценката се заснова врз површината, надлежната даночната управа го утврдува данокот по единица површина и проценката на имотот е збир на фактор (коефициент) на проценка помножена со големината на површината (коефициентите за различен тип површина може да бидат различни). Коефициентот ја рефлектира локацијата, инфраструктурата и други фактори или пак карактеристиките во одредена зона-локација.
- Проценката заснована на вредност користи пазарна вредност (вклучувајќи ја и вредноста на локацијата), вредност за изнајмување и само-проценка. Пазарната вредност се дефинира како цена што би ја постигнале (договориле) купувачот и продавачот во купопродажна трансакција во моментот на проценка. При оваа проценка се користат три пристапи: пристапот со споредлива продажба (пазарен пристап) кога има валидна продажба на сличен имот (се користи кога има реален и функционален пазар на недвижности), пристапот со амортизирана цена (трошковен пристап) го вреднува имотот со проценка на вредноста на имотот доколку би бил слободен и на него се додаваат трошоците за замена на објектот (се користи кога имотот е релативно нов и нема споредливи продажби), и пристапот на приходи ја користи проценката од потенцијалниот бруто приход од наемнина на имотот намален за оперативните трошоци (се користи кога има реален приход од наемнина).
- Во РСМ иако со законот за даноците на имот при утврдување на даночната основа се наведува дека истата е пазарната вредност, во пракса како резултат на повеќе предизвици кои се разгледуваат во текстот кој следи и немање на реален пазар на недвижности проценката на вредноста е повеќе хибриден систем кој зема во предвид површината на недвижниот имот со прилагодувања за фактори поврзани со вредноста на имотот како што се локацијата, карактеристики на градбата и слично⁸.

⁷Perspectives on fiscal federalism, (2013), edited by Richard M. Bird and François Vaillancourt, Chapter 10, Enid Slack Alternative approaches to taxing land and real property

⁸ Во 2016 година е изготвена нова нацрт методологија за вреднување по пазарна вредност која се разгледува од повеќе засегнатата страни и е јавно достапна како нацрт но истата не е усвоена

Во следниот текст ќе се задржиме на динамиката на данокот на имот во јавните финансии на локално ниво во Република Северна Македонија за 2021 година и по потреба за претходен период, ќе направиме краток преглед на поставената регулатива за данокот на имот и практичните предизвици на ЕАС за примена на постоечката регулатива, како и ќе дадеме краток преглед на данокот на имот во други земји од регионот.

2. ДАНОК НА ИМОТ ВО ЕКОНОМИЈАТА

2.1. ДАНОК НА ИМОТ – УДЕЛ ВО БДП

Учеството на даноците на имот во економиите на различни земји значително се разликуваат. Како сооднос со БДП обемот на даноците на имот е различен кај различни држави. Кај ОЕЦД земјите уделот на даноците на имот во просек изнесува 1,2% во БДП. Кај поединечни земји овој сооднос е на пример 0,2% во Естонија, 1,2% во Германија, 3% во Грција и САД, па се до 4% во Франција и Луксембург. Во РС Македонија овој сооднос изнесува 0,5%. (График 1)

График 1: Даноците на имот како % од БДП во 2021 година

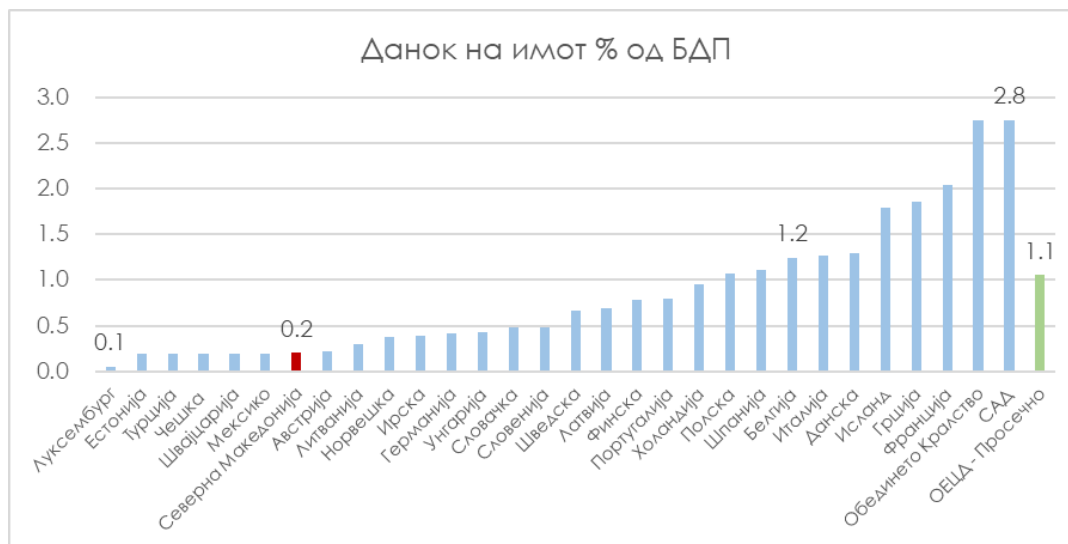


Извор: ОЕЦД база на податоци, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>, податоците се однесуваат на 2021 година, за сите даноци на имот како и оние се повторуваат секоја година и оние кои се однесуваат на трансфер на имот, а и во зависност од земјата се вкупни даноци на различните нивоа на власт (централни, регионални, локални), за РСМ врз основа на податоци од трезор на Министерството за Финансии на РСМ.

Данокот на имот (недвижен имот во сопственост/користење на даночниот обврзник) пак, кој се повторува секоја година и учествува со дел во вкупните даноци на имот во однос на националниот БДП, се движи од 0,1% во Естонија, 0,5% Словачка и Словенија, 1% во Холандија, 1,2% во Белгија до над 2% во Франција, Обединетото Кралство и САД. Во РСМ изнесува 0,2% од БДП. (График 2)

Мерењето на даночните перформанси на одредена земја (земји) е теоретски и практичен предизвик. Соодносот на реалната наплата односно прибраните приходи од даноците и бруто домашниот производ (БДП) генерално се користи како едноставна мерка за даночниот напор и како основа за даночна споредба меѓу земјите. Оттука напоменуваме дека погоре направената споредба на соодносот на даноците на имот и на данокот на имот во однос на БДП на повеќе земји и РСМ е со намена да даде приказ но, не и да биде директен и единствен заклучок за нискиот сооднос за земјата.

График 2: Данок на имот како % од БДП во 2021 година



Извор: ОЕЦД база на податоци, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm> податоците се однесуваат на 2021 година, за данок на имот кој се повторува секоја година (recurrent tax on immovable property, code 4100), за РСМ врз основа на податоци од трезор на Министерството за Финансии на РСМ (ек. Класификација 713111, 713112,713113).

На глобално ниво даноците на имот редовно се дискутираат, со посебен акцент на потребата од нивно реформирање. Даноците на имот се квалификуваат како „добри“⁹ даноци бидејќи се сметаат за соодветни извори на локално финансирање и претставуваат главен извор на општинските сопствени приходи (McMillan Dahlby, 2014¹⁰). Меѓутоа, од друга страна граѓаните не ги сакаат, а политичарите се скептични за преземање на реформи за нивно зголемување.

Реформите на данокот на имот во различните земји (и кај богатите така и кај сиромашните земји) според искуството покажува дека претставува релативно тежок процес (Slack & Bird, 2014¹¹; Garnier et al. 2014¹², Norregaard 2013¹³). Меѓународните институции, (пр. ММФ), често

⁹ „Добар“ данок или даночен систем ги задоволува следните карактеристики: правичност, соодветност, едноставен, транспарентност и лесен за администрирање.

¹⁰ McMillan, M., & Dahlby, B. (2014). *Do Municipal Governments Need More Tax Powers? A Background Paper on Municipal Finance in Alberta*. (School of Policy Studies, SPP Research Papers 7(33)). Calgary: University of Calgary.

¹¹ Slack, E., & Bird, R. M. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 18). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

¹² Garnier, G., György, E., Heineken, K., Mathé, M., Puglisi, L., Ruà, S., ... & Van Mierlo, A. (2014). *A Wind of Change? Reforms of Tax Systems since the Launch of Europe 2020* (Taxation Papers, Working Paper No. 49). Luxembourg: European Commission.

¹³ Norregaard, J. (2013). *Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges* (IMF Working Paper, WP/13/129). Washington, D.C.: International Monetary Fund.

препорачуваат подобро искористување на даноците од имот, сепак нивното реформирање оди тешко. На ниво на земјите во ЕУ уште во 2014 година се препорачува зголемување на стапките на данокот на имот за единаесет земји членки, и девет од нив ги зголемиле стапките или пак ја прошириле даночната база, но спротивно од очекувањата приходите од данокот на имот не се зголемиле.

- Во таа насока, не помалку важно е капитализирањето на личниот недвижен имот кој доаѓа од подобрена инфраструктура која е инвестиција од одредена ЕЛС во РСМ. Во тој случај би можело да се размисли за воведување на специјално оданочување т.е. давачки за подобрување (таканаречени *betterment levy*).

Давачките за подобрување за недвижен имот (*betterment levy*) се поврзани со капиталната вредност на имотот преку унапредување на инфраструктурата на одредена локација со што се зголемува вредноста на имотот. Зголемувањето на капиталната вредност на имотот на даден даночен обврзник преку инвестициите на општината (јавните инвестиции) предизвикуваат „незаработено зголемување“ (*unearned increments*) на вредноста кој треба да се рефлектира во вредноста на имотот на приватните сопственици (Walters, 2013¹⁴). Суштината за воведување на ваквите давачки е делумно да се вратат (споделат) трошоците за инвестициите направени од страна на општината (Andrew and Tucker, 2007¹⁵).

Дебата понекогаш се отвора и за тоа дали даноците од имот се релативно лесни или тешки за администрирање но, во РС Македонија со деволуцијата во 2005 година и поставување на системот, општините релативно лесно го администрираат овој данок¹⁶.

- Тоа го покажа и брзата реакција на првиот шок од кризата во 2009 година кога ЕЛС бргу го зголемија даночниот напор, а со тоа и наплатата на приходите од даноците на имот, што се регистрира во 2010 година како раст од 30% на приходи прибрани од данок на имот споредено со 2009 година.
- Во секој случај, ревалоризација на вредноста на имотот треба да се прави на редовна основа, што пак бара ефикасна локална администрација. Во спротивно се јавува проблем кога имоти со иста статутарна стапка може да имаат различна ефективна стапка т.е. сразмерот на проценка на имот да биде различен.

Друго прашање за даноците на имот е дали тој се перцепира како фер од страна на даночните обврзници т.е. не само дали побогатите ќе плаќаат повеќе од посиромашните туку и самата дефиниција на „богати граѓани“ не само во смисла на даноците на имот туку генерално во системот и структурата на јавните финансии во Македонија. Уште повеќе, што данокот на имот во Македонија не е прогресивен туку е пропорционален па оттука предизвик би била една дебата за тоа дали данокот на имот би можел да биде прогресивен доколку националните даноци се рамни.

¹⁴ Walters, L. C. (2013). Land value capture in policy and practice. *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, 10(2), 5-21. <https://researchexchange.iaao.org/jptaa/vol10/iss2/1>

¹⁵ Andrew, A., Pitt, M. & Tucker, M. The evolution of *betterment* in the United Kingdom. *J Retail Leisure Property* 6, 273–280 (2007). <https://doi.org/10.1057/palgrave.rlp.5100076>

¹⁶ Николов (2014), УНДП.

- Во таа смисла, спецификата за РС Македонија е дека наследениот недвижен имот од системот на планската економија во бившата Југославија остави релативно богато наследство на недвижен резиденцијален имот на сега веќе релативно посиромашни граѓани со висока нееднаквост¹⁷. Пазарот на недвижности и тешкотиите со кои тој се соочува гледан како колатерал на пазарот на капитал е голем предизвик.

Во извештајот на ММФ за Северна Македонија од 2021¹⁸ како и во другите пред него¹⁹, се препорачува проширување на фискалниот простор преку „надградба“ на приходната база, а меѓу другото и преку проширување на опфатот на даноците на имот и се оценува дека ваквата реформа на оваа јавна политики би имала (позитивен) импакт од зголемување од 0,3-0,5 проценти на БДП. Според симулација (Николов, 2014²⁰) со примена на даночната стапка од 0,2% на данокот на имот, општините може да го зголемат приходот од данок на имот од речиси 30%, и може да ја намалат зависноста од централната власт од 1-10 пп во зависност од структурните претпоставки позади социо-економијата кои ги движат приходите на локалната власт.

- Во РСМ варијација на даночните стапки речиси и да нема, зонирањето донекаде влијае, а данокот на имот прибран од правните лица има значително помал удел од данокот на имот прибран од физичките лица. На пример, од вкупно прибраниот данок на имот во 2021 година кај сите ЕЛС, 70% од прибраната вредност е од физички лица, додека 28% од правни лица.

Во најголем дел од државите, иако локалните власти имаат дискреција во одлуките за даноците на имот сепак не се целосно под локална „контрола“. И покрај дискрецијата за одредување на стапките и на даночните ослободувања постојат ограничувања и надзор од страна на централната власт (или пак друга форма на повисоко ниво на управување на суб-национална власт) и тоа во однос на дизајнот и системот на функционирање на локалните даноци. Така на пример, централната власт може да утврдува како се прават оценките/вреднувањето на имотот, а може и целосно да ја организира и спроведува оваа функција. Според некои оценки оваа функција на проценка на вредноста на имотот, даночната основа врз која се аплицира даночната стапка, од страна на централна власт може да биде поекономичен пристап како резултат од постигнување на економија од обем и да се овозможи поголема униформност во процената на вредноста на недвижностите (Strauss, Sullivan 1998²¹).

- ЕЛС во РСМ имаат дискреција за утврдување на стапката (во дадениот законски утврден опсег), методологијата за утврдување на вредноста на имотот се носи на централно ниво од Министерство за транспорт и врски, додека зонирањето и утврдувањето на вредноста како и спроведувањето е на локално ниво, а контролата

¹⁷ Македонија го има меѓу повисок Gini коефициент на нееднаквост споредено со земјите на ЕУ т.е. 31,4% во 2020, наспроти просекот во ЕУ од 30%,

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/table?lang=en>

¹⁸ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1MKDEA2022002.ashx>

¹⁹ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1MKDEA2020001.ashx>

²⁰ Nikolov, M. (2014) Comparative analysis of local government fiscal and financial data on Macedonia and SEE countries and other groups of countries, UNDP

²¹ Strauss, R. P., & Sullivan, S.R. (1998). The political economy of the property tax: Assessor authority and assessment uniformity. *State Tax Notes*, 18, 327–338.

и ревизија на утврдувањето на пазарната вредност ја врши Министерството за финансии²².

2.2. ДАНОК НА ИМОТ – ИСКУСТВА И ПРЕДИЗВИЦИ

Искуствата укажуваат на неколку категории на предизвици со воведување на реформи кај даноците на имот поради карактеристиките на данокот на имот.

➤ Данокот на имот е видлив / забележлив

Една од причините зошто се јавува отпор за реформи и измени кај овој вид данок е поради неговата видливост од страна на даночните обврзници. Додека на пример, данок на личен доход кој го задржува исплатувачот (изворот на приходот) и го плаќа во име на даночниот обврзник, данокот на имот се наплаќа директно од даночниот обврзник преку периодични исплати. Па оттука, данокот на имот е повидлив од страна на даночните обврзници.

Данокот на имот има за цел да ги финансира услугите со кои граѓаните (даночните обврзници) се вообичаено добро запознаени бидејќи секојдневно ги користат (пр. патиштата, собирањето смет, зеленилото на јавните површини, итн.) Емпириските истражувања, покажуваат дека граѓаните се подготвени да платат и повеќе за локалните услуги тогаш кога ценат дека работата и услугите кои ги добиваат од локалната самоуправа се квалитетни а во спротивно доколку ценат дека услугите се неквалитетни или недостасуваат, многу е веројатно дека ќе се жалат на даноците на имот бидејќи за возврат од данокот кој го плаќаат не добиваат (адекватна) јавна услуга. (пр. Simonsen & Robbins, 2003²³)

Перцепцијата на даночните обврзници за правичната/фер поставеност на одреден данок влијание врз степенот до кој властите можат да го реформираат данокот. Ако даночните обврзници немаа доверба во даночната администрација (локалната самоуправа), веројатно имаат и помала доверба во правичната поставеност на даночниот систем. На пример, кога стапката на данок на имот се зголемува или се предлага нов данок на имот, како во Грција (во 2011)²⁴ или Ирска (во 2013)²⁵, луѓето имаат одбивност кон плаќање на данокот.

Свесноста и познавањето на граѓаните за даноците ја зголемува и потребата од одговорност, што е позитивно и од економска и од политичка (демократска) перспектива, но сепак директната видливост влијае на тоа евентуално зголемување на данокот на имот да биде политички потешко да се прифати како политика за реформи, за разлика од другите даноци.

²² Член 5, Закон за даноците на имот, Службен весник на Република Македонија" бр. 61/04, 92/07, 102/08, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15 и 23/16

²³ Simonsen, B., & Robbins, M. D. (2003). Reasonableness, Satisfaction, and Willingness to Pay Property Taxes. *Urban Affairs Review*, 38(6), 831–854. <https://doi.org/10.1177/1078087403038006004>

²⁴ <https://www.nytimes.com/2016/11/02/opinion/in-greece-property-is-debt.html>

²⁵ <https://www.ft.com/content/f7983a4e-3ece-11e2-87bc-00144feabdc0>

- Граѓаните на РСМ за себе сметат дека на релативно ниско ниво се запознаени со локалните даноци, имено 56% сметаат дека се запознаени со локалните даноци (средно до целосно информирани); само 13% целосно или делумно се согласуваат дека локалните даноци се добро потрошени, и истовремено 43% целосно се согласуваат дека доколку би имале повеќе информации за трошењето на локалните даноци секогаш и редовно би ги плаќале²⁶.
- *Данокот на имот и ликвидноста на пазарот на капитал*

Висината на данокот на имот не ја отсликува ликвидноста на сопственикот на имотот и не нужно ја одразуваат неговата финансиска состојба. (Johannesson-Linden, & Gayer, 2012²⁷). Несовршената поврзаност помеѓу приходите на сопствениците на имотот и обврските за данок на имот може да создадат проблеми за даночните обврзници.

Доколку имаат проблеми или имаат ограничени приходи се јавуваат и социо-демографски групи на даночни обврзници кои се богати-со-имот а сиромашни-со-пари. Тоа може да биде случај кај повозрасни лица како што се на пример пензионери, или лица кои се невработени, лица со минимални примања или пак други ранливи категории на граѓани. Оваа појава може да биде апликативна и за македонското општество поради високиот степен на сопственост врз имот (наследство од поранешниот систем), високата стапка на сиромаштија, а ограничената ликвидност на недвижниот имот.

- Според искуствата на одредени ЕЛС во РСМ особено оние кои се посиромашни, рурални и кои имаат меѓу пониските стапки на реализација на данокот на имот предизвикот со високиот број на сиромашни семејства го идентификуваат како еден од предизвиците за прибирање на данокот на имот.²⁸
- *Дали данокот на имот е регресивен или прогресивен*

Друга пречка за реформи на данокот на имот произлегува и од регресивноста на данокот на имот. Оние што сметаат дека данокот на имот е данок кој е врзан со „услуга за домување“, имаат тенденција да сметаат дека данокот на имот е инхерентно регресивен. Од друга страна пак оние кои го гледаат данокот на имот како данок на капитал имаат тенденција да го сметаат за прогресивен бидејќи приходот од капитал е со поголем удел во приходите на побогатите домаќинства.

- Постоечката регресивност и поставеноста на системот на даноци на централно ниво во РСМ сигурно има влијание и на ефектите на системот на даноци на локално ниво. Имено, околу 80% од вкупните даноци на централно ниво се собрани од даноци на потрошувачка што влијае на сите граѓани независно од можноста за

²⁶ Види повеќе: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/0.-Predizvitsi-lokalni-danotsi-za-ivot-natsrt-01092020.pdf>

²⁷ Johannesson-Linden, A., & Gayer, G. (2012). *Possible Reforms of Real Estate Taxation: Criteria for Successful Policies* (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 119). Brussels: European Commission.

²⁸ Неформални разговори на оваа тема со претставници на одредени ЕЛС кои имаат ниска наплата на данокот на имот меѓу другите предизвици го напоменуваат и овој проблем поради високата стапка на сиромаштија и големиот број на даночни обврзници кои се приматели на социјална помош

плаќање (ability-to-pay principle)²⁹. Од друга страна, социјалните трансфери не растат со брзина со кои растат и платите па излегува дека ефектот од даноците на потрошувачка онака како што е поставен во РСМ ја зголемува дополнително нееднаквоста. Оттука треба внимателно во иднина да се анализира и ефектот на оданочување на недвижниот имот имајќи го во предвид наследството од планската економија и мистеријата на капиталот³⁰ (имено, потребна е одредена интероперабилност на пример со Катастар и даночни одделенија за да се зголеми кредибилитетот и ликвидноста на пазарот со недвижности) и социо-економскиот амбиент креиран со централните даноци каде фокусот е на оданочување на потрошувачката, со повластувања за капиталот.

➤ *Данокот на имот не е еластичен*

Приходите од данокот на имот за ЕЛС се релативно нееластични, освен доколку не се прави промена или на даночната основа или пак на стапката, што значи дека приходите од данок на имот не се менуваат автоматски и не се зголемуваат со економскиот раст на економијата. Дури и кога данокот на имот се утврдува врз основа на пазарната вредност на имотот, вредноста на данокот реагира побавно на промените на економската активност одошто другите даноци особено затоа што ажурирањето на вредноста на имотот за оданочување (основата) не се прави редовно и веднаш.

За да се одржат на исто ниво приходите од данок на имот (изразени во реална вредност) најчесто локалните власти можат да ги зголемат даночните стапки. Еден од пристапите е и зголемување на отчетноста и одговорноста на локалните власти посебно за зголемување на даноците повеќе од планираните, а посебно доколку е потребно локалната власт да ги убеди даночните обврзници за зголемување на даночните стапки.

- ЕЛС во РСМ недоволно често прават репроценка на вредноста на имотот (дел од ЕЛС воопшто не направиле репроценка од 2005 година) па оттука евентуална промена во насока на зголемена вредност на имотот како резултат на економскиот напредок не се рефлектира во евентуално зголемување на даночната основа. Дополнително и многу мал број на ЕЛС имаат стапка повисока од минималната.

Понатаму во текстот ги прикажуваме финансиските резултати од прибирањето на даноците на имот кај ЕЛС во РСМ.

²⁹ Николов 2014 УНДП

³⁰ За оваа кованица - мистерија на капитал види повеќе во „*The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*“ на Хернандо Де Сото.

3. ДАНОК НА ИМОТ – ПРИХОДИ НА ЕЛС

➤ Даночни приходи на ЕЛС

Вкупните приходи на ЕЛС во РСМ во последните пет години во апсолутна вредност растат континуирано, со просечната годишна стапка на раст од 5,7%. Растот на вкупните приходи на ЕЛС е континуиран освен во 2019 година кога не се бележи раст на вкупните приходите споредено со претходната година.

Приходите од даноци³¹ на ЕЛС во РСМ, исто така имаат континуиран раст освен во 2020 година кога се бележи пад поради КОВИД-19, но проследен со значителен раст во следната 2021 година. Во последните пет години просечна годишна стапка на раст на приходите од даноци на ЕЛС е 7,3%. Вкупното учество на даночните приходи во 2021 година во вкупните приходи на ЕЛС изнесува 28%.

Табела 1 Апсолутна вредност на реализирани приходи од даноци на ЕЛС (мил. МКД)

Приходи на ЕЛС вкупно мил. МКД	Вкупни приходи	Приходи од даноци*	Даноци на имот**	Данок на имот***
2017	30,841	7,939	2,801	1,197
2018	35,316	8,384	3,151	1,384
2019	35,865	8,935	3,265	1,461
2020	36,051	7,901	3,005	1,323
2021	40,673	11,280	3,824	1,493
Просек (5 години)	35,749	8,888	3,209	1,372

Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ

Белешка:

*Приходи од даноци вклучени економска класа 711+713+717+718, т.е. Приходите од даноци на ЕЛС ги вклучуваат приходите на ЕЛС од данок од доход, сите приходи од даноци на имот, даноците од специфични услуги и такси на користење или дозволи за вршење на дејност

**Даноци на имот вклучена економска класа 713, т.е. Приходите од даноци на имот на ЕЛС ги опфаќаат данокот на имот, данокот на наследство и подарок, и данокот на промет на недвижности.

*** Данок на имот со вклучени економска класа 713111,-12,-13,-14, т.е. Приходот од данок на имот на ЕЛС како еден од трите даноци на имот, го содржат данокот на имот прибран од физичките лица, данок на имот од правните лица како и данокот на имот по повисока стапка како и данокот на имот прибран по присилен пат.

Даноците на имот во истиот период бележат раст освен во 2020 година, што пак се компензира (прелева) во следната 2021 година. Просечна годишна стапка на раст на даноците од имот во последните пет години изнесува 6,4%.

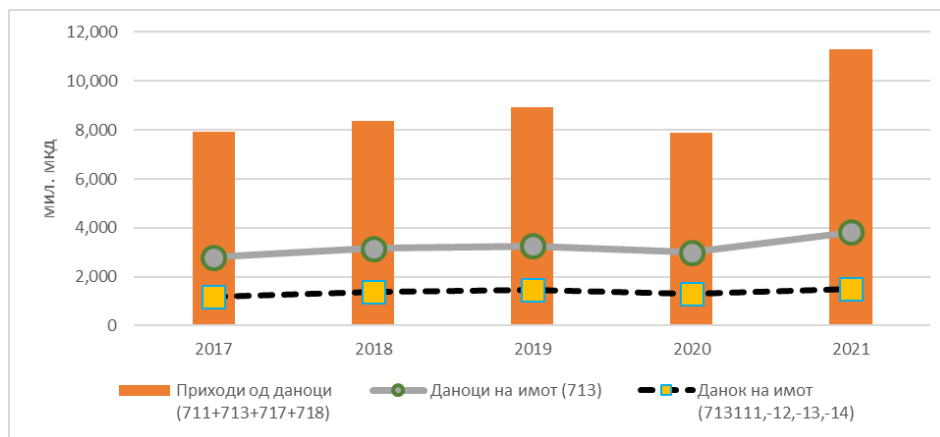
Табела 2 Учество на реализираните даночни приходи во различните групи приходи на ЕЛС

Учество во % за 2021 година	
Приходи од даноци во вкупни приходи	28%
Даноци на имот во приходи од даноци	34%
Данок на имот во даноци на имот	43%
Данок на имот во приходи од даноци	13%

³¹ Данок од доход, од добивка и од капитални добивки 711, Даноци на имот 713, Даноци на специфични услуги 717, Такси на користење или дозволи за вршење на дејност 718

Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ

График 3 Вредност на приходи од даноци, даноци на имот и данок на имот

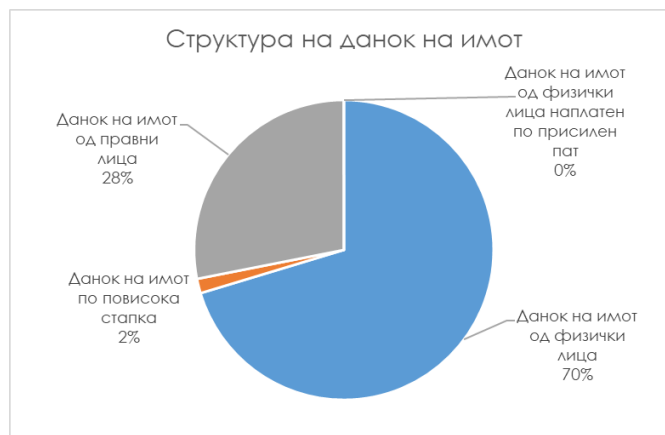


Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ

Од приходите од даноците на имот, помалку од половината, односно 43% (во 2021 година) се приходи од данок на имот, кој како и вкупните даноци, бележи континуиран раст, освен во 2020 година. Просечната годишна стапка на раст за последните пет години изнесува 4,5% годишно. Овој индикатор го потврдува континуираното зголемување на даночниот напор на ЕЛС во РСМ за прибирање на данокот на имот.

Најголемиот дел од приходите од данокот на имот се данок прибран од физички лица, чие учество е 70%, додека приходите од данокот на имот од правните лица учествува со 28% (за 2021г.). Одреден процент од 2% се приходи од данок на имот со повисока стапка за оние ЕЛС во Град Скопје кои имаат повисока стапка од онаа пропишана од Град Скопје. И незначителен приход од данок на имот е прибран преку присилна наплата на данок на имот од физички лица.

График 4 Структура на данок на имот (правни и физички лица)



Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021г.

Сепак при разгледување на структурата на индивидуалните ЕЛС, се гледа големата разлика на уделите на приходите од данокот од имот според изворот, односно правната форма на даночните обврзник. Додека на просечна основа, соодносот на вредноста на прибраниот приход од данок на имот е 70:30 физички наспроти правни лица, стапките варираат меѓу општините.

- На пример за фискалната 2021 година, постојат општини чиј приход од данок на имот е исклучиво од физички лица, и воопшто не евидентираат собирање на приходи од данок на имот од правни лица, како што се општините Арачиново³², Врапчиште, Вевчани, Долнени, Конче, Кривогаштани, Крушево, Липково, Македонска Каменица, Неготино, Новаци, Пехчево, Пласница, Студеничани, Теарце, и Чучер Сандево.
- Спротивна состојба има кај друга група на општини каде поголем удел во вкупната прибрана вредност на данок на имот е приход од данок на имот од правни лица како на пример Илинден (81%), Петровец (77%), Дебрца (68%), Кавадарци и Кратово (со по 55%).

Табела 3 Учество на приходи по извор по ЕЛС (за 2021г)

ЕЛС	Удел ДИ од физички л.	Удел ДИ од правни л.	ЕЛС	Удел ДИ од физички л.	Удел ДИ од правни л.
АЕРОДРОМ	80%	20%	КРИВОГАШТАНИ	100%	0%
АРАЧИНОВО	100%	0%	КРУШЕВО	100%	0%
БЕРОВО	86%	14%	КУМАНОВО	81%	19%
БИТОЛА	69%	31%	ЛИПКОВО	100%	0%
БОГДАНЦИ	70%	30%	ЛОЗОВО	73%	27%
БОГОВИЊЕ	96%	3%	МАВРОВО И РОСТУШЕ	85%	15%
БОСИЛОВО	96%	4%	МАКЕДОНСКА КАМЕНИЦА	100%	0%
БРВЕНИЦА	100%	0%	МАКЕДОНСКИ БРОД	100%	0%
БУТЕЛ	75%	25%	МОГИЛА	98%	2%
ВАЛАНДОВО	88%	12%	НЕГОТИНО	100%	0%
ВАСИЛЕВО	70%	30%	НОВАЦИ	100%	0%
ВЕВЧАНИ	100%	0%	НОВО СЕЛО	94%	6%
ВЕЛЕС	68%	32%	ОХРИД	76%	24%
ВИНИЦА	74%	26%	ПЕТРОВЕЦ	23%	77%
ВРАПЧИШТЕ	100%	0%	ПЕХЧЕВО	100%	0%
ГАЗИ БАБА	34%	37%	ПЛАСНИЦА	100%	0%
ГЕВГЕЛИЈА	67%	33%	ПРИЛЕП	74%	26%
ГОСТИВАР	51%	49%	ПРОБИШТИП	71%	29%
ГРАДСКО	51%	49%	РАДОВИШ	80%	20%
ДЕБАР	61%	39%	РАНКОВЦЕ	93%	7%
ДЕБРЦА	32%	68%	РЕСЕН	66%	34%
ДЕЛЧЕВО	76%	24%	РОСОМАН	58%	42%
ДЕМИР КАПИЈА	87%	13%	САРАЈ	84%	16%
ДЕМИР ХИСАР	50%	50%	СВЕТИ НИКОЛЕ	70%	30%
ДОЈРАН	74%	26%	СКОПЈЕ	71%	29%
ДОЛНЕНИ	100%	0%	СОПИШТЕ	100%	0%
ЃОРЧЕ ПЕТРОВ	75%	24%	СТАРО НАГОРИЧАНЕ	87%	13%
ЖЕЛИНО	84%	16%	СТРУГА	88%	12%
ЗЕЛЕНИКОВО	67%	33%	СТРУМИЦА	72%	28%
ЗРНОВЦИ	98%	2%	СТУДЕНИЧАНИ	100%	0%
ИЛИНДЕН	19%	81%	ТЕАРЦЕ	100%	0%
ЈЕГУНОВЦЕ	100%	0%	ТЕТОВО	94%	6%
КАВАДАРЦИ	45%	55%	ЦЕНТАР	63%	37%
КАРБИЊЦИ	68%	32%	ЦЕНТАР ЖУПА	98%	2%
КАРПОШ	74%	26%	ЧАИР	85%	15%
КИСЕЛА ВОДА	71%	16%	ЧАШКА	97%	3%
КИЧЕВО	92%	8%	ЧЕШИНОВО И ОБЛЕШЕВО	92%	8%

³² Приходите за 2021 за данок на имот во оваа општина се речиси непостоечки, вкупно евидентирани 4801 денар вкупно

КОНЧЕ	100%	0%	ЧУЧЕР САНДЕВО	100%	0%
КОЧАНИ	77%	23%	ШТИП	64%	36%
КРАТОВО	45%	55%	ШУТО ОРИЗАРИ	96%	4%
КРИВА ПАЛАНКА	74%	26%	СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - ПРОСЕК	70%	28%

Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021 г.

➤ Учество на данокот на имот во сопствените приходи на ЕЛС

Данокот на имот учествува со просечни 10% во сопствените приходи на ЕЛС во РСМ. На ниво на ЕЛС учеството е различно и се движи од 0% до максимални 26%. Најчесто данокот чествува со 6% до 9% (за 24 од 81 ЕЛС). Учеството варира од ЕЛС до ЕЛС, па така кај урбаните ЕЛС, учеството на ДИ во сопствените приходи е просечни 10,6% а кај руралните ЕЛС е просечно 8,9%, повторно со напомена на разлики во рамки на секоја ЕЛС.

График 5: Учество на данок на имот како % од сопствени приходи на ЕЛС во 2021 година



Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021 г.

➤ Стапка на реализација на данокот на имот

Просечната стапка на реализирани приходи од данок на имот на ЕЛС на национално ниво во 2021 година изнесува 88%. Планираните приходи во буџетите на ЕЛС наспроти

прибраните приходи според завршните сметки на општинските буџети, покажуваат дека од планираните приходи од физички лица собрани се 90%, додека од правните лица собрани се 84% од планираните (буџетираните) приходи од данок на имот.

Дополнително приходите кои биле планирани да бидат собрани преку присилна наплата се реализирани со само 4%.

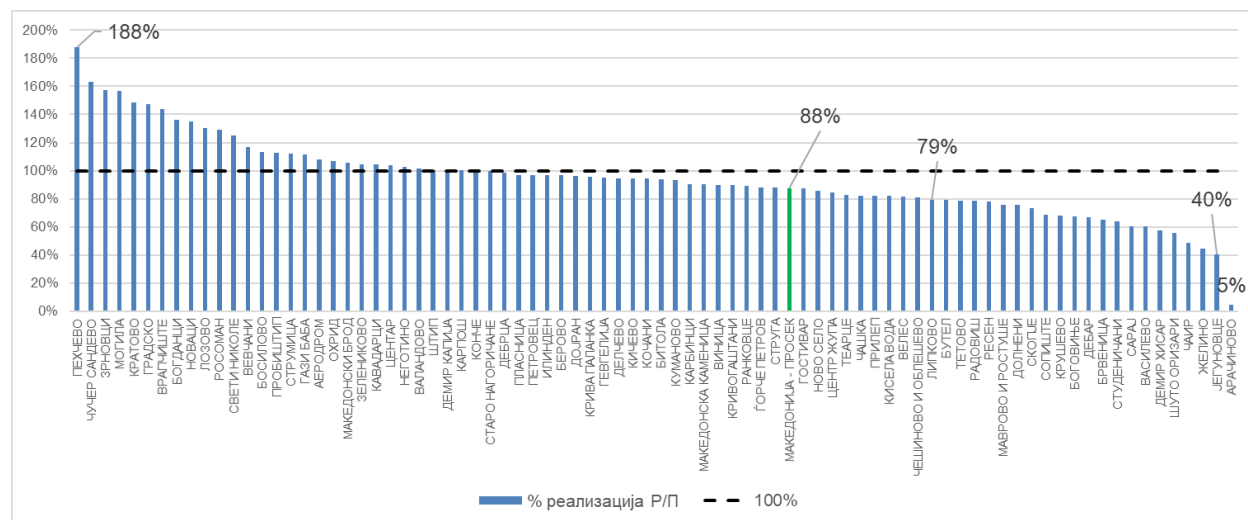
Табела 4 Планирани и прибрани приходи од данок на имот – во МКД

Ек. класа	Данок на имот од физички лица	Данок на имот по повисока стапка	Данок на имот од правни лица	Данок на имот од физички лица наплатен по присилен пат	Вкупно Данок на имот
713111	713112	713113	713114		
Прибран (реализиран приход)	1,050,002,913	23,381,932	419,246,178	158,984	1,492,790,007
Планиран приход	1,173,164,207	25,160,000	502,007,491	4,150,000	1,704,481,698
% Реализација	90%	93%	84%	4%	88%

Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021г.

Како и претходно така и тука, во структурата гледано по ЕЛС се бележи значајна варијација на стапката на реализација на планираните приходи од данок на имот. И тоа постојат ЕЛС кои во 2021г имаат речиси двојно повеќе собрано данок на имот³³ од планираното (на пример Пехчево 188%, Чучер Сандево 163% итн.), додека други општини прибрале далеку помалку и од просекот, на пример Сарај 61%, Василево 60%, Демир Хиса 57%, Чаир 48%, Јегуновце 40% итн.

График 6 Процент (%) на реализиран приход од данок на имот по ЕЛС (за 2021г.)



Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021г.

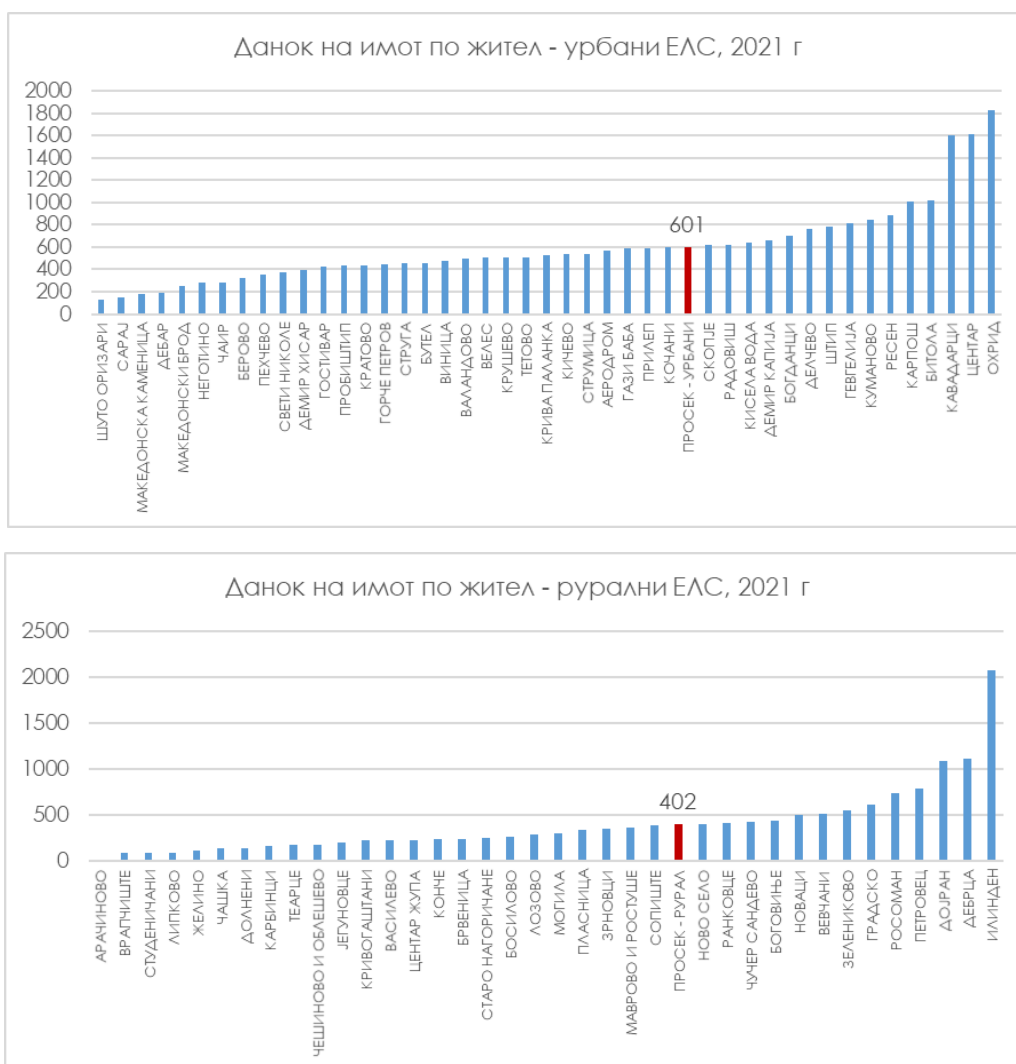
³³ веројатна причина е прелевањето на приходите од данок на имот за 2020 година кои поради Ковид-19 беа тешко наплатливи или пак одложени од страна на ЕЛС

➤ **Просечна вредност на данок на имот по жител**

Просечната апсолутна вредност на данок на имот по жител (број на жители според Попис 2021) од ЕЛС во 2021 година на ниво на РСМ изнесува 510 МКД. Повторно значајна е разликата од ЕЛС до ЕЛС, а особено меѓу руралните и урбаните ЕЛС.

Просечната вредност на данок на имот по глава на жител во урбаните општини изнесува 601 МКД (медијана 521 МКД), додека кај руралните 402 денари (медијана 288 МКД).

График 7 Данок на имот по жител: урбани и рурални ЕЛС (за 2021г.)



Извор: пресметка на авторот врз основа на податоци од трезор на МФ на РСМ, за 2021г.

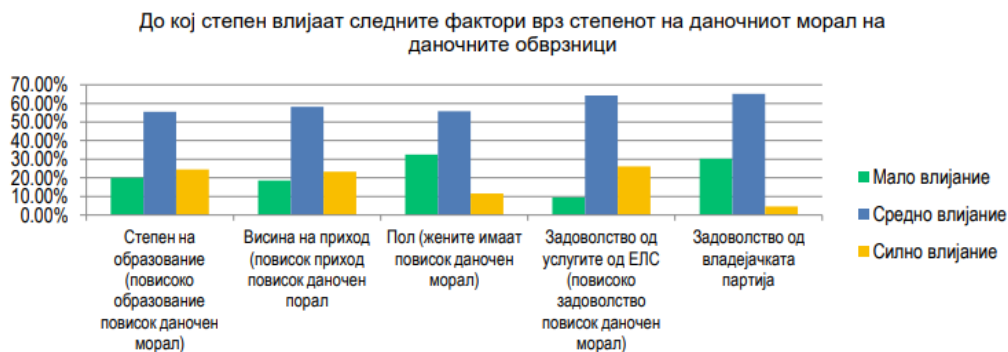
4. ДАНОК НА ИМОТ – АДМИНИСТРИРАЊЕ

Администрирањето на данокот на имот од страна на ЕЛС започнува со процесот на реформа на локалната самоуправа и децентрализацијата (1999 година со Стратегијата за реформа на локалната самоуправа, Охридскиот рамковен договор, 2001 година, измената на Уставот, 2002 година) и оттогаш следи и носењето на регулативата и законите поврзани со процесот на децентрализацијата: Законот за територијална организација на локалната самоуправа и Законот на Градот Скопје (2004 година³⁴) и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2004 година). Во второ-наведениот, се дефинира финансирањето на ЕЛС (општините) и тоа преку: сопствени извори на приходи и дотации од централната власт. Во сопствените извори на приходи на општините спаѓаат: 1) локални даноци, такси, давачки и надоместоци утврдени со закон; 2) приходи од сопственост и донации; 3) приходи од самопридонес; 4) други приходи утврдени со закон.

Со Законот за даноци на имот (примена од јули 2005 година), администрирањето на данокот на имот, данокот на наследство и подарок, данокот на промет на недвижности (заедно даноци на имот) и комуналните такси (Закон за комунални такси³⁵) се пренесуваат во надлежност од централно на локално - ЕЛС (од УЈП).

Со трансферот на данокот на имот на локално ниво не се исполнија докрај очекувањата за зголемен интерес кај општините за прибирање/наплата на локалните даноци и таксите, како и очекувањата за подигнување на свеста на граѓаните за вркката на локалните даноци со квалитетот при обезбедување на општинските услуги.

График 8 Оценка на ЕЛС за факторите кои влијаат на даночниот морал



Извор: ЦЕА (2020), Предизвици во системот за локални даноци кај општините во Северна Македонија

Како што наведовме во претходниот дел од оваа анализа, даноците на имот се значаен и главен извор за обезбедување на сопствени извори на финансирање на општината со цел обезбедување јавни добра и услуги. Даноците на имот како значаен придонесувач на сопствените приходи се директно поврзани и со унапредување на фискалната автономија на ЕЛС која пак го рефлектира степенот на развој на локалната самоуправа бидејќи за

³⁴ Сл. Весник на РМ. 55/2004 и Измени на Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Сл. Весник на РМ 12/2005, 98/2008, 106/2008 и 149/2014

³⁵ Закон за комуналните такси Сл. Весник на РМ 61/04, 64/05, 92/07, 123/12, 154/15, 192/15 и 23/16

сопствените приходи и за нивното трошење општините самостојно одлучуваат. Важноста на сопствените приходи оди во прилог и на политиките за унапредување на фискалната децентрализација од страна на централната влада³⁶ кои се валидни и актуелни со најавените реформи во процесот на фискална децентрализација во периодот кој следи.

- Во 2021 година, во просек сопствените приходи во вкупните приходи на ЕЛС кумулативно учествуваат со 35%. Просечно на ниво на ЕЛС, учеството на сопствените приходи на ЕЛС во вкупните приходи изнесува 27%, и овој процент варира од минимални 9% (ЕЛС Арачиново), до максимални 60% (ЕЛС Центар). Од друга страна пак, уделот на трансферите од централната власт во вкупните приходи на ЕЛС за истата година е 61% кумулативно на ниво на РСМ. Просечно на ниво на ЕЛС учеството на трансферите во вкупните приходи изнесува 70% и овој процент варира од минимални 36% (ЕЛС Град Скопје), до максимални 91% (ЕЛС Арачиново).

Сепак ЕЛС во РСМ се силно зависни од трансферите и бележат релативно ниско учество на сопствени приходи. ЕЛС континуирано елаборираат за потребата за поголеми расходи на локалните самоуправи и се соочуваат со потребата да обезбедат повеќе финансии, додека истовремено долговите на ЕЛС особено преку неплатените, а доспеани обврски кон добавувачите расте (поради што и централната власт и се задолжи 50 мил ЕУР³⁷ за да се (делумно) покријат овие долгови).

- Според мислењето (прашалник) за важноста на ДИ, ЕЛС во најголем дел сметаат дека данокот на имот е важен или многу важен за финансирањето на ЕЛС (80%), останатите ЕЛС сметаат пак дека е средно или не многу важен (20%)



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

Во следниот дел од текстот ќе се фокусираме на системот на администрирање на данокот на имот и регулативата која е директно поврзана: Законот за даноците на имот (Сл. Весник на РМ, 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15 и 23/16 и Сл. Весник на РСМ 96/19, 151/2021), и Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот (Сл. Весник на РМ, 54/2012, 17/2013, 21/2013, 142/2014).

³⁶ <https://finance.gov.mk/2021/09/25/mk/>

³⁷ Донесен закон за финансиска поддршка на ЕЛС за отплата на заостанати долгови, Сл. Весник на РМ. 209/2018

4.1. ПРЕДМЕТ НА ОДАНОЧУВАЊЕ

Предмет на оданочување со данок на имот е недвижниот имот во сопственост (и користење или плодуживање) на даден субјект³⁸. Од имплементацијата на Законот за даноци на имот во 2005 година, па до денес се врши негова измена во повеќе наврати³⁹. Со последните измени на Законот за изменување и дополнување на Законот за даноци на имот од 2021⁴⁰ година се врши промена и во дефинирањето на недвижниот имот кој што ќе биде предмет на оданочување.

Промената е извршена во член 2 точка 1, според која данок на имот (останува) да се плаќа на недвижен имот и тоа за: земјишта (земјоделски, градежни, шумски и пасишта), едно станбени и повеќе станбени објекти за домување, гаражи, деловни згради и деловни простории, други објекти како и инсталациите подигнати врз нив или под нив и трајно споени со нив.

Направените (последни) измени при дефинирањето на станбените објекти даваат единствено поблиску објаснување на наведената терминологија која што стана составен дел од наведениот член, при што согласно измените на законот се дополнително дефинираат едно-станбените и повеќе-станбените објекти⁴¹.

Даночниот капацитет на општините за данок на имот (проценетата вредност на оданочивиот недвижен имот помножена по стапката на оданочување) во најголема мера зависи од соодветна и сеопфатна база на податоци во која што ќе бидат опфатени даночните обврзници како и предметот на оданочување (регистар на недвижен имот). Општинските регистри и нивната веродостојност оттука имаат суштинско значење за утврдување на даночниот капацитет и мобилизирање на приходите од данокот на имот.

4.2. ДАНОЧЕН ОБВРЗНИК

Според Законот за даноците на имот, даночни обврзници за данокот на имот се сите физички и правни лица сопственици на недвижен имот. Дополнително законот дефинира и даночен обврзник кој е корисник на имотот кога сопственикот не е познат или не е достапен, како и во случај кога правно или физичко лице користи недвижен имот во сопственост на државата. Обврзник на данок на имот во одредени случаи може да биде плодуживател на

³⁸ Член 2 од методологијата за процена на пазарната вредност на недвижниот имот таксативно наведува што се подразбира под недвижен имот

³⁹ Службен весник на Република Македонија број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15, 23/16, 96/19, 151/21, 151/2021

⁴⁰ Службен весник на РСМ 151/2021

⁴¹ Со додавање во член 2, дефиниции, во став 1 за Недвижен имот се додадени под-ставови

„1-а. Едно станбени објекти се самостојни семејни куќи, вили, атриумски куќи, куќи во низ и куќи за одмор; 1-б. Повеќе станбени објекти се станбени згради со два или повеќе стана кои можат да бидат станбени блокови, повеќекатници солитери,„

имотот, односно лице кое правото го стекнува врз основа на правно дело (договор, тестамент).

Доколку имотот е во сопственост на повеќе лица, секое од нив е обврзник сразмерно на сопственичкиот дел.

Државата се јавува како даночен обврзник за данок на имот во случај кога имотот којшто е во сопственост на државата не се користи или не се издава под закуп⁴². Според изјавите на неколку ЕЛС преку спроведениот прашалник, се јавува проблем за идентификување на овој имот во сопственост на државата кој не се користи бидејќи во поголем случај ЕЛС немаат увид дали истиот се користи или не и сопственикот на имотот (државата) не доставува(ила) информација за неговото (не)користење.

4.3. ДАНОЧНА СТАПКА

Стапките на данок на имот во РСМ се пропорционални од 0,1% до 0,2%, и можат да се утврдат според видот на имотот. Висината на стапката ја утврдува општината (и градот) со одлука на советот.

- Како што беше наведено, во најголем дел, со неколку исклучоци, кај ЕЛС на РСМ се применува најниската стапка на данок од имот од 0,1% на вредноста на имотот. Според одговорите на партнер општините (во прашалникот) кај мал број на ЕЛС се прават разлики со повисоки стапки на оданочување за правните лица (пр. Кавадарци и Крива Паланка) додека за физичките лица останува најниската утврдена стапка од 0,1%. Истовремено, најголем дел од испитаните ЕЛС, сметаат дека не е потребна измена на стапката за данок на имот која ја применуваат (ниту да се зголеми - ниту да се намали). Меѓутоа, поголем број од ЕЛС сметаат дека е потребно воведување на две различни стапки според тоа дали ДО е физичко или правно лице. Исто така, во поголем број случаи ЕЛС сметаат дека не е потребно да се отстрани правото на даночното намалување (од 50%) за станбените објекти каде ДО живее иако помал број на ЕЛС сметаат дека истото би можело да се отстрани.

Со измените на законот од јули 2021 година покрај промени во начинот на дефинирање на предметот на оданочување, направени се измени и во делот на даночните стапки⁴³ преку повеќекратно зголемување на даночните стапки кај имотот (вклучително и земјоделско земјиште) кој е во сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и на градот Скопје како и во сопственост на физички и правни лица, доколку не се користи од сопственикот или не се издава под закуп подолго од шест месеци во текот на една година.

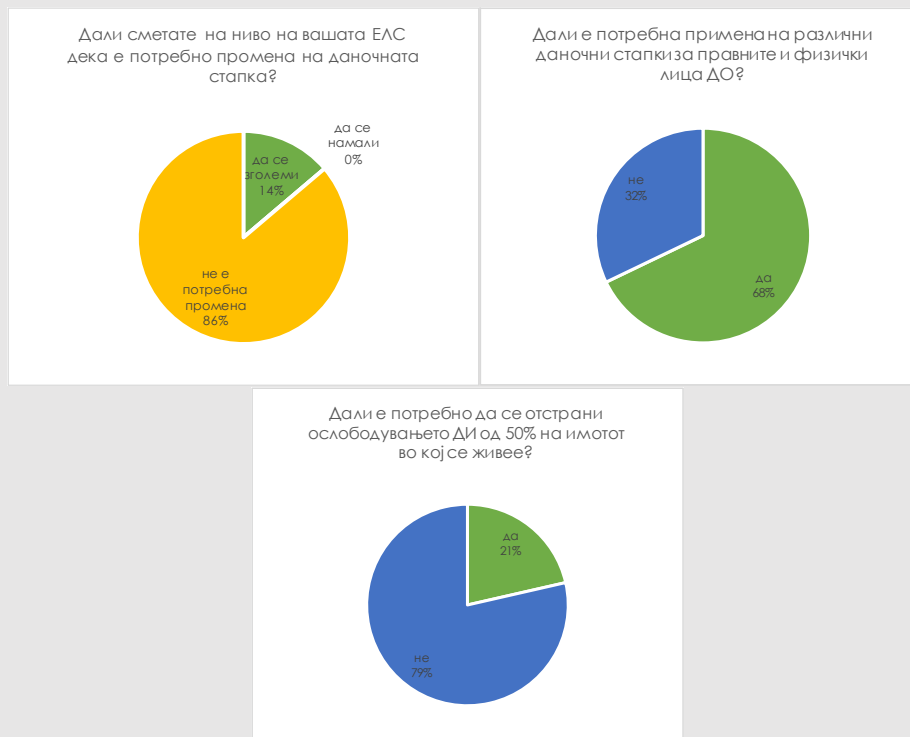
⁴² Измена Сл. Весник на РСМ 151/2021

⁴³ Ибид. Измена на член 6

Според одговорите на партнер ЕЛС кои доставиле одговор, 86% сметаат дека не е потребна промена на стапките за данок на имот, додека 14% (4 ЕЛС) потребно зголемување на стапките за данок на имот од 0,1% на 0,15% или 0,2%.

68% од ЕЛС сметаат дека е потребно да се воведат различни стапки на ДИ односно повисоки стапки за (само) правните лица даночни обврзници за ДИ.

За 21% од ЕЛС прифатливо и потребно е отстранување на даночното ослободување во станбени објекти каде ДО живее.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

Со измените на законот кај оваа категорија на имот се предвидува зголемување на стапките за три пати (x3), додека пак за имотот кој што државата, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, како и физичките и правни лица нема да го пријават дека не го користат, а е во нивна сопственост, ќе платат данок по стапка петпати (x5) повисока во однос на стапките пропишани во опсегот од 0,10% до 0,20% (со примена од 01 јануари 2022 година).

Вредноста на земјоделското земјиште како даночна основа за данок на имот е ослободено од плаќање на ДИ доколку истото се користи за земјоделско производство, меѓутоа ЕЛС не прибираат ДИ од земјоделското земјиштето поради неможноста да утврдат (информација и систем) за земјиштето кое се или не се користи за земјоделско производство.

Дополнително, вреднувањето на земјоделското земјиште по пазарна вредност е исклучиво тешко да се пременува од страна на ЕЛС поради немање на пазар (редовни трансакции) кој ќе бидат мерило на пазарната вредност на земјиштето. Регистар за земјоделското

земјиште (земјишен регистар) и негово водење е надлежност на МЗШВ (согласно Законот за земјоделско земјиште⁴⁴), додека според информациите на ЕЛС ваквиот регистар не е во функција односно не им е достапен.

Во периодот кој што претходеше на јули 2021 година, предложените законски измени и предизвиците кои што можат да произлезат за локалните власти беа разгледувани од страна на ЗЕЛС⁴⁵, претставници од ЕЛС, како и претставници од Министерството за финансии⁴⁶, при што прашање кои што предизвика најголем интерес и дебата кај засегнатите страни (општините) за примена на измените е поимањето на „неискористен имот“.

Барањето за појаснување за поимот е клучно за тоа како единиците на локална самоуправа да го утврдат со цел да можат да го спроведат законот. Прашањата за „имот кој не се користи“ се уште претставува предизвик за ЕЛС во РСМ во соодветно спроведување на законските измени поради што не истите не се примениле (во 2022) или се примениле делумно.

- Според изјавите на ЕЛС, мал број од нив наведуваат дека целосно ги спровеле законските одредби согласно последните измени на законот. Во случаите каде се наведува дека измените се спроведени, евидентирањето на имотот кој се (не) користи се базира на дадени изјави од страна на ДО. Најголем број (од оние испитаници ЕЛС кои дале одговор) изјавуваат дека делумно се спроведени измените но во делот на ажурирање (или делумно) на пазарната вредност на недвижниот имот.

Дополнителна дилема за ЕЛС, а која што произлегува од наведените законски измени е и временскиот период на издавање на решенијата за данок на имот. Додека законот предвидува издавање на решение за данок на имот за тековната година до крајот на месец март, се коси со можноста по овој период, имотот да се (не) користи односно да се издаде под закуп. Оттука, и прашањето и недостаток на објаснување од предлагачот на законот е начинот на спроведување, т.е. утврдување на даночната обврска во таквите случаи, колку честа би била ваквата појава, и како даночните обврзници ќе го докажуваат и пријавуваат користењето на недвижниот имот.

-
-
-
-
-

⁴⁴ Службен весник на РМ бр.135/07 и соодветни измени кои следат, во член 8, 8-а, итн.

⁴⁵ <https://zels.org.mk/newsd/57>

⁴⁶ Советување на 02.02.2022 година во организација од Заедницата на единиците на локални самоуправи

Повеќе од половина од ЕЛС кои дале одговор и свое видување на спроведувањето на измените за Законот за ДИ со примена од 2022 навеле дека делумно ги спровеле измените.

Делумното спроведување во одговорите наведува дека се однесува генерално на започнување или делумно спроведување на ревреднувањето на вредност на недвижниот имот.

Оние ЕЛС (2) кои наведуваат дека целосно ги спровеле измените особено за воведување на повисоки стапки за недвижен имот кој не се користи, се наведува дека пристапот за добивање на адекватни информации е преку форма на објавување на јавен повик до граѓаните – даночни обврзници, кои самоиницијативно ќе дадат изјава за тоа дека даден имот не се користи повеќе од половина година во текот на годината за да им се издаде решение со поголема вредност.

За сите ЕЛС кои одговориле дека измените не се спроведени се нотира дека идентификувањето на имот кој не се користи не е спроведлив процес особено поради недостаток на тековните ресурси за негова примена. Освен за станбените и деловните објекти според ЕЛС, особено претставува предизвик за недвижниот имот - земјоделското земјиште, поради немањето на соодветен регистар на земјоделско земјиште но, и поради природата и нејасното поимање за тоа што е користење на земјоделско земјиште во период од половина година.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

- **Предизвик** во спроведување на законските измени поради нејасно дефинирање на „имот кој не се користи“ повеќе од половина година со што би се зголемил данокот трикратно за даночниот обврзник на недвижен имот кој исто така се однесува и на земјоделско земјиште. Дополнително, предизвик е и временската разлика од рокот за издавање на решение за настанување на даночна обврска за данок на имот во тековната година и можноста за користење по тој период. И двата аспекти влијаат примената на принципите на јасност, едноставност, валидни за секој данок.
- **Препорака:** јасно дефинирање на поимот имот кој не се користи поголем дел од годината, соодветно и за другите видови на недвижен имот, со цел јасно униформно разбирање, и соодветно примена на истоветни процедури и постапки кај сите ЕЛС.

Според јавните информации, Општина Охрид ги спровела законските измени во 2022 година за зголемување на стапките и преку објава на јавен повик до даночните обврзници за пријава на дополнителните недвижни имоти врз кои имаат сопственост, а се користат од други физички или правни лица, да достават договор за закуп или договор за плодуживање (до 28 февруари). За сите кои поседуваат станови, но не се со адреса на живеење во недвижноста, стапката за данокот на имот е зголемена за три пати⁴⁷. ЕЛС Охрид промената на зголемените стапки за оданочување ја применила согласно евиденцијата во регистарот на имот и со изјави од страна на ДО за тоа дали имотот се користи или не. Со ваков пристап ЕЛС Свети Николе и ЕЛС Кочани⁴⁸ ги известила ДО да го пријават имотот кој не го користат со писмена изјава⁴⁹ на ДО. ЕЛС Битола исто така извршила примена преку барање за доставен доказ од страна на ДО⁵⁰.

Други ЕЛС во мал број исто така изјавиле дека имаат делумна примена во случај кога ДО сами ги пријавиле имотите кои не се користат. Исто така мал број навестуваат примена на ваквиот пристап во тековната 2023 година или за идни години. Сепак, ваквата не воедначена примена и без постоење на истоветен пристап поради нејасно поставените насоки влијае врз принципот на (не)праведност поради нееднаквата примена и товар соодветно за сите ДО.

Град Скопје кој ги администрира даноците на десетте скопски општини и воедно прибира значително најголема вредност споредено со останатите ЕЛС, ја одложил примената на законските измени за 2022 година. За Град Скопје како најголема единица на локална самоуправа, доколку (кога ќе) се применат овие законски измени но и за останатите ЕЛС особено олеснителна околност во идентификување на недвижностите кои се издадени под закуп на недвижностите би било институционално поврзување со податоците во УЈП каде даночните обврзници преку системот на Е-ПДД вршат пријавување на имотот кој се издава под закуп.

- **Препорака:** институционално поврзувањето на ЕЛС со системот на Управата за јавни приходи преку системот Е-ПДД преку кој даночните обврзници вршат пријава на имот кој се издава под закуп, за поедноставен преглед на имотот кој (не) се користи со договори за закуп. Оваа препорака претпоставува дека даночните обврзници кои се сопственици на недвижен имот и кој го издаваат имотот под закуп редовно и навремено ја извршуваат оваа обврска кон централната даночна управа (за цели на персонален данок на доход).

⁴⁷ <https://ohrid.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%82/>
<https://www.vecer.press/%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%B2/>
<https://kumanovo.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-40/>

⁴⁸ <https://kocani.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%BC/>

⁴⁹ согласно наод на Проектот во сумарниот теренски извештај

⁵⁰ согласно одговор на прашалник

- Предизвиците за нејасности во дефинирањето на имот кој не се користи подолго од шест месеци и соодветно неможноста за примена за законот се евидентира како еден од клучните тековни пречки за речиси сите ЕЛС (кои одговориле на прашалникот).

Неповрзаноста на различните системи во јавниот сектор кои се иматели на информации и податоци за недвижниот имот пак е значајна пречка и прв предизвик за сите ЕЛС кои ја кочат соодветната примена на законот како и ја намалуваат ефикасноста на системот, тука пред се за потребата за поврзаност со АКН, како и со УЈП, КИБС и слично.

4.4. РЕГИСТАР НА НЕДВИЖЕН ИМОТ

Основен предуслов за успешен систем на управување со даноците се квалитетни ажурирани податоци и информации за имотот, односно создавање и редовно ажуриран квалитетен регистар на недвижен имот од страна на ЕЛС (катастар на недвижен имот).

Еден од проблемите со кој дел од општините се соочуваат уште со почетокот на децентрализација на администрирањето на локалните даноци и такси се не ажурираните податоци преземени од централната даночна управа - УЈП (2005 година), кој тогаш (според искази на мислења на даночни практичари) се оценувал како неправичен процес поради издавање на даночни решенија (даночна обврска) кои што не ја одразувала вистинската имотна состојба на даночните обврзници и истовремено општините не ги остварувале сите потенцијални приходи.

Искуствата покажуваат дека општините во Република Северна Македонија од почетокот на процесот на децентрализација користат различни пристапи со намера да се овозможи унапредување и ажурирање на базата на податоци со која што располагаат, како што се користење на информации од евиденцијата за обврзници на данок на промет на недвижен имот, преку објавување на јавни повици во дневниот печат граѓаните да вршат пријавување на недвижностите со кои што располагаат, и со тоа да ја извршат својата законска должност, анкети, печатењето на информативни брошури со кои што се настојува да се подигне свеста на граѓаните за важноста на даноците, и т.н. Ажурирањето на податоците во пракса најчесто се врши кога граѓанинот или правното лице (даночни обврзници) сами (е потребно) го пријавуваат ново-стекнатиот имот (кој претходно не бил евидентиран) или пак промените на имотот, во соодветната ЕЛС каде се наоѓа имотот.

Теренската работа на Проектот потврдува дека најголем дел од ЕЛС се соочуваат со проблем на застарени и не ажурирани податоци во регистарот на недвижен имот⁵¹. Ваквата состојба ја потврдуваат и ЕЛС преку одговорите во прашалникот каде поголемиот број на ЕЛС кои одговориле се соочуваат со проблем на немање на ажурирана база на податоци во регистарот на недвижен имот, како и не нередовното доставување на податоци од страна на ДО при настанување на промени (адресни податоци, додатоци на имот). Од друга страна пак не ажурирањето на регистарот од страна на ЕЛС преку

⁵¹ Сумарен извештај на Проектот

теренски активности (најчесто спроведувани во периодот по 2008 година) се наведнува дека е резултат на недостаток на човечки ресурси во ЕЛС за теренска масовна процена.

ЕЛС сепак ја унапредуваат базата или регистарот на недвижен имот преку преземање на податоци (интерна општинска меѓу-секторска размена на податоци) врз основа спроведување и заверка на купопродажни договори, како и преку координација со одделенијата кои вршат легализација на имотите, кои податоците пак потоа се инкорпорираат во регистарот на недвижности за нови решенија за данок на имот.

Но истовремено, единиците на локалната самоуправа не вршат ажурирање на базата на податоци за недвижностите и за земјиштето⁵² со кое што располагаат даночните обврзници согласно регистарот на Агенцијата за катастар на недвижности (АКН) иако согласно Законот за даноци на имот општинската администрација, администрацијата на општините во Градот Скопје и администрацијата на Градот Скопје редовно треба да ја усогласува состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенција за катастар на недвижности (согласно член 39 од Законот за даноци на имот).

- **Предизвик** е тоа што општините и Градот Скопје и немаат можност (законска⁵³) за директно поврзување/преземање на тековно релевантни податоци од системот на Агенцијата за катастар на недвижности (АКН), за да може соодветно да се ажурираат информациите и во општинските регистри и податоците за имотите, па оттука и да се придонесе кон преголема правичност преку соодветна даночна обврска со соодветни решенија за данок на имот на сите сопственици на имот.
- **Препорака**, клучен чекор е изнаоѓање на начин и решение со кое ќе се изврши поврзување и редовна размена на податоците од АКН со податоците и информациите за имотот кај ЕЛС, кое решение ќе биде во насока на усогласување на информациите и податоците, а кои ќе го одразуваат пореално статусот на имотот односно неговата вредност која е даночна основа.

Според изјави на Агенцијата за катастар на недвижности не постои пречка во обезбедувањето на податоците за ЕЛС, но согласно закон тоа може да се оствари само со надоместок за соодветната услуга. Врз основа на измени во Тарифникот од Агенцијата за катастар на недвижности и според изјави од АКН се извршило намалување на надоместокот од 50 денари по парцела на 20 денари по парцела⁵⁴, меѓутоа за ЕЛС и

⁵² ослободување од данок на имот за земјоделското земјиште кое се обработува, за што даночните обврзници поднесуваат Уверение за карактер на земјиште издадено од општината на чија територија е земјиштето. Општината со соодветна комисија го определува карактерот на земјиштето ЕЛС се должни согласно законот за даноци на имот да водат регистар на недвижен имот кој вклучува и евиденција на вкупната површина на земјиштето (член 39 од Законот за даноците на имот)

⁵³ Закон за катастар на недвижен имот, Сл. Весник на РМ 55/2013, 41/2014, 115/2014, 116/2015, 153/2015 и 192/2015, 61/2016, 172/2016, 64/2018 и 124/19; член 36, член 37

⁵⁴

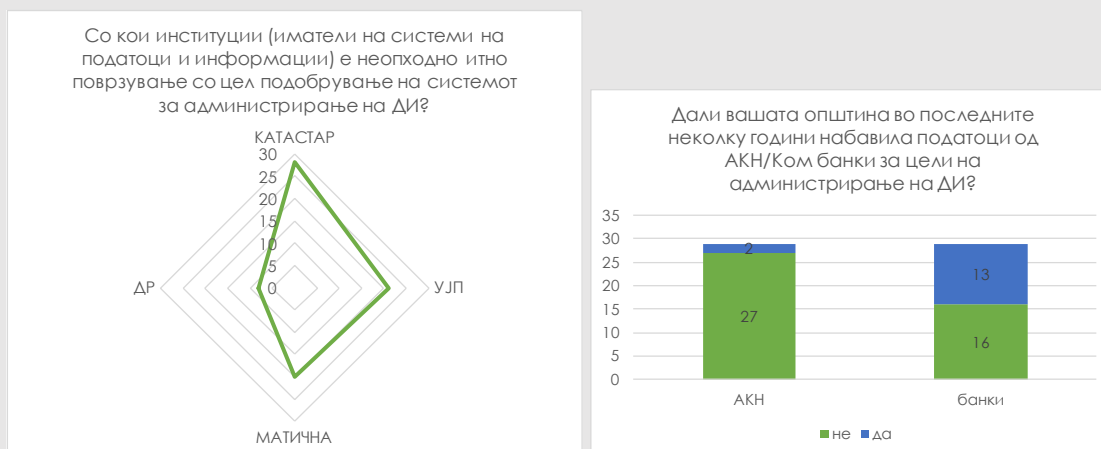
<https://www.katastar.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B8/%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%84%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8/>

<https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D1%81%D0%B5-%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D1%81%D0%B8-%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%84%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%82-%D0%B2%D0%BE->

ваквите трошоци се сметаат за значајно финансиско оптоварување и истите сметаат дека услугата треба да биде бесплатна односно да се базира на потребата за интероперабилност и соработка на сите органи на државата.

Сите ЕЛС без исклучок кои дале одговор на прашалникот, јасно укажуваат дека поврзување со регистрите на АКН на РСМ е неопходен чекор во унапредувањето на системот за администрирање на данокот(ците) на имот.

Исто така ЕЛС наведуваат дека е потребно поврзување со системот на УЈП (е-даноци) за потребите на недвижниот имот и за идентификување на ДО, како и со матичните служби а исто така се наведуваат и потреба од податоци од други иматели на информации како што се КИБС и комерцијалните банки, регистрите на МВР за адресни податоци.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

Поради тековната рамка, за цели на прибирање на информации и податоци ЕЛС имаат можност за набавка (купување на податоци) од АКН од кои поради високите суми (според ЕЛС) истите не се набавуваат од страна на ЕЛС. Според одговорите две ЕЛС во некоја од изминатите години имало случаи на прибирање на податоци од АКН со надомест. Од друга страна пак за цели на присилна наплата добивањето на податоци за банкарски сметки на ДО од комерцијалните банки е почеста пракса за ЕЛС.

- Потенцијален **предизвик** може да биде и неспоредливост на податоците со кои располагаат ЕЛС и податоците со кои располага Катастарот дури и во случај да се постави трајна или временна размена на податоците од катастарскиот регистар на недвижен имот. Имено, регистарот на недвижности во ЕЛС се води врз основа на единствениот матичен број на даночниот обврзник (граѓанин или субјект) кој е сопственик на имотот што е заедничкиот податок на можно вкрстување на податоците, што и претставува барање на Општините. Но истото може да се коси со Законот за заштита на лични податоци, според којшто Агенцијата не смее во постапките кога подносител е трето лице да издава матичен број на податок од

имотен лист или од базата на податоци. Оттука, постои веројатност дека и во случај која ЕЛС би ги платиле тарифите за добивање на наведените податоци, повторно да остане предизвик споредливоста на базите на податоци, имајќи го во предвид различниот критериум на водење и пребарување по истите (ЕМБГ наспроти број на парцела).

За помалите ЕЛС кои што располагаат со помала база на недвижности не би било проблем истата да се надолжни со бројот на катастарските парцели, но проблемот е поголем кај поголемите општини особено кај Град Скопје⁵⁵. При обработка на новодоставените предмети за даноците на имот во даночниот софтвер на пример во Град Скопје се внесуваат и податоците како број на катастарска парцела, број на имотен лист и катастарска општина, но голем дел од регистарот не ги содржи наведените податоци правејќи ги неспоредливи базите на податоци.

- **Препорака:** усогласување и редовно ажурирање на податоците би се премостило со меѓу институционална соработка преку изнаоѓање на механизми од преку централна улога на централната власт како што се надлежните министерства и тоа Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа за изнаоѓање на адекватно решение.

Општините би можеле да ја зголемат или унапредат базата на податоци на недвижен имот, преку апликацијата Регистар на улици и куќни броеви повторно на Агенцијата на катастар. Според неа, секој објект е снимен и поврзан со конкретна улица, а апликацијата нуди можност да се добие бројот на имотниот лист и името на сопственикот. Податоците за улиците и куќните броеви се фактичка состојба од терен и според Агенцијата тоа е уште еден начин како општините да воспостават адресен регистар⁵⁶.

Како резултат на (не)ажурираниот регистар на недвижен имот се придонесува и кон проблем на ненаплатени приходи од данок на имот што е потврдено и во ревизорските извештаи на ЕЛС. Во текот на 2022 година извршена е ревизија од страна на Државниот завод за ревизија на Република Северна Македонија во две ЕЛС и тоа Град Скопје и ЕЛС Штип и кои изразуваат неповолно ревизорско мислење. Препорака на ДЗР до општините е да преземат мерки и активности за целосно ажурирање на воспоставениот регистар на недвижен имот и наплатата на побарувањата од даноци на имот⁵⁷.

Наодите од извештајот на државната ревизија за Градот Скопје⁵⁸ укажуваат на неусогласеност на сметководствената со даночната евиденција и не ажуриран регистар

⁵⁵ 44% од вкупниот данок на имот е од општините во Град Скопје, за 2021 година (649 милиони од кои половина за Град Скопје и половина распоредени на десетте ЕЛС, додека вкупно во РСМ собрано 1,47 милијарди денари од данок на имот)

⁵⁶ <https://address.katastar.gov.mk/AKNRegistar/>; <https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D1%81%D0%B5-%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D1%81%D0%B8-%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%84%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%82-%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%82-/32154021.html>

⁵⁷ <https://dzt.mk/mk/221206-revizija-na-usoglasenost-2022-grad-skopje>

⁵⁸ https://dzt.mk/sites/default/files/2022-12/10_Apstrakt_Grad_Skopje_Smetka_630_MKD_2022.pdf

на недвижности, како и неутврдена старосна структура на побарувањата за данок на имот. Ревизорот дава препораки за целосно ажурирање на регистарот за недвижен имот и даночната евиденција, утврдување на законска можност за наплата на побарувањата за даноците од имот.

Наодите за ЕЛС Штип⁵⁹ се исто така споредливи каде меѓу другото се укажува на наоди за нецелосни бази на обврзници, нецелосна наплата на даноци, неусогласеност на евиденција, значаен износ на застарени побарувања за кои не се преземени активности за наплата итн.

Приказ 1 Извадоци од наоди на ДЗР

Извадок од наоди за неповолно мислење на ДЗР за ЕЛС Град Скопје

Клучни утврдени состојби:

- неусогласеност на сметководствената со даночна евиденција и неажуриран регистар на недвижниот имот;
- неутврдена старосна структура на побарувањата по основ на даноци на имот и комунални такси и непреземени мерки за нивна навремена наплата;
- не остварување приходи по основ на надоместоци за одржување на јавно градско зеленило и одржување на јавната чистота.

Клучни системски слабости:

Слабости во Законот за комунални такси кај тарифните броеви 9 и 10 комуналната такса за користење на улици и патишта и одржување јавно осветлување.

Слабости во Законот за даноците на имот за усогласување на состојбата на регистарот на недвижности на општините со регистарот кој го води АКН на РСМ.

Извадок од наоди за неповолно мислење на ДЗР за ЕЛС Штип

Клучни утврдени состојби:

- невоспоставени контроли и неусогласени бази на обврзници кои влијаат на целосната наплата на приходите;
- нецелосна наплата на даноците, таксите и надоместоци,
- издавани одобренија за промена на инвеститор во случаи кога е во важење договор за отуѓување на градежно неизградено земјиште кој не е исполнет;
- неусогласеност помеѓу сметководствената и даночната евиденција на побарувањата,
- значаен износ на застарени побарувања за кои не се преземени активности за наплата а за дел од остварените приходи не се евидентираат побарувања.

Клучни системски слабости:

Слабости во Законот за комунални такси кај тарифните броеви 9 и 10 комунална такса за користење на улици и патишта и одржување јавно осветлување.

Слабости во Законот за даноците на имот за усогласување на состојбата на регистарот на недвижности на општините со регистарот кој го води АКН на РСМ

Извор: ДЗР Извештаи во 2022 година, www.dzr.mk

⁵⁹ https://dzr.mk/sites/default/files/2022-11/10_APSTRAKT_ELS_Stip_Smetka_630_MKD_2022.pdf

И двата извештаи укажуваат на **системски слабости**⁶⁰ кај Законот со даноците на имот и за усогласување со состојбата со недвижниот имот на општините со регистарот на АКН на РСМ.

- **Препорака:** поврзувањето меѓу институциите, а особено со АКН не претставува единствено препорака за унапредување на мобилизација и прибирање на приходите на ЕАС тоа истовремено значи и почитување и спроведување на постоечката законска регулатива па оттука е неопходна активност/процес за изнаоѓање на решение на потврдената системска слабост.

4.5. ПРОЦЕНКА НА ВРЕДНОСТА НА НЕДВИЖНИОТ ИМОТ

Проценката на вредноста на имотот кој се оданочува е најскапата активност во администрирањето на данокот на имот и на која (треба да) се посветува најголемо внимание и време. Без соодветен систем на проценка на вредноста на имот што претставува даночната основа на која се аплицира стапката на оданочување, данокот на имот не го дава очекуваниот исход.

Добро дизајнираните даночни стапки и дизајнот на целокупниот систем на оданочување со данок на недвижен имот, може да не го постигнат планираниот исход доколку имотот не се процени и на праведен начин. Принципот на правичност во оданочувањето со данокот на имот може да се одржи во текот на времето единствено преку редовните ревреднувања на имотот.

Сепак иако добро функционалниот процес на (ре)вреднување на имотот е клучен за успех во реформите на данокот на имот, спроведувањето на таквиот систем е често соочен со предизвици. Генерално државите претпочитаат усогласување на релативната вредност на имотот со „вистинските“ пазарни вредности – вреднување по пазарна вредност. Примарната причина е принципот на праведност што се рефлектира во кредибилитет на даночниот систем кај даночните обврзници, што пак влијае врз нивната усогласеност односно доброволно и навремено плаќање на даночната обврска.

Системите засновани на вреднувања на имотот вклучуваат користење на нормативни вредности (*notional/normative*) и пазарни вредности. Квалитетот на системот на оценка на вредноста на имотот кој се заснова на вреднување во голема мера зависи од степенот на развиеност и постоење на активен пазар на недвижности, од достапноста на информациите за пазарната вредност но и од капацитетот на администрацијата за да анализира податоци и развие соодветен механизам за пазарно вреднување на недвижниот имот.

Со развојот на пазарите на недвижен имот, достапноста на информациите и капацитетите, системите за даноци на имот треба да можат подобро да ги опфатат имотите и да ги

⁶⁰ Системските слабости кои произлегуваат од не усогласеност на регистрите со АКН на РСМ не претставуваат наод кој е тековен туку се јавува и во ревизиите на ЕАС од претходни години исто така (пр. Пробиштип, Студеничани, Куманово за 2020)

рефлектираат релативните и апсолутните пазарни вредности за вреднувањето и во регистарот на имот. Премин кон систем заснован на вреднување (вредност) може да ја подобри и праведноста кај данокот на имот меѓутоа сепак зависно од развојот на пазарот на недвижности, достапноста на пазарните податоци и капацитетот на администрацијата.

Сепак понекогаш задржување на метод на вреднување според површина и локација како поедноставен систем може да биде и поефикасен поради низа политички, административни и институционални причини.

Изборот на основата за проценка на имотот зависи од нивото на развиеност на пазарот на недвижности, базирано на пазарни трансакциски информации за продажба или за изнајмување и нивото на капацитетот на даночната администрација особено капацитетот за проценка на имотот. Повеќето системи за управување со даноците на имот имаат тенденција да користат т.н. хибриден пристап (номинална вредност прилагодена на локацијата) или пристап со пазарна вредност⁶¹.

Крајната цел на проценката на вредноста на имотот е да обезбеди правична, релативна основа преку која треба да се распредели даночното оптоварување на даночните обврзници. Тоа значи дека проценката треба да обезбеди сличните по карактеристики да бидат вреднувани со иста вредност на сличен, конзистентен начин за да се обезбеди правичност во утврдување на данокот на имот кој ќе го плати секој даночен обврзник. За ваквата процена на вредноста повторно напоменуваме за неопходноста од прибирање на релевантни податоци за пазарот на недвижности кои ќе бидат соодветно рефлектирани во вредноста и ќе дадат висок кредибилитет на системот.

За да се постигне и целта на правичност но, за прибирање на приходите, неопходни се периодичните ревреднувања на недвижниот имот (вообичаено на секои три до шест години). Во случај кога има долги периоди помеѓу ревреднувањата се зголемуваат нееднаквоста, а и даночните обврзници се посклони на негодувања при поголеми промени на вредноста.

- Во Република Северна Македонија, како даночна основа се зема пазарната вредност на недвижниот имот, која се пресметува согласно Методологијата за одредување пазарна вредност на недвижен имот. Меѓутоа според карактеристиките на методологијата која се применува таа е хибриден метод кој преку површината и локацијата прави прилагодувања на вредноста (пресметковни бодови по функционална површина според вид, основни и дополнителни елементи⁶²). Истовремено поради ретките ревреднувања кои не се прават редовно евидентираниите вредности кај ЕЛС не ги рефлектираат пазарните вредности (ревреднувањето не беше предмет на законска обврска на ЕЛС се до последните измени од 2022 година).

⁶¹ Види повеќе во: Kelly, Roy; White, Roland; Anand, Aanchal. (2020). Property Tax Diagnostic Manual. Washington, D.C., World Bank Group.

⁶² Методологија за процена на пазарната вредност на недвижниот имот

Според одговорите на ЕЛС (од спроведениот прашалник) поголем број на ЕЛС не спровеле ревередување на недвижен имот повеќе од деценија. Најчест период за речиси половина од ЕЛС кога е спроведено последното ревередување на недвижниот имотот е во периодот 2008-2010 година (кај некои и не вршено вреднување на имотот воопшто).

Кај дел од ЕЛС вршена е ревалоризација во периодот 2011-2018 година, или пак во последните две години 2021-2022. Сепак неколку (3 ЕЛС) исто така наведуваат дека ревередувањето се врши континуирано но, најчесто тоа е за оние имот за кои има(ло) договори за купопродажба или наследство/подарок но, не се опфатени сите имоти, или пак ревередувањето е спроведено на одреден вид на недвижен имот како што е најчесто градежното земјиште.

Мал број ЕЛС исто така наведуваат дека операција на ревередување е започната или е планирана да се спроведува во текот на 2023.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

4.6. ОДРЕДУВАЊЕ НА ДАНОЧНА ОСНОВА СПОРЕД МЕТОДОЛОГИЈА

Со започнувањето на процесот на децентрализација во 2005 година од страна на Министерството за финансии и Владата беше предложена и усвоена Методологија за процена на пазарна вредност на недвижен имот⁶³, со што општините добиваат инструмент за спроведување на процесот на фискалната децентрализација. Општините (поголемите единици на локална самоуправа) со Одлуки на Советите на општините формираат комисији од редот на вработените кои што со примена на Методологијата преку теренска работа ја вршат проценката на пазарната вредност на недвижен имот.

Со измените во Законот за даноците на имот во 2013 година се овозможува процената на пазарната вредност на недвижниот имот да се врши согласно Методологијата за процена

⁶³ Службен Весник на РМ 50/2005 (од 27.06.2005)

на пазарната вредност на недвижен имот донесена во согласност со Законот за процена, додека престана да важи Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижен имот донесена согласно Законот за даноците на имот од страна на Владата, а чија цел била надминување на дилеми при примена на методологијата за утврдувањето на пазарната вредност на недвижниот имот во дотогашната методологија.

Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот од 2012⁶⁴ година е се уште во примена и претставува предмет на подготовка за полагање на стручен испит за овластени лица – проценувачи. Со преземањето на надлежноста од страна на Министерството за транспорт и врски (во 2010 година) и по донесувањето на Методологијата која што се употребува, се формира работна група за подготовка на нова методологија за одредување на пазарната вредност на недвижен имот. Според нашите сознанија некои од единиците на локални самоуправи доставиле забелешки и мислења во насока на подобрување на истата особено во 2016 година меѓутоа измени не се направени и останува во сила истата методологија.

Од страна на корисниците на Методологијата – ЕЛС, истата во изминатиот период според некои ЕЛС е оценета како релативно сложена, но повеќе поради елементи на ограничувања за нејзина доследна применливост во најголем број на случаи поради недоволно човечки ресурси како и поради застареност. Имено постоечката методологија и начинот на кој што е конципирана бара редовна теренска работа со цел утврдување на реалната состојба и соодветен опфат на имотите при утврдување на пазарната вредност на имотот, меѓутоа како резултат на недоволен човечки капацитет и ресурси доследна примена на методологијата нема, а ревреднувањата на имотите како процес често и не е спроведено.

- Според ЕЛС (прашалник) постои различен недостаток на капацитети во ЕЛС за поефикасно управување со ДИ. Оние ЕЛС кои се соочуваат со недостаток на капацитети наведуваат дека тоа е клучно или поради недостаток на кадар за проценка на вредноста на имотот, или недостаток на административни службеници за администрирање на данокот вклучително и даночни извршители.

Според тековната методологија пазарната вредност на недвижниот имот кој што е предмет на проценка се утврдува во пресметковни бодови по м² функционална површина за зградите и другите градежни објекти и по м² површина за земјишта. При определување на пазарната вредност проценителот поаѓа од основните елементи на градежните објекти како што се вид на градба, меѓу катна конструкција, вид на инсталации, лифт, подна подлога, санитариија, кровна конструкција, фасадна столарија (прозорци), врати, фасада, изолација и ексклузивност.

Збирот на пресметковните бодови за секој од основните елементи ја претставува градежната вредност на која што се пресметува амортизација и тоа за првите 10 години старост на објектот 0%, а над 10 години по 0,5% од градежната вредност. По утврдување на градежната вредност се додаваат дополнителните елементи: катноста на објектот, микролокацијата (близина на снабдувачки, здравствени и воспитни центри, комуникациски

⁶⁴ Службен весник на РМ бр. 54/12 <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/FC544B6986DC73479E1C56F29ED25EA0.pdf>) и измените на истата (Сл. Весник на РМ 17/13,21/13, 142/14

врски, паркинг простор детски игралишта, спортски центри и сл.), макролокацијата (зоната во која се наоѓа објектот) и атрактивноста на објектот, процент на искористеност и степен на посетеност, по што пресметковно се добива пазарната вредност на недвижниот објект.

Во случај кога граѓанинот врши (нова) пријава на недвижноста за изготвување на решение за данок на податоците кои се бараат се доста обемни кои бараат и детални знаења (Пример види за Град Скопје⁶⁵). Начинот на кој што е конципирана постоечката Методологија неопходно бара теренска работа на ЕЛС за утврдување на реалната состојба, меѓутоа во најголемиот дел на случаи поради недоволно човечки ресурси тоа не се практикува.

Во обид на оценка на методологијата која е во примена направено е прибирање на сугестии и прашања од страна на ЕЛС меѓутоа според нашите сознанија не се ефектуирале во нова изменета методологија. Во тогашните дискусии голема мерка забелешките кои што ги имале општините уште при донесување на методологијата се поврзани и со карактерот на општина и нејзините потреби, како што се рурални општини, општини со развиени карактеристични сектори со посебни карактеристики и слично. На пример општина Кочани⁶⁶ која на своето подрачје има објекти за рано-градинарството во своите предлози бара вклучување на можност за процена која што би се однесувала карактеристичен недвижен имот поврзан со дејноста (оранжерии и силоси, резервоари).

Дел од забелешките на други општини се однесуваат на начинот на утврдување на пазарната вредност кај недвижен објект во услови кога во него се применети материјали од различна природа, потоа рурални општини со дилеми за утврдувањето на пазарната вредност на помошни простории, а и забелешки за подобро дефинирање на терминологијата (на пр. што е енергетски ефикасен објект, додефинирање што се подразбира под спортски објект). Иако зема предвид повеќе аспекти, методологијата сепак не става акцент на географската локација на имотот при одредување на цената, што е значаен критериум во најголем дел од развиените држави. И покрај забелешките кои што општините (до Министерството за транспорт и врски) како и потребата од нејзино поедноставување, не се направени измени на истата.⁶⁷

⁶⁵ Пример на пријава и дополнителни податоци од Град Скопје, https://skopje.gov.mk/media/4408/danok_na_imot.pdf; <https://skopje.gov.mk/media/9110/prilog-kon-danocna-prijava.pdf>

⁶⁶ http://komoranaprocenuvac.mk/wp-content/uploads/2017/12/predlog_metodologija.pdf

⁶⁷ забелешки во текот на 2016 година, меѓутоа не е изработена нова Методологија, проценителите ја користат Методологија од 2012 година и нејзините измени (која е предмет на полагање од страна на заинтересирани лица во Комората на проценители) .

Според одговорите на ЕЛС (од спроведениот прашалник) за поголем број на ЕЛС предизвиците од тековната методологија во сила не произлегуваат примарно од нејзината сложеност. Имено за 55% сложеноста не е клучниот предизвик, а само за 17% е сложена.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

Предизвиците во примената на тековната методологија според објаснувањата на ЕЛС произлегуваат од други фактори меѓу кои најчесто се наведуваат:

- Несоодветност поради не правење на соодветна разлика на потребите на руралните наспроти урбаните средини
- Неусогласеност со градежниот напредок и трендови
- Недостаток во опфатот на одредени објекти на недвижен имот (често споменувани фотонапонски единици)
- Примената на одредени членови (12 и 13 кои се однесуваат на градежно и земјоделско земјиште) според ЕЛС оневозможуваат реално вреднување на имотот (за даночни цели) поради тоа што според ЕЛС, ДО при евидентирање на купопродажни договори за недвижен имот наведуваат пониски вредности од реалните.

Согласно потребата за измени на методологијата, како и јазот помеѓу реалната пазарна вредност наспроти онаа која се утврдува со методологијата, порастот на цените на недвижностите, не спроведување на ревалоризација на имотите, се наведените причини заради што најголем дел од ЕЛС сметаат дека даночната основа за цели на ДИ не ја или делумно ја одразуваат реалната вредност на недвижниот имот.

Покрај Методологијата како инструмент, единиците на локална самоуправа преку своите совети е потребно да усвојат и Правилник за унифицирање на цените на градежното и

земјоделското земјиште и зоните на населени места на подрачјето на општината^{68,69}, а во делот на зонирањето што е прилог на Правилникот се утврдуваат улиците во населените места во зоната во која припаѓаат. Правилникот како и зонирањето кој е прилог кон правилникот се утврдуваат за секоја година.

- **Предизвик:** методологијата може да ја рефлектира релативно реално пазарната вредност на недвижниот имот меѓутоа доколку се врши соодветно и редовно преку ревередување меѓутоа нејзината примена ЕЛС во РСМ ја сметаат за сложена поради нискиот степен на применливост од страна на ЕЛС.
- Според ЕЛС (кои одговориле на прашалникот) оценката за сложеноста на тековната методологија и потребата за промена се поделени. Од една страна дел од ЕЛС сметаат дека е сложена и е потребно нејзино поедноставување и појаснување преку целосна измена која ќе биде (по)применлива, додека од друга страна други ЕЛС сметаат дека истата е сосема соодветна и но најголем број од општините сепак сметаат дека за истата се потребни измени за поголема применливост согласно капацитетите на ЕЛС.

Применливоста на методологијата е исто така ограничена и поради недостатокот на човечки ресурси – проценители во општините кои што е потребно да вршат процена на недвижниот имот.

- Кај оние ЕЛС кои одговориле на прашалникот во рамки на клучните предизвици за соодветно (ре)вреднување на недвижниот имот го идентификуваат и недостатокот на административен човечки капацитет особено за проценители на недвижен имот. Кај дел нема проценители, кај други се недоволно, а особено доколку и кога истите вршат и други активности во рамки на нивните работни обврски.

Кај некои општини недостатокот на проценители се премостува преку склучување на Договори за меѓу-општински соработки за обезбедување на услуги од овластени проценители на недвижен имот за определен надоместок. Според нашите сознанија таков е случајот со општините Пехчево и Берово⁷⁰, Велес и Кавадарци⁷¹, Ресен и Новаци⁷². Но, има

⁶⁸ Врз основа на член 50 став 11 од Закон за локалната самоуправа ("Службен весник на РМ" број 5/02), а во врска со член 7 од Законот за процена ("Службен весник на РМ" број 115/2010, 158/2011, 185/2011, 64/2012, 188/2014, 104/2015, 153/2015, 192/2015 и 30/2016) и член 12 и 16 од Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижниот имот ("Службен весник на РМ" број 54/12, 17/13 и 21/13)

⁶⁹ Пример Град Скопје:

<https://skopje.gov.mk/media/7834/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D1%81%D0%BE-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf>

⁷⁰ <https://dejure.mk/zakon/dogovor-za-potvrduvanje-na-megjuopstinska-sorabotka-2>

⁷¹ <https://dejure.mk/zakon/dogovor-za-megjusebnite-prava-i-obvrski-koi-shto-proizleguvaat-od-vrshenje-na-opredeleni-raboti-od-strana-na-edna-opstina-dogovomi-strani>

⁷² <https://opstinanovaci.gov.mk/%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8-%D1%98%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0-15-%D1%82%D0%B0-3/>

и општини како што е примерот со општина Илинден кои што користат услуги од страна на надворешни лица – проценители.

- **Препорака:** Имајќи го предвид горенаведеното неопходно е изготвување на нова поедноставна Методологија која ќе ја рефлектира потребата и контекстот што е важен аспект за ЕЛС. Процес кој е во застој предолг период.

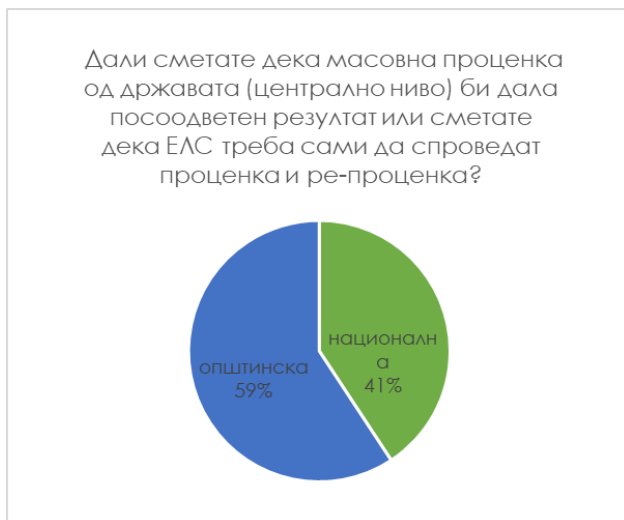
Со измените на Законот за катастар на недвижности од 2013 година, Агенцијата за катастар на недвижности е одговорна институција за воспоставување и одржување на системот на масовна проценка. За спроведување на масовна проценка на вредноста на недвижностите, Агенцијата формира Сектор за масовна проценка на недвижностите во рамки на кој одржува Регистар на цени и закупнини за целата територија на државата. Регистарот на цени и закупнини ги евидентира цените на недвижностите содржани во правните основи за промет на недвижности, кои се доставени во прилог на пријавите за запишување, односно за спроведување на промените во катастарот на недвижности, но и вредноста на недвижноста врз основа на која е пресметан данокот на промет на недвижноста, како и други податоци за недвижноста содржани во изјава дадена од продавачот заверена кај нотар. Во Регистарот⁷³ на цени и закупнини врши евидентирање и на вредноста на закупнините врз основа на податоците содржани во исправите за правен основ со кои се востановува закуп на недвижности. Пресметувањето на вредноста на недвижностите запишани во катастарот на недвижности се врши врз основа на модел за масовна проценка. Масовната проценка на недвижностите ја врши Агенцијата по службена должност. Податокот за вредноста на недвижностите определена со масовната проценка се евидентира во ГКИС (Геодетско катастарски информационален систем).

- **Препорака:** земање во предвид можноста за започнување на масовна проценка на недвижниот имот. Масовните процени може да бидат користени за многу цели, но пред сè за одредување на висината на данокот на имот и данокот на промет со недвижности. Главни извори на податоци за масовна проценка се базите на податоци со кои што располагаат институциите како Агенцијата на катастар на недвижности, Управата за јавни приходи, јавните претпријатија при што би биле користени: катастарот на недвижности, регистрите на земјиште, локалните планови за користење на земјиштето; податоците за продажни цени, кирии и приходи од имот; база на мапи и записи од јавните комунални претпријатија; документи, извештаи и информации обезбедени од сопственици на имот и наодите од извештаите на сите инспекции во оваа област. Дополнителни извори на податоци се евиденцијата на градежни дозволи и градежна документација како и статистички податоци од Централниот завод и Државен завод за статистика.
- Согласно мислењата на ЕЛС (од одговори во прашалник) сепак поголем дел од нив сметаат дека проценката треба да остане како процес во рамки на ЕЛС, додека

⁷³

<https://www.katastar.gov.mk/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b8/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%80-%d0%bd%d0%b0-%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%b8-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d1%83%d0%bf%d0%b8/>

помал дел од ЕЛС сметаат дека масовна национално-организирана процена би била исто така соодветна (најчесто одговор на помалите и рурални ЕЛС).



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

4.7. НАПЛАТА НА ДАНОК НА ИМОТ

Данокот на имот се вбројува меѓу административно најскапите даноци затоа што неговата администрација вклучува процес кој опфаќа: идентификување на имотот кој треба да се оданочи и поставување и одржување на регистар на недвижен имот, редовно вреднување (ревреднување) на имотот, управување со систем за жалби, наплата на приходи и извршување.

Како резултат на скапиот процес на администрирање, за да ги намалат трошоците даночните администрации вршат одложување на процесите на ревреднување (што е најскапата задача во даночната администрација) и со занемарување на капацитетите (обуки) на службите кои се неопходни за нејзино соодветно извршување. На краток рок, намалувањето на трошоците преку неспроведување на процесот на ревреднување може да ги зголеми нето приходите од данокот на имот (нето бенефитите), но на долг рок овој ефект ќе има спротивен ефект, затоа што застарените вредности на имотот можат да бидат причина за намалени приходи од данокот на имот.

Низа анализи⁷⁴ во Австрија, Белгија, Естонија, Финска, Франција, Германија, Грција, Индонезија, Мексико, Португалија и Шведска го покажуваат ова. Имено, за Австрија во истражувањето се бележи дека „современата проценка на недвижен имот е предуслов за зајакнување на овластувањата за зголемување на приходите на општините врз основа на даноците на недвижен имот“. Во Белгија, забележан е сличен проблем на ретки

⁷⁴ Hagemann, R. (2018), "Tax Policies for Inclusive Growth: Prescription versus Practice", OECD Economic Policy Papers, No. 24, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09ba747a-en>; OECD (2015), OECD Economic Surveys: Belgium 2015, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2015-en.

вреднувања, каде решение за дадената држава е најдено преку пренесување на одговорноста за ажурирање на катастарот на регионите (регионална влада) преку создавање регионални катастри (локализирање односно децентрализација).⁷⁵

Во РСМ според Законот за даноци на имот општините во Република Северна Македонија се должни до 31 март во годината за која што се утврдува данокот на имот да донесе решение за висината на данокот. Данокот на имот се плаќа тримесечно и пристигнува на наплата во средината на секое тримесечје или во рок од 15 дена од денот на доставувањето на решението. Во пракса решение се издава еднаш во годината и се плаќа наеднаш.

За предизвикот со кој се соочуваат ЕЛС во РСМ и предизвиците со нередовното вреднување на имотот како и недостатокот на човечки капацитети веќе ги идентификувавме во претходната елаборација и оттука се поставуваат прашања за системски недостатоци кои се веќе подолг период се реалност на ЕЛС во РСМ за што е потребно системско решение кое ќе овозможи поголема правичност во оданочувањето од една страна а од друга страна ќе се искористат за мобилизирање на приходите на ЕЛС кои се губат неповратно.

- **Предизвик:** Поради фактот што институционалната поврзаност на сите страни кои што се засегнати во целокупниот процес на утврдување и наплата на данокот на имот е на ниско ниво или практично е нефункционална, посебно во делот на размената на информации за промена на адреса, промена на живеалиште, смрт на даночен обврзник и други потребни информации, тоа придонесува кон незадоволителниот процент на наплата на данок на имот. Така на пример, постојат случаи кога локалната администрација спроведува наплата на заостанати даноци со извршно решение, без да има информација дека даночниот обврзник е починат. Ваквите проблеми постојат поради тоа што нема правна обврска наследниците на имотот да ја завршат оставинската постапка во одреден временски период, па има случаи кога над 10 години сопственоста на имотот не е префрлена на наследникот, а решенијата за данок на имот стигаат на починато лице и никогаш не се наплатени.

Поврзувањето на информациите и податоците меѓу институциите е неопходна и повторно поврзана и со вреднувањето и со регистарот на даночни обврзници. Сепак дополнителен предизвик е и во случаи кои постои недоволна комуникација и соработка (поврзаност на системите на комуникација и процесите) во рамки на даночни администрации и сектори особено во поголемите единици на локални самоуправи како на пример кога при промена на сопственост на имотот при заверка на договорите за купопродажба, се забележуваат пропусти на администрациите при што ЕЛС продолжуваат да го водат годишниот данок на имот на претходниот сопственик. Со цел зголемување на процентот на наплата кон што се стремат сите единици на локална самоуправа тие треба да се стремат кон постојан попис на имотот и ажурирање на регистарот на адреси во ЕЛС, да се воведат законско решение што ќе го регулира временскиот период во кој граѓаните ќе бидат должни да започнат оставинска постапка, со цел навреме да се утврди правото на сопственост, меѓу другото, и да се издадат решенија на данок на имот на новите

⁷⁵ Ибид.

сопственици што ќе води кон подобра наплата на данокот на имот; да се воспостави институционална соработка со Управата за водење на матичните книги која по службена должност ќе праќа известување до општините и Градот Скопје за настаната смрт на даночните обврзници, а исто така, општините и Градот Скопје да добиваат известување по службена должност од нотар или надлежен суд за спроведена оставинска постапка, со цел да се запишат новите даночни обврзници и тие да ги добиваат даночните решенија.

4.8. ТЕХНИЧКИ УСЛОВИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ

Со почетокот на процесот на децентрализација еден од проблемите со кои што се соочија општините беше недостатокот на софтвер за администрирање на локалните даноци и такси, проблем кој што своевременно се надмина со донацијата од УСАИД. Меѓутоа, и после децении од администрирање со данокот на имот, ЕЛС во најголем број на случаи сеуште го користат истото решение кое е веќе застарено и ги надминува потребите на ЕЛС.

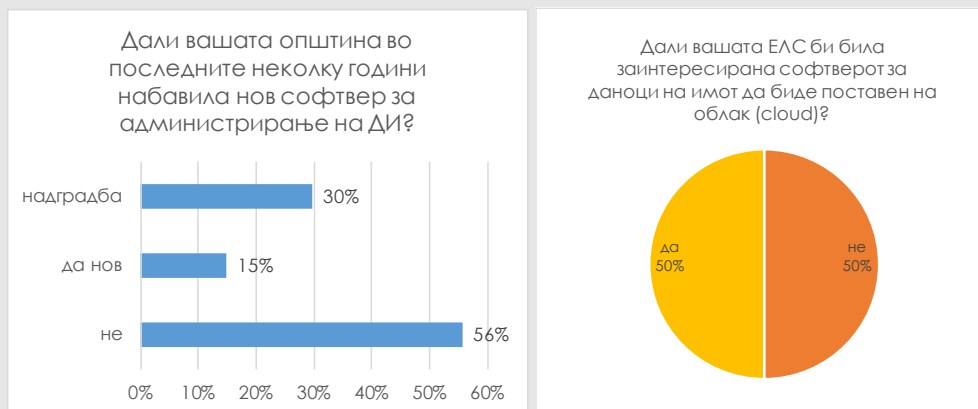
Финансиската евиденција на општините не овозможува прецизна евиденција за наплатата на данокот на имот на ниво на издадени решенија по години и оттука дел од приходите вклучуваат и наплати на заостанати решенија од претходни години односно старосна структура на побарувањата. Ова претставува и дополнително ограничување за анализа на структурата на побарувањата, нивното следење и доспевање како и за јасен преглед при контрола на наплатата.

Овој недостаток произлегува од застарените софтверски решенија со кои располагаат општините и неможноста да се врши нивно надградување како и од водењето на сметководството на готовинска основа. ЕЛС во меѓувреме воочуваат потреба од унапреден софтвер и платформа за подобро техничко водење на евиденција на процесот на ДИ, односно софтверско решение кое ќе одговара на современата технологија и предностите од технолошкиот развој како и користење на предностите од дигитализација како и поголема достапност до даночните обврзници и за поголема транспарентност.

Оние ЕЛС (прашалник) кои дале информација за недостатоци во административно-технички капацитети наведуваат дека покрај недостаток од административни службеници за управување на наплатата на ДИ, има недостаток на соодветни софтверски решенија кои одговараат на тековните потреби.

Со исклучок на неколку ЕЛС кои набавиле (или се во тек) нов софтвер за администрирање на данокот на имот, останатите ЕЛС во изминатите години не набавиле нов софтвер додека некои изјавиле дека е направена надградба на постоечкиот систем. Останатите 56% воопшто не извршиле промена на софтверското решение повеќе од деценија.

На поставеното дополнително прашање за тоа дали се заинтересирани за поголема дигитализација и поставување на системот на ДИ на клауд платформа, одговорите се идентично поделени.

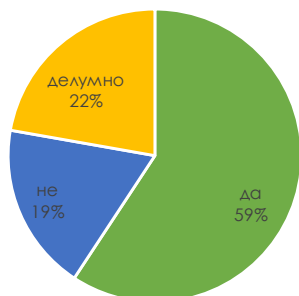


Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

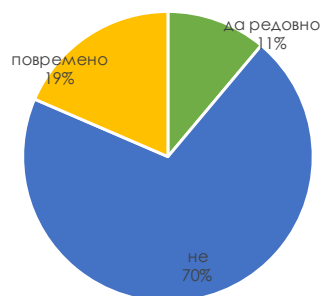
Од извршената ревизија во Град Скопје која што се однесува на 2021 година (но, со следење на состојбите наназад до 2017 година) е утврдено дека и кај не застарените побарувања, градот нема утврдено старосна структура и соодветно на тоа можност за нивна наплата согласно одредбите од член 360 од Законот за облигациони односи и член 84 и 85а од Законот за даноците на имот, каде е уредено дека правото на утврдување и наплата на данокот застарува за пет години по истекот на годината во која требало да биде утврден, односно правото на утврдување и наплата во секој случај застарува по истекот на десет години од истекот на годината во која данокот требало да биде утврден и наплатен. Согласно Државниот завод за ревизија не преземените мерки за навремена наплата има за ефект намалени приходи по основ на даноците на имот.

- Согласно одговорите на ЕЛС (прашалник), најголем број на ЕЛС изјавиле дека нивната евиденција на ДИ овозможува преглед на старосната структура на побарувањата за ДИ, но за 40% тоа не е случај.
- За повеќе од половина од ЕЛС (54%) системот за евиденцијата на ДИ не овозможува разграничување на наплатените приходи од ДИ пресметан за тековната година и прибраните приходи од ДИ за претходни години.
- Кај најголем број од ЕЛС не се врши отпис на застарените побарувања кои не се наплатливи по утврдениот законски рок. Некои ЕЛС навеле дека тоа се врши повремено додека кај многу мал број дека се врши редовно. Причината за не редовната примената на ваквата постапка која се наведува кај дел од ЕЛС кои оставиле објаснување е поради недостаток на волја и политичко прифаќање кај органите на управување на ЕЛС или поради немање на потреба за ваква постапка поради редовната наплата или редовно спроведување на присилна наплата

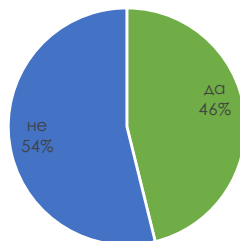
Дали има преглед на старосната структура на побарувањата за ДИ во евиденцијата на ЕЛС?



Дали ЕЛС прави отпис на застарените побарувања за ДИ кои не се наплатливи ?



Дали во евиденцијата за ДИ системот овозможува разграничување на наплатените приходи од ДИ за тековната и прибраните приходи од претходни години?



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

4.9. ПРИСИЛНА НАПЛАТА НА ДАНОК НА ИМОТ

Согласно Законот за даноците на имот (член 53) се предвидува наплатата на пристигнатиот даночен долг, паричните казни и каматите кои даночниот обврзник не ги платил доброволно во пропишаниот рок, општинската администрација, администрацијата на општините во градот Скопје и администрацијата на градот Скопје, да ја извршат по присилен пат.

Пред пристапувањето кон присилна наплата на даночниот обврзник му се доставува опомена на последната адреса што ја пријавил кај нив да го плати износот на даночната обврска и каматите во рок од осум дена од денот на доставувањето на истата.

Ваквиот начин на наплата на даночниот долг е крајно непопуларен кај физичките лица, всушност и најголемиот дел на поплаките кај Народниот правобранител се однесува на постапката на присилна наплата. Но, присилната наплата претставува и останува инструмент кој што го користат општините при наплатата на ненаплатените побарувања од граѓаните и од правните лица.

Проблемите кои што ги напоменуваме, а кои што се однесуваат на регистарот на недвижен имот, неговото постојано ажурирање, водат кон низа на недоследности при спроведувањето на процесот на присилна наплата. Така се забележуваат случаи на доставување на опомена до даночниот обврзник без притоа да му било доставено даночното решение, воопшто не му се доставени редовните решенија за кои се спроведува присилната наплата поради не ажурирани адресни податоци, се доставуваат решенија за присилна наплата за имот кој што физичките и правните лица де факто не го поседуваат, но поради не ажурирани бази на податоци не е одјавен и др.

Во постапката за присилна наплата на даноците по доставувањето на опомената доколку истата не се плати следи решение за присилна наплата кое што се доставува до даночниот обврзник. Доколку и по истото не се изврши подмирување на даночниот долг се доставува решение за забрана за користење на средства до банките. Процесот на наплата на решенијата за присилна наплата се врши од банкарски сметки на физичките лица и правните лица, при што деловните банки го одземаат целиот износ што физичките лица го примаат како плата, пензија и социјална заштита, што е во спротивност со Законот за даноците на имот (член 57) каде е наведено присилната наплата да не зафати барем две третини од личните примања и примањата врз основа на социјалното осигурување, а исто така слично ограничување постои и во Законот за даночна постапка (член 130).

Врз основа на претставките кои што се поднесуваат до Народниот правобранител за присилна наплата на даноци од банкарски сметки на физички лица, согласно решенија за присилна наплата издадени од единиците на локална самоуправа, деловните банки го одземаат целиот износ на долг од средствата кои што физичките лица го примаат како плата, пензија и социјална заштита кои во најголем дел на случаи им е единствен приход на граѓаните, па како резултат на таквиот начин на извршување, се загрозува и нивната егзистенција. Од таа причина поведени се иницијативи кои што треба да се преточат во законски измени според кои што решенијата за забрана за користење на средства кои

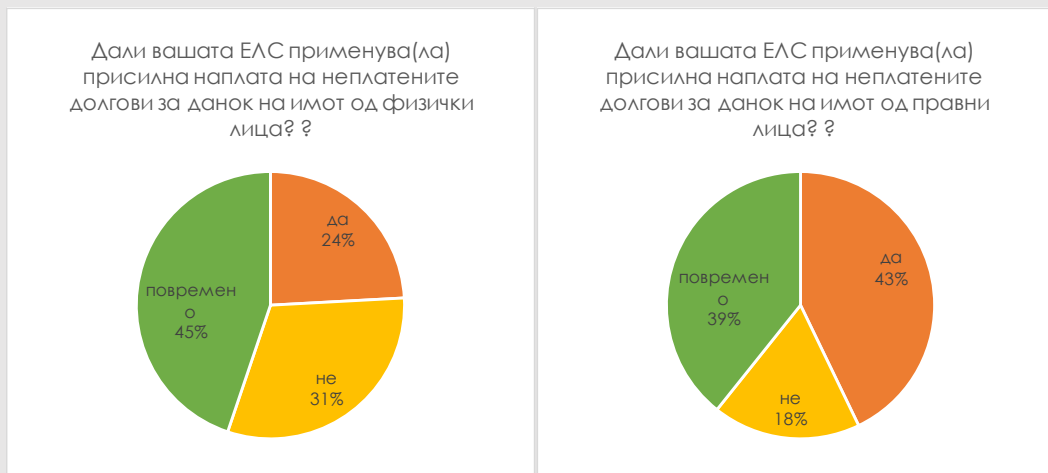
се доставуваат во банките од страна на единиците на локална самоуправа би се изготвувале со точна примена на споменатите законски одредби и ограничувањата кои што произлегуваат од нив. Од друга страна пак единиците на локална самоуправа кога ги носат решенијата за присилна наплата, не ги поседуваат податоците врз основа на кои што ќе може да ги применат овие одредби, поради институционалната неповрзаност меѓу општините и соодветните институции кои што ја покриваат областа на социјално ранливите категории на граѓани.

Покрај присилната наплата на главниот долг, дополнителен трошок кој што паѓа на товар на примањата на граѓаните се низата банкарски провизии што се наплаќаат од граѓаните за извршување на решенијата за присилна наплата, блокирање и деблокирање на сметките. Висината на овие банкарски провизии понекогаш го надминува и износот на даночниот долг и не се одраз со стварните трошоци на банките. Оттука, произлегуваат и неусогласености и со други закони односно помеѓу Законот за даноците на имот, Законот за даночна постапка и Законот за платен промет.

Процесот на присилна наплата сепак е инструмент кој што е користен од страна на локалните самоуправи како начин за наплата за неплатените побарувања од страна на даночните обврзници. Но, голем дел од ЕЛС воопшто не преземаат постапки за присилна наплата на задоцнетите долгови ниту пак пресметуваат камата за секој ден задоцнување⁷⁶.

Според ЕЛС (прашалник) присилната наплата на доспеаниот долг за ДИ кај физичките лица започнуваат да ја применуваат поредовно започнувајќи минатата 2022 година или за прв пат или после подолг период.

Дел од ЕЛС присилната наплата ја применуваат повремено на неколку години, додека дел се подготвуваат за примена во тековната 2023 година. Многу почесто присилната наплата на ДИ кој е доспеан се прави поредовно за правните лица - ДО.



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

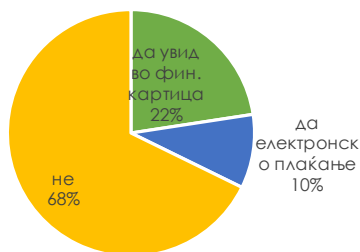
⁷⁶ При увид на сметките (економска класификација) од трезорот на МФ е евидентно дека многу мали и незначителни вредности се евидентирани во посебната класа на приходи од данок на имот по пат на присила наплата

На пример Град Скопје редовно спроведува процес на присилна наплата на данокот на имот за физички и правни лица притоа камата се пресметува само за предметите за кои има присилна наплата, но не и на редовните побарувања, што не е во согласност со член 79 од Законот за даноците на имот. Како дополнителен проблем за Град Скопје поради невоспоставена соработка со НБРСМ и КИБС е обезбедувањето на трансакциските сметки на даночните обврзници. Како преодно решение е обезбедување на истите од деловните банки при што мора да се напомене различната тарифа при наплатувањето по трансакциска сметка, а со тоа и трошокот кој што се јавува кај единицата на локална самоуправа.

- **Предизвик:** опомената како правен лек не секогаш се применува од страна на ЕЛС. Неспроведување на законските можности за присилна наплата како од една страна скап процес повторно како резултат на неповрзаност на институциите а истовремено и непопуларен процес. Дополнителна пречка се и неусогласеноста за практична примена со друга поврзана регулатива.
- **Препорака:** освен опомената како модус можат да се спроведуваат и други активности за поттикнување на позитивно однесување на даночните обврзници со неплатени обврски за данок на имот кои се поприфатливи за граѓаните. Пилот спроведените активности за унапредување на даночниот морал преку поттикнување на позитивно однесување кај ЕЛС во рамки на проектот кои дадоа позитивни резултати отука препорачуваме за нивна примена согласно карактеристиките на ЕЛС. Дополнително повторно напоменуваме за потребата за поврзување на различните иматели на податоци и усогласување со друга регулатива за примена на законските можности.

Според ЕЛС (прашалник) најголем дел од ЕЛС не овозможуваат онлајн пристап за увид во состојбата со обврските за данок на имот а уште помалку и електронско плаќање. Меѓутоа речиси сите ЕЛС се заинтересирани за овозможување на ваквиот електронски увид, а поголем дел и за овозможување и за електронска наплата на ДО.

Дали вашата ЕЛС овозможува онлајн пристап на даночниот обврзник за увид во неговата даночна картичка и дали овозможува дигитално плаќање на даночната обврска за ДИ?



Извор: одговори на ЕЛС на спроведена анкета преку прашалник

5. ТРОШОЦИ ЗА АДМИНИСТРИРАЊЕ НА ДАНОК НА ИМОТ

Во овој дел ќе презентираме пресметка на административен трошок за администрирање на данок на имот во РСМ. Податоците за трошоците кои ќе ги користиме се добиени од прашалникот кој беше доставен во текот на месец февруари 2023 на кој одговориле 29 од 39 партнер ЕЛС (74%). Приходите на konto 713 за ДИ се од трезорот на Министерството за финансии за периодот 2019-2021. Методологијата⁷⁷ која ќе ја користиме е како за проценка на влијание на регулативата, алатка која беше изработена од ЦЕА во рамките на проектот на ЕУ за проценка на влијание на регулативата⁷⁸.

Целта на ова поглавје е да ги утврдиме вкупните трошоци за администрирање на ДИ и да презентираме индикатори за единечните трошоци за администрирање на ДИ по: глава на жител, по домаќинство, по вработен, по приход. Ќе ги разгледаме и разликите и варијациите кои се јавуваат во зависност од тоа дали ЕЛС е урбана или рурална.

На овој начин покрај анализа на единечните трошоци, овие податоци може да се искористат и за да се воспостави систем на споредување помеѓу општините (benchmarking), а може да се искористат и податоците за индикаторите за следење на постигнувањата во текот на временски период во некој иден систем на мерење на резултатите за даночните одделенија (performance measurement) на ниво на ЕЛС.

Методологијата за анализа на трошоците администрирање на данок на имот во РСМ ги зема во предвид трошоците за⁷⁹:

- Работна сила (раководно лице и службеници);
- Обуки и консултантските услуги;
- Комуникација со даночни обврзници и со засегнати страни;
- Други оперативни трошоци.

Од страна на приходите ќе ги анализираме приходот од данокот на имот и тоа од:

- Имот од физички лица (konto 713111)
- Имот оданочен со повисока стапка (konto 713112)
- Имот од правни лица (konto 713113)
- Наплата по присилен пат од физички лица (konto 713114)

Понатаму ги презентираме наодите за трошоците и за приходите.

⁷⁷ За методологијата види: https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/Analiza-na-trosoci_WEB.pdf.

⁷⁸ Види повеќе: <https://cea.org.mk/proekt-protsenka-na-vlijanieto-na-regulativata-vo-senka-promovirane-na-kreirane-politiki-bazirani-na-dokazi-vo-makedonija/>.

⁷⁹ Ibid.

Трошоци

Трошоците за администрирање на ДИ за 29 ЕЛС се претставени на наредната табела.

Табела 5 Трошоци за администрирање на ДИ за 29те ЕЛС од примерокот

Индикатор	МКД/%
# ЕЛС	29
Урбани ЕЛС (#)	17
Рурални ЕЛС (#)	12
Вкупни трошоци (оперативни трошоци за обука, консалтинг, канцелариско работење, одржување на софтвер, и сл.)	51.497.109
Вкупни трошоци – урбани ЕЛС	40.347.882
Вкупни трошоци – рурални ЕЛС	11.149.226
Просечни Вкупни Трошоци по ЕЛС (Трошоци/ЕЛС)	1.775.762
Трошоци/ЕЛС – урбани	2.373.404
Трошоци/ЕЛС – рурални	929.102
# Вработени – урбани	84
# Вработени – рурални	28
# жители Вкупно	617.257
# жители - урбани	504.485
# жители - рурални	112.772
Вкупно трошоци по глава на жител	83
Вкупно трошоци по глава на жител – урбани ЕЛС	80
Вкупно трошоци по глава на жител – рурални ЕЛС	90
Вкупно трошоци по домаќинство	245
Вкупно трошоци по домаќинство – урбани ЕЛС	227
Вкупно трошоци по домаќинство – рурални ЕЛС	340
Вкупно трошоци по вработен	459.796
Вкупно трошоци по вработен – урбани ЕЛС	480.332
Вкупно трошоци по вработен – рурални ЕЛС	398.187
Трошоци како процент од приходи (%)	13,4
Трошоци како процент од приходи – урбани (%)	12,6
Трошоци како процент од приходи – рурални (%)	17,4
Приход/трошок	7,4
Приход/трошок – урбани	7,9
Приход/трошок – рурални	5,7

Индикативна е разликата во трошоците за администрирање на ДИ за урбани и рурални ЕЛС.

Урбаните ЕЛС имаат скоро 4 пати повисоки вкупни трошоци од руралните. Но, во просек по ЕЛС тие се 2,5 пати повисоки за урбаните споредено со руралните. Иако трошоците по глава на жител во просек за овие ЕЛС се 83 денари по глава на жител сепак, за урбаните ЕЛС тие трошоци се 80 денари по глава на жител, а за руралните ЕЛС тие трошоци се 90 денари по глава на жител.

По глава на жител, урбаните ЕЛС имаат пониски трошоци од руралните ЕЛС, и урбаните ЕЛС имаат пониски трошоци по прибран приход од 13% споредено со руралните ЕЛС за кои трошоците се 17% по прибран приход. Или, урбаните ЕЛС имаат 8 пати повисок приход од трошок за администрирање на тој приход од руралните ЕЛС за кој приходите се 6 пати повисоки од трошоците за администрирање на тие приходи т.е., за секој денар трошок за администрирање на ДИ урбаните ЕЛС собираат 8 денари приход, а руралните ЕЛС само 6 денари приход. Иако има разлики во трошоците по вработен сепак, тие не се толку драстично изразени помеѓу урбани/рурални ЕЛС споредено со претходните индикатори.

Приходи

Вкупните приходи од ДИ од овие 29 ЕЛС кои одговорија на прашалникот изнесува како во наредната табела (просек од 2019-2021).

Табела 6 Данок на имот од 29те ЕЛС кои одговорија на прашалникот

Конто и опис на конто	29те ЕЛС во	29те ЕЛС во	29те ЕЛС во	Просек
	МКД	МКД	МКД	
	2019	2020	2021	2019-2021
Имот од физички лица (713111)	239.773.070	232.253.162	252.776.181	241.600.804
Имот оданочен со повисока стапка (713112)	0	0	0	0
Имот од правни лица (713113)	144.389.963	123.070.081	156.887.607	141.449.217
Наплата по присилен пат од физички лица (713114)	0	0	0	0
Вкупно од 29те ЕЛС (713)	384.163.033	355.323.243	409.663.788	383.050.021
Вкупно сите ЕЛС во РСМ (713)	1.461.259.116	1.323.143.411	1.492.790.007	1.425.730.845
Вкупно 29 ЕЛС/сите ЕЛС во %	26	27	27	27

Приходите од ДИ од овие ЕЛС кои се дел од оваа анализа се во просек 27% од вкупните приходи од ДИ за сите ЕЛС во државата (период 2019-2021).

Индикаторите за приходите се прикажани на наредната табела.

Табела 7 Индикатори за приходи од ДИ (просек за приходи од 2019-2021)

Индикатор	МКД/%
# ЕЛС	29
Урбани ЕЛС (#)	17
Рурални ЕЛС (#)	12
Вкупни приходи од ДИ	383.050.021
Вкупни приходи од ДИ – урбани ЕЛС	319.136.747
Вкупни приходи од ДИ – рурални ЕЛС	63.913.274
Просечни Приходи од ДИ по ЕЛС (Приходи од ДИ/ЕЛС)	13.208.621
Приходи од ДИ/ЕЛС – урбани	18.772.750
Приходи од ДИ /ЕЛС – рурални	5.326.106
# Вработени – урбани	84
# Вработени – рурални	28
# жители Вкупно	617.257
# жители - урбани	504.485
# жители - рурални	112.772
Вкупно приходи ДИ по глава на жител	621
Вкупно приходи ДИ по глава на жител – урбани ЕЛС	633
Вкупно приходи ДИ по глава на жител – рурални ЕЛС	567
Вкупно приходи ДИ по домаќинство	1.820
Вкупно приходи ДИ по домаќинство – урбани ЕЛС	1.796
Вкупно приходи ДИ по домаќинство – рурални ЕЛС	1.952
Вкупно приходи ДИ по вработен	3.420.089
Вкупно приходи ДИ по вработен – урбани ЕЛС	3.799.247
Вкупно приходи ДИ по вработен – рурални ЕЛС	2.282.617
Приход/трошок	7,4
Приход/трошок – урбани	7,9
Приход/трошок – рурални	5,7
Население по вработен	5.511
Население по вработен – урбани	7.348
Население по вработен – рурални	4.028

И овде е индикативна разликата во прибраните приходи од ДИ за урбани и рурални ЕЛС.

Урбаните ЕЛС имаат 5 пати повисоки прибрани приходи од ДИ од руралните. Во просек по ЕЛС тие се скоро 4 пати повисоки за урбаните, споредено со руралните ЕЛС. Иако приходите по глава на жител во просек за овие 29 ЕЛС се 621 денари по глава на жител сепак, за урбаните ЕЛС тие приходи се 633 денари по глава на жител, а за руралните ЕЛС

тие приходи се 567 денари по глава на жител па разликите не изгледаат толку драматично кога ќе ги разгледаме по глава на жител.

Иако бројот на вработени во урбаните ЕЛС се 3 пати повеќе сепак, разликата е помала од 2 пати ако разгледуваме како број на население по вработен.

Индикативно е дека разликите помеѓу урбани и рурални ЕЛС, а во врска со администрирање на ДИ, е поизразена кога ги анализираме од аспект на трошоци споредено со анализата од аспект на прибрани приходи. Едно објаснување дека економијата на обем е поизразена од аспект на трошоците и потребните ресурси по единица на имот кој треба да се оданочува во дадена ЕЛС. Односно, помалите и рурални ЕЛС мора да имаат вработени независно од тоа колку е мал бројот на даночни обврзници додека поголемите (со повеќе жители) и урбани ЕЛС може да користат бенефити од економија на обем па со ист број на даночни службеници може да администрираат и прибираат повеќе ДИ.

6. ДАНОК НА ИМОТ ВО ДРЖАВИТЕ ВО РЕГИОНОТ

Земја	Даночна основа	Стапка	Белешки
Србија	Пазарна вредност: Ја утврдува секоја ЕЛС преку Совет	Стапка до 0,3% од пазарна вредност на земјиште – физички лица	Законот предвидува утврдување на зони на населени места (најмалку град и село) согласно опременост со јавни објекти/инфраструктура. Пазарна вредност се утврдува по единица во зони согласно цените при купопродажба во утврден период за претходна година врз основа на направени трансакции и вредност во измината година во зоните. https://www.neobilten.com/zakon-o-porezima-na-imovinu-5/ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_porezima_na_imovinu.html
	Може да се намалува за утврден % амортизација (освен за земјиште)	Максимална стапка од 0,40% за недвижен имот (прогресивни стапки во зависност од вредност на имот до 0,4%, 0,6%, 1% и 2%) Ослободување за физички лица од 50% во имот каде се живее (до утврдена максимална вредност на ослободување) Стапка до 0,40% за деловните субјекти (кои водат деловни книги)	
		Даночен обврзник: Сопственик на имотот или имотните права Администрира: Општина	
Босна и Херцеговина	Федерација (ФБиХ)	ФБиХ: Данок на имот во кој се живее не се плаќа, во друг имот се плаќа со стапка на ниво на кантон, на површина	Утврдување на ниво на општина со закон од секој од Кантоните https://taxsummaries.pwc.com/bosnia-and-herzegovina/individual/other-taxes https://www.cef-see.org/property-taxation-in-bosnia-and-herzegovina-basic-characteristics-2016-04-
	Република Српска (РС): пазарна вредност Област Брчко (ОБ)	РС: Данок на имот за секаков вид на имот со утврдена стапка од 0,2% ОБ: од 0.05% до 1% на пазарна вредност	
		Даночен обврзник: Сопственик на имотот или имотните права	

		Администрира: Општините и Градовите	25#:~:text=The%20tax%20rate%20is%20.20,%2C%20Industrial%2C%20etc.}).
Црна Гора	Вредност врз основа на старост, површина, квалитет и локација – пазарна вредност на почеток на годината.	<p>Стапка од 0,25% до 1% на земјиште и на објекти на пазарна вредност</p> <p>Исклучоци со други стапки: секундарно живеалиште (0,3-1,5%), бесправно изградено земјиште (0,3-2%), неизградено земјиште (0,3-5%)</p> <p>Одредени видови на недвижен имот (како хотели) може да достигне и 5,0 %</p>	<p>Ревреднување се врши секоја а најмногу на секои три години.</p> <p>Методологијата се базира на пазарни вредности по единица површина во општината од податоци од државен завод за статистика.</p> <p>https://www.gov.me/clanak/porez-na-nepokretnosti</p> <p>https://www.gov.me/dokumenta/38aa7647-de49-4b0f-a2d6-e3605356340c</p>
Албанија	Пазарна вредност	<p>Резиденцијален имот со стапка од 0,05%</p> <p>Комерцијален имот со стапка од 0,2%</p> <p>Градежен простор кој не го завршил објектот во наведениот период во градежна дозвола 30%</p> <p>На земјоделско земјиште утврдена вредност во апсолутни рамки (ALL 700 до 5,600 на година во зависност од локација, градежно земјиште од ALL 0.14 до ALL 20 на квадратен метар во зависност од локација и намена.</p>	<p>Тековни измени во закон за вреднување по пазарна вредност.</p> <p>https://taxsummaries.pwc.com/albania/in-dividual/other-taxes#:~:text=Property%20taxes&text=Residential%20property%3A%200.05%25%20of%20property,%3A%200.2%25%20of%20property%20value.</p> <p>https://ceelegalmatters.com/real-estate-2021/real-estate-albania-2021</p>
Словенија	Пазарна вредност	<p>Во зависност од видот на имотот и неговата вредност.</p> <p>Даночната стапка од 0,10 % до 1 % и од 0,15 % до 1,25 % за деловните простории.</p> <p>Општината ја одредуваат стапката на данокот, која зависи од големината и видот на имотот. Можно е 5-годишно ослободување за нови згради или станови.</p>	<p>http://www.2slovenia.eu/real-estate-in-slovenia/prices-and-taxes/</p> <p>https://www.multilaw.com/Multilaw/RealEstate/RealEstateGuideSlovenia.aspx</p>
		Даночен обврзник: Сопственик на имотот или имотните права Администрира: Општина	

7. КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

НАОДИ

- **Најчеста примена на најниска стапка на оданочување за данок на имот.** Даночната стапка за данокот на имот во РСМ е пропорционална и се движи во опсегот од 0,1% до 0,2% на пазарната вредност на имотот. Најголем дел од ЕЛС ја применуваат најниската стапка на оданочување. Постојат исклучоци кај неколку ЕЛС во РСМ кои донеле одлука за повисока стапка на оданочување од минималната или пак повисока стапка на ДИ за недвижен имотот на правните лица. Примарните причини за примена на минималната стапка се пред сè поради политичката сензитивност од воведувањето на политика на повисока стапка на оданочување на имотот која пак е одраз и на нискиот степен на доверба кај даночните обврзници.
- **Релативно низок удел на ДИ во БДП на РСМ.** Данокот на имот кој се повторува секоја година, за недвижен имот кој е во сопственост на даночниот обврзник и учествува со дел во вкупните даноци на имот, во однос на националниот БДП во РСМ изнесува 0,2%. Кај други земји се движи од 0,1% во Естонија, 0,5% Словачка и Словенија, 1% во Холандија, 1,2% во Белгија до над 2% во Франција, Обединетото Кралство и САД.
- **Голема варијација на уделот на ДИ во сопствените приходи помеѓу општините.** Во фискалната 2021 година, ДИ на ЕЛС во просек учествувал со 27% од локалните приходи од сопствени извори (ПСИ) на ниво на РСМ, при што варијациите меѓу ЕЛС се големи и се движат од ниски 2% до високи 58% за дадената година.
- **Проширување на фискален простор преку поширок опфат на даночната основа.** Во извештајот на ММФ за Северна Македонија од 2021 (Article 4 Report) како и другите пред тоа, се препорачува проширување на фискалниот простор преку „надградба“ на приходната даночна база (основа), меѓу другото и преку проширување на опфатот на даноците на имот, каде се проценува дека ваквата реформа на оваа јавна политика би имала (позитивен) импакт од зголемување од 0,3-0,5 проценти на БДП.
- **Приходот од ДИ од физичките лица со значително поголем удел.** Во РСМ варијација на даночните стапки за ДИ речиси и да нема, зонирањето малку влијае, а приходите од данокот на имот прибран од правните лица има значително помал удел од приходите од данокот на имот прибран од физичките лица. Од вкупно прибраниот данок на имот во 2021 година кај сите ЕЛС, 70% од вредноста е од данокот на имот од физичките лица, додека 28% од правните лица. На општинско ниво има разлики, и за неколку број ЕЛС приходите од ДИ од правните лица е значително повисок од приходите од физичките лица.
 - **Варијација на уделот на приходите од ДИ прибрани од физики и правни лица помеѓу општините.** Во структурата на поединечните ЕЛС, се гледа значајна разлика на уделите на приходите од данокот од имот според изворот, односно правната форма на даночните обврзник. Додека на просечна основа, соодносот на вредноста на прибраниот приход од данок на имот е

70:30 физички наспроти правни лица, стапките варираат меѓу општините. За фискалната 2021 година, постојат општини чиј приход од данок на имот е исклучиво од физички лица, и воопшто не евидентираат собирање на приходи од данок на имот од правни лица (тоа се ЕЛС Арачиново, Врапчиште, Вевчани, Долнени, Конче, Кривогаштани, Крушево, Липково, Македонска Каменица, Неготино, Новаци, Пехчево, Пласница, Студеничани, Теарце, и Чучер Сандево) додека спротивна состојба има кај друга група на општини каде поголем удел во вкупната прибрана вредност на данок на имот е приход од данок на имот од правни лица (тоа се ЕЛС Илинден со 81%, Петровец 77%, Дебрца 68%, Кавадарци и Кратово со по 55%).

- **Варијација на степенот на реализација на планираните приходи од ДИ помеѓу општините.** Просечната стапка на реализирани приходи од данок на имот на ЕЛС на национално ниво во 2021 година изнесува 88%. Планираните приходи во буџетите на ЕЛС наспроти прибраните приходи според завршните сметки на општинските буџети, покажуваат дека од планираните приходи од физички лица собрани се 90%, додека од правните лица собрани се 84% од планираните (буџетирани) приходи од данок на имот. Дополнително, приходите кои биле планирани да бидат собрани преку присилна наплата се реализирани со само 4%.
 - Во структурата, по ЕЛС се бележи варијација на стапката на реализација на планираните приходи од данок на имот. Има ЕЛС кои во 2021г собрале речиси двојно повеќе приходи од данок на имот од планираното (на пример Пехчево 188%, Чучер Сандево 163% итн.), додека други општини прибрале далеку помалку и од просекот, на пример Сарај 61%, Василево 60%, Демир Хисар 57%, Чаир 48%, Јегуновце 40% итн. Недостатокот на евиденција кај ЕЛС за приходите кои се од тековната наспроти претходни години, старосната структура на побарувањата како и готовинската евиденција придонесува кон ваквата состојба.
- **Суштински недостатоци во регистрите за недвижен имот што го ослабува даночниот капацитет на општините.** Даночниот капацитет на општините за данок на имот (проценетата вредност на оданочивиот недвижен имот помножена по стапката на оданочување) во најголема мера зависи од соодветна и сеопфатна база на податоци во која што ќе бидат опфатени даночните обврзници како и предметот на оданочување (вредноста на имотот во регистарот на имот). Општинските регистри на недвижен имот и нивната веродостојност, имаат суштинско значење за утврдување на даночниот капацитет и мобилизирање на приходите од данокот на имот и претставува голема пречка кај ЕЛС во РСМ со недостатоци кои се рефлектираат во даночна основа која не ја рефлектира реалната состојба и согласно неискористен потенцијал за прибирање на приходите од ДИ.
- **Нејасно дефинирање на поими оневозможуваат примена на регулативата.** Предизвикот во спроведување на последните законски измени (во примена од 1/1/2022) поради нејасно дефинирање на „имот кој не се користи“ повеќе од половина година, со што би се зголемил данокот трикратно за даночниот обврзник на недвижен имот вклучително и на земјоделско земјиште влијаат врз веродостојност во дефинирање на даночниот капацитет на ЕЛС како и принципите на јасност,

едноставност, и праведност, валидни за секој данок. Нејасното дефинирање на овој поим е пречка за примена на законот за ДИ кај најголем дел од ЕЛС како и различното толкување и обидите за примена кои резултираат со не-воедначеност како и еродирање на правичноста во спроведувањето на ДИ. ЕЛС на РСМ немаат практична можност униформно јасно да извршат спроведување на измените со примена на повисоки стапки и капацитети за утврдување на користењето на имотот, а особено за земјоделското земјиште.

- **Неможност на примена на меѓу-институционално поврзување за реална и навремена процена на даночната основа.** Општините и Градот Скопје и немаат можност (постојат пречки) за директно поврзување /преземање на податоците од системот на Агенцијата за катастар на недвижности, за да може соодветно да се ажурираат информациите во регистарот и податоците за имотите, па оттука и да се придонесе кон преголема правичност преку соодветна даночна обврска со соодветни решенија за данок на имот на сите сопственици на имот. Наодите и на државната ревизија укажуваат на неусогласеност на сметководствената со даночната евиденција и не ажуриран регистар на недвижности, како и неутврдена старосна структура на побарување за данок на имот како системски слабости. Овозможување на тековно поврзување на системите на АКН како и со други институции како УЈП, КИБС, МВР и слично според ЕЛС значително ќе го олесни администрирањето на ДИ.
- **Методологијата за процена на пазарна во пракса тешко применлива.** Пристапот на примена на методологијата за процена од страна на општински комисији (од 2005) кон спроведување на процените на имот од страна на овластени проценители е една од клучните измени на процесот, за чии примени постојат предности и недостатоци од различен карактер. Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот која што се применува од 2012 може да ја рефлектира релативно реално пазарната вредност на недвижниот имот меѓутоа доколку се врши соодветно и преку редовно ревередување. Меѓутоа, нејзината примена дел од ЕЛС ја сметаат за сложена но, повеќе од ЕЛС сметаат дека претставува пречка нејзината ограничена применливост поради несоодветност и застареност. Оттука и според оценката на ЕЛС, вредноста на имотот согласно тековната состојба во евиденциите на општините не ја одразува реалната (или приближно реалната) пазарна вредност на недвижниот имот (даночната база).
 - **Методологијата како подзаконски акт во системот на администрирање на ДИ** – методологијата за процена на пазарната вредност на недвижниот имот како подзаконски акт во РСМ е примарен акт кој утврдува насоки за пресметка на пазарна вредност - која е основата за аплицирање на стапката за данок(ите) на имот кои се администрирани од ЕЛС (меѓу другото е основа и за други постапки како експропријации, финансирање и кредитирање и др.⁸⁰). Методологијата го дефинира недвижниот имот – предметот за оданочување, и елементите за утврдување на вредноста

⁸⁰ Член 1 од Методологија, 54/2012

согласно видот на недвижниот имот, неговата локацијата (микро и макро локација - зона) и начинот на пресметка. Оттука, нејзината практична приемливост од страна на ЕЛС е круцијална за ефикасното прибирање на приходите.

- **Методологијата и опфатот што го има во зависност од тековниот амбиент** – дефинирајќи го опфатот на недвижниот имот согласно различните атрибути тековната методологија е релативно застарена бидејќи постојат елементи кои не ги опфаќаат современите текови на градежништвото како и додавања и објекти кои се карактеристични за современите објекти. Утврдувањето на пазарната вредност на имотот (треба) се ја рефлектира моменталната прифатлива вредност при доброволна и договорено размена на имотот меѓу купувач и продавач на имотот. Меѓутоа за примена на ваквиот пристап меѓу другото неопходен предуслов е постоење на функционален и динамичен пазар на недвижности. Оттука тековната методологија може да се окарактеризира како хибриден модел која во основата се базира на процената вредност на даден имот чија вредност може да се коригира со стапка на амортизација но, поради ограничен пазар на недвижности не и на вистинската пазарна вредност. Методот на пазарна вредност во РСМ е регулиран и за градежното и земјоделското земјиште (согласно член 12 и 13) меѓутоа ЕЛС особено ја спорат веродостојноста на вредностите во купопродажните договори како и ограничената динамика на пазарот.
- **Методологијата и потребата од дигитализација и интероперабилност** – согласно потребите за интероперабилност и поврзаност на различните институции, поврзувањето на националните регистри за недвижен имот со регистрите на ЕЛС за недвижен имот е неопходен за униформна и доследна примена како и за поставување на основа за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот за цели на данокот(иците) на имот. Дигитализацијата како и интероперабилност со различните иматели на информации и податоци придонесува до поголема ефикасност на системите и нивна поголема функционалност. Истовремено поставувањето на ваквите системи ќе придонесат кон поголема правичност во примената на оданочувањето.
- **Методологијата и нејзината применливост согласно ресурсите на ЕЛС** – значаен дел од ЕЛС се соочуваат со ограничени капацитети. Човечките ресурси за теренска работа за редовна проверка за (ре)вреднување на имотот недостасува особено со кадар за проценители на недвижен имот. Застарените софтверски решенија не се компатибилни и поврзани со други системи за подобрување на базаите со податоци и на ДО така и за податоците за имотот.

- **Методологијата и различните атрибути на ЕЛС** – методологијата изостава некои од атрибутите на ЕЛС, како што се на пример разликите на руралните и урбаните средини. Методологијата регулира процентуално пониски вредности според зоните во селски населби според елемент на макролокација, за оние селски населби кои се надвор од градска зона. За поефикасно управување со данокот на имот треба да се размисли при промени на методологијата земање во предвид посебни атрибути и карактеристики на ЕЛС како на пример тип на ЕЛС урбани/рурални, територија, број на население и други демографски и социо-економски карактеристики.
- **Одложување на процес на (ре)вреднување на даночната база на долг рок неповолна.** Со цел да ги намалат трошоците, даночните администрации вршат одложување на процесите на ревреднување (што е најскапата задача во даночната администрација) и со занемарување на капацитетите (обуки) на службите кои се неопходни за нејзино соодветно извршување. На краток рок, намалувањето на трошоците преку неспроведување на процесот на ревреднување може да ги зголеми нето приходите од данокот на имот (нето бенефитите), но на долг рок овој ефект ќе има спротивен ефект, затоа што застарените вредности на имотот можат да бидат причина за намалени приходи од данокот на имот. ЕЛС долг период (со мал број исклучоци) не вршеле ревреднување на недвижниот имот за цели на ДИ.
- **Неможност на примена на меѓу-институционално поврзување за навремено ажурирање на податоците за даночните обврзници.** Поради недостаток на институционална поврзаност на повеќе страни кои што се засегнати во целокупниот процес на утврдување и наплата на данокот на имот, посебно во делот на размената на информации во регистрите за недвижен имот како и податоци за промена на адреса, промена на живеалиште, смрт на даночен обврзник и други потребни информации, придонесува кон нецелосен опфат на даночна база и незадоволителниот процент на наплата и неискористен капацитет на приходи од данок на имот.
- **Недостаток на евиденција за старосна структура на побарувања за ДИ.** Од извршената ревизија во Град Скопје која што се однесува на 2021 година (но, со следење на состојбите наназад до 2017 година) е утврдено дека и кај не застарените побарувања, градот нема утврдено старосна структура и соодветно на тоа можност за нивна наплата согласно одредбите од член 360 од Законот за облигациони односи и член 84 и 85а од Законот за даноците на имот, каде е уредено дека правото на утврдување и наплата на данокот застарува за пет години по истекот на годината во која требало да биде утврден, односно правото на утврдување и наплата во секој случај застарува по истекот на десет години од истекот на годината во која данокот требало да биде утврден и наплатен.
- **Неспроведување на законски можност за наплата на доспеани обврски за ДИ.** Опомената како правен лек не секогаш се применува од страна на ЕЛС. Неспроведување на законските можности и за присилна наплата како од една

страна скап процес повторно како резултат на неповрзаност на институциите а истовремено и непопуларен процес. Дополнителна пречка се и неусогласеноста за практична примена со друга поврзана регулатива.

➤ **Разлики во трошоците и приходите за администрирање на данокот на имот кај руралните и урбаните ЕЛС.**

- Во просек урбаните ЕЛС имаат 2,5 пати повисоки трошоци за администрирање на ДИ споредено со руралните, меѓутоа трошоците по глава на жител во просек се 83 денари, кадешто за урбаните ЕЛС изнесуваат 80 денари, а кај руралните ЕЛС 90 денари по глава на жител.
- Урбаните ЕЛС имаат пониски трошоци по прибран приход, од 13% додека руралните ЕЛС 17% трошоци за администрирање на ДИ по прибран приход за ДИ. Односно урбаните ЕЛС имаат 8 пати повисок приход од трошок за администрирање на приходот од ДИ од руралните ЕЛС за кој приходите се 6 пати повисоки од трошоците за администрирање на тие приходи - за секој денар трошок за администрирање на ДИ урбаните ЕЛС собираат 8 денари приход, а руралните ЕЛС 6 денари приход.
- Приходите од ДИ по глава на жител во просек се 621 денари, од кои кај урбаните ЕЛС се 633 денари, а кај руралните ЕЛС 567 денари по глава на жител. Бројот на вработени во урбаните ЕЛС се 3 пати поголем но разликата изразена како број на население по вработен е помала и изнесува 2 пати.
- Разликите помеѓу урбаните и рурални ЕЛС во администрирање на ДИ, е поизразена кога се анализираат трошоците отколку прибраните приходи од ДИ. Ова може да произлегува од економијата на обем која е поизразена од аспект на трошоците и потребните ресурси по единица на имот кој треба да се оданочува во дадена ЕЛС. Имено, помалите и рурални ЕЛС мора да имаат вработени независно од малиот бројот на даночни обврзници, додека поголемите (со повеќе жители) и урбани ЕЛС може да ги користат бенефитите од економија на обем и со ист број на даночни службеници да администрираат и прибираат повеќе ДИ.

ПРЕПОРАКИ

➤ **Даночен обврзник**

- Разјаснување на правните дилеми согласно постоечката регулатива согласно последните измени на законот (од 2022г.) кои се однесуваат на дефинирање на недвижен имот кој даночниот обврзник не го користи повеќе од шест месеци во текот на годината, а со цел имплементација како и унифицирана примена кај сите ЕЛС. За имплементација на оваа препорака неопходен е придонес од носителот на законот и надлежните министерства како Министерство за Финансии и Министерството за локална самоуправа со јасно поставени насоки и процеси за примена кои се применливи.

➤ **Даночна стапка**

- ЕЛС да испитаат сопствените можности и капацитети за зголемување на даночните стапки во рамки на опсегот на пропорционалната стапка, откако ќе се искористи капацитетот за прибирање на данокот согласно со тековните стапки како и можната примена на повеќе стапки и критериуми соодветни на локалните карактеристики. На пример ЕЛС да испитаат сопствените можности за поставување на различни стапки на данок на имот за физички и правни лица и искористување на капацитетите за прибирање на данокот на имот од правни лица.

➤ **Регистар на недвижен имот**

- Редовно ажурирање на податоците на имотот и на сопствениците од страна на ЕЛС и преку практична примена на обврската за редовна ревалоризација на вредност на имотот и на сопствениците која неопходни бара проверка на состојба на терен.
- Поставување и/или ажурирање на регистар на земјоделско земјиште како дел од недвижен имот.
- Зголемување на напорите за изнаоѓање на решение за формализирање и практична примена на меѓу-институционална размена на податоци за недвижен имот по компатибилни белези.

➤ **Даночна основа - вредност на недвижен имот**

- Преиспитување на методологијата за вреднување на недвижен имот согласно степенот на практична применливост од страна на ЕЛС и согласно тековните капацитети.
- Согласно искуството од примената на методологијата за вреднување на имотот во изминатиот период со проценители на имот (како и минатото искуството преку комисији во рамки на општините), потребно е да се следи развојот на системот на проценители и нивните искуства при изработка на нова методологија, преку надминување на фаза на консултации туку придонес во изработка на нова методологија.
- Системско усогласување на регулативата која е поврзана со унапредување на наплатата на данок на имот, а која е поврзана со навремена и точна евиденција на сопствениците на имотот и вредноста на имотот.
- Секоја ЕЛС да ја оцени нето корист/нето трошоци за примена на егзактно вреднување и ре вреднување на недвижниот имот согласно своите специфики, капацитети, и поставеност на системот за данок на имот за да се утврди до кој степен да применува фреквенција и пристап на ре вреднување.

➤ **Наплата на данок на имот**

- Унапредување на начинот на евиденција на данокот на имот во системите за евиденција на побарувања нивната старосна структура.
- Соодветна примена на опомената како модус на унапредување на наплатата на данок на имот, присилната наплата согласно и поврзаните закони.
- Дополнително да се зголемат напорите за примена на не репресивни методи за поттикнување на позитивно однесување на даночните обврзници со неплатени обврски за данок на имот кои се поприфатливи за граѓаните преку поголема и почеста комуникација.

➤ **Интерконекција/интероперабилност и соработка**

- Институционално поврзувањето на ЕЛС со другите институции преку системски решенија е неопходна за идентификување на даночните обврзници како и за даночната основа. Знаоѓање на начин и решение на системскиот недостаток на поврзување и размена на податоците од АКН со податоците и информациите за имотот кај ЕЛС, кое решение ќе биде во насока на усогласување на информациите и податоците кои ќе го одразуваат пореално статусот на имотот односно на даночната основа.
- Поврзување на процесите на различните иматели на податоци внатре во ЕЛС помеѓу различните одделенија во ЕЛС кои се поврзани со даночните обврзници. Зајакнување на соработката и размената на информации помеѓу даночните административни службеници од сите ЕЛС кои ќе можат навремено и тековно да разменуваат информации за предизвици во рамки на системот за администрирање на данокот на имот и навремено знаоѓање на решенија.

➤ **Капацитети**

- Зајакнување на техничките и човечките капацитетите за администрирање на данокот на имот на ниво на ЕЛС придружена со унапредена дигитализација со соодветни софтверски решенија.

РЕФЕРЕНТНА ЛИСТА

- Andrew, A., Pitt, M. & Tucker, M. The evolution of betterment in the United Kingdom. *J Retail Leisure Property* 6, 273–280 (2007). <https://doi.org/10.1057/palgrave.rlp.5100076>
- Bird, R. M., Slack, E., & Tassonyi, A. (2012). *A Tale of Two Taxes: Property Tax Reform in Ontario*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R. M., Vaillancourt, F. (2013), edited by., *Perspectives on fiscal federalism*, The World Bank Learning Series
- Council of Europe, (2013), *European Charter of Local Self-Government*, Достапно на: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>
- Dornfest, A. S. (2005). Effects of taxable value increase limits – fables and fallacies. *Journal of Property Tax Assessment and Administration*, 2(4), 5–15.
- Financial Times, Irish property tax piles on homeowners' misery, Достапно на: <https://www.ft.com/content/f7983a4e-3ece-11e2-87bc-00144feabdc0>
- Forbes, Why U.S. Housing Bubble 2.0 Is About To Burst. Достапно на: <https://www.forbes.com/sites/jessecolombo/2020/03/31/why-us-housing-bubble-20-is-about-to-burst/#3515d2186b76>
- Garnier, G., György, E., Heineken, K., Mathé, M., Puglisi, L., Ruà, S., ... & Van Mierlo, A. (2014). *A Wind of Change? Reforms of Tax Systems since the Launch of Europe 2020* (Taxation Papers, Working Paper No. 49). Luxembourg: European Commission.
- Hagemann, R. (2018), "Tax Policies for Inclusive Growth: Prescription versus Practice", OECD Economic Policy Papers, No. 24, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09ba747a-en>; OECD (2015), OECD Economic Surveys: Belgium 2015, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-bel-2015-en.)
- Haveman, M., & Sexton, T. A. (2008). *Property Tax Assessment Limits: Lessons from Thirty Years of Experience*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IMF, 2020, Republic of north Macedonia 2019 Article IV consultation, staff report, достапно на: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1MKDEA2020001.ashx>
- IMF, 2022, Republic of north Macedonia 2021 Article IV consultation, staff report, достапно на: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2022/English/1MKDEA2022002.ashx>
- Johannesson-Linden, A., & Gayer, G. (2012). *Possible Reforms of Real Estate Taxation: Criteria for Successful Policies* (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 119). Brussels: European Commission.
- Kelly, R., White, R., Anand, A. (2020). *Property Tax Diagnostic Manual*. Washington, D.C., World Bank Group, достапно на <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34793>
- McMillan, M., & Dahlby, B. (2014). *Do Municipal Governments Need More Tax Powers? A Background Paper on Municipal Finance in Alberta*. (School of Policy Studies, SPP Research Papers 7(33)). Calgary: University of Calgary.
- New York Times, In Greece, Property is debt, достапно на: <https://www.nytimes.com/2016/11/02/opinion/in-greece-property-is-debt.html>
- Nikolov, M. (2014) Comparative analysis of local government fiscal and financial data on Macedonia and SEE countries and other groups of countries, UNDP
- Norregaard, J. (2013). *Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges* (IMF Working Paper, WP/13/129). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- PWC, Worldwide Tax Summaries, Albania, достапно на: <https://taxsummaries.pwc.com/albania/individual/other-taxes#:~:text=Property%20taxes&text=Residential%20property%3A%200.05%25%20of%20property,%3A%200.2%25%20of%20property%20value>.
- Simonsen, B., & Robbins, M. D. (2003). Reasonableness, Satisfaction, and Willingness to Pay Property Taxes. *Urban Affairs Review*, 38(6), 831–854. <https://doi.org/10.1177/1078087403038006004>
- Slack, E., & Bird, R. M. (2014). *The Political Economy of Property Tax Reform* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 18). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Strauss, R. P., & Sullivan, S.R. (1998). The political economy of the property tax: Assessor authority and assessment uniformity. *State Tax Notes*, 18, 327–338.
- Walters, L. C. (2013). Land value capture in policy and practice. *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, 10(2), 5-21. <https://researchexchange.iaao.org/jptaa/vol10/iss2/1>

Агенција за катастар на недвижности на РСМ, Регистри, Регистри на цени за закуп, достапно на: <https://www.katastar.gov.mk/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b8/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%80-%d0%bd%d0%b0-%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%b8-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d1%83%d0%bf%d0%b8/>

Агенција за катастар на недвижности на РСМ, Регулатива, Тарифници, достапно на: <https://www.katastar.gov.mk/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B8/%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%84%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8/>

Агенција за катастар на недвижности, достапно на: <https://address.katastar.gov.mk/AKNRegistar>

Вечер, Трипати зголемен данокот за станови во Охрид во кој не се живее, достапно на: <https://www.vecer.press/%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%B2/>

Град Скопје, Даночна пријава за утврдување на данок на имот, достапно на: https://skopje.gov.mk/media/4408/danok_na_imot.pdf

Град Скопје, Правилник за унифицирање на цените на градежното и земјоделското земјиште и зоните на населени места на подрачјето на град скопје при примена на методологијата за процена на пазарната вредност, достапно на: <https://skopje.gov.mk/media/7834/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D1%81%D0%BE-%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf>

Град Скопје, Прилог кон даночна пријава за утврдување на фактичка состојба за проценка на недвижен имот, достапно на: <https://skopje.gov.mk/media/9110/prilog-kon-danosna-prijava.pdf>

Договор за меѓусебните права и обврски кои што произлегуваат од вршење на определени работи од страна на една општина, Сл. Весник на РСМ 217/2022, достапно на: <https://dejure.mk/zakon/dogovor-za-megjusebnite-prava-i-obvrski-koi-shto-proizleguvaat-od-vrshenje-na-opredeleni-raboti-od-strana-na-edna-opstina-dogovorni-strani>

Договор за потврдување на меѓуопштинска соработка, Сл. Весник на РСМ, 218/2021, достапно на: <https://dejure.mk/zakon/dogovor-za-potvrduvanje-na-megjuopstinska-sorabotka-2>

Државен завод за ревизија на РСМ, Апстракт на конечен ревизорски извештај, Општина Штип, достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2022-11/10_APSTRAKT_ELS_Stip_Smetka_630_MKD_2022.pdf

Државен завод за ревизија на РСМ, Апстракт на конечен ревизорски извештај, Град Скопје, достапно на: https://dzt.mk/sites/default/files/2022-12/10_Apstrakt_Grad_Skopje_Smetka_630_MKD_2022.pdf

Државен завод за ревизија на РСМ, Конечен извештај за извршена ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност, Град Скопје за 2021 година сметка на основен буџет (630), достапно на: <https://dzt.mk/mk/221206-revizija-na-usoglasenost-2022-grad-skopje>

Закон за даноци на имот, Службен весник на Република Македонија број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15, 23/16, 96/19, 151/21, 151/2021

Закон за даноците на имот, Сл. Весник на РМ 61/04, 92/07, 102/08, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13, 154/15, 192/15 и 23/16

Закон за катастар на недвижен имот, Сл. Весник на РМ 55/2013, 41/2014, 115/2014, 116/2015, 153/2015 и 192/2015, 61/2016, 172/2016, 64/2018 и 124/19; член 36, член 37

Закон за комуналните такси Сл. Весник на РМ 61/04, 64/05, 92/07, 123/12, 154/15, 192/15 23/16

Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Сл. Весник на РМ 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008 и 149/2014

Закон за финансиска поддршка на ЕЛС за отплата на заостанати доглови, Сл. Весник на Р.М. 209/2018

ЗЕЛС, Работна средба за разрешување на дилемите околу имплементирањето на последните измени на Законот за даноци на имот, достапно на: <https://zels.org.mk/newsd/57>

Комора на проценувачи на РСМ, достапно на http://komoranaprocenuvaci.mk/wp-content/uploads/2017/12/predlog_metodologija.pdf

Методологија за процена на пазарна вредност на недвижен имот, Службен В. на Р.М. 50/2005_

Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот, Службен весник на РМ бр. 54/12, 17/13, 21/13, 142/14 достапно на: <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/FC544B6986DC73479E1C56F29ED25EA0.pdf>

Министерство за финансии на РСМ, Колумна, достапно на: <https://finance.gov.mk/2021/09/25/mk/>

Општина Кочани, Известување, достапно на: <https://kocani.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE-%>

[%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%BC/](https://kumanovo.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-40/)

Општина Куманово, Известување, достапно на:

<https://kumanovo.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-40/>

Општина Новаци, Вести, достапно на

<https://opstinanovaci.gov.mk/%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8-%D1%98%D0%B0-%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0-15-%D1%82%D0%B0-3/>

Општина Охрид, Известување, достапно на:

<https://ohrid.gov.mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%82/>

Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, (2023), Сумарен Извештај за Подобрување на ефикасноста во мобилизирање на ПСИ кај партнер општините од прва и втора група, интерен документ

Слободна Европа, Се жалат на празни каси, а потфрлаат во наплатата на данок на имот., достапно на:<https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D1%81%D0%B5-%D0%B6%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D1%81%D0%B8-%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%84%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%B0%D1%82-%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%82-/32154021.htm>

Центар за економски анализи (2017), Ковачев, Г., Анализа на трошоците на процесот на проценка на влијанието на регулативата : краток документ за јавна политика, достапно на https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/12/Analiza-na-trosoci_WEB.pdf

Центар за економски анализи (2020), Гарванлиева Андонова, В., Николов, М., Димовска, Г., Петровска, А. Предизвици во системот за локални даноци кај општините во Северна Македонија: Фокус на данокот на имот, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/0.-Predizvitsi-lokalni-danotsi-za-ivot-natsrt-01092020.pdf>

Центар за економски анализи (2020), Смилевски, Б., Димовска, Г., Николов, М., Гарванлиева Андонова, В., Петровска, А. Даночниот морал во Република Северна Македонија: Анализа на факторите на даночниот морал, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/0.-Analiza-na-danocen-moral-DETERMINANTI-CEA-28052020-so-CIP-2.pdf>

Центар за економски анализи, Проценка на влијанието на регулативата во сенка: Промовирање на креирање политики базирани на докази во Македонија, достапни на <https://cea.org.mk/proekt-protsenka-na-vlijanieto-na-regulativata-vo-senka-promovirane-na-kreirane-politiki-bazirani-na-dokazi-vo-makedonija/>

АНЕКС – ПРАШАЛНИК ЗА ЕЛС



ДЕЛ 1: Општи прашања

Општина (ЕЛС):

Плански регион на кој припаѓа ЕЛС

1. Која е стапката на данок на имот која се применува во вашата ЕЛС (тековно)?
 - a. 0,1%
 - b. 0,15%
 - c. 0,2%
 - d. Друга: (Наведете која) ___%

2. Дали сметате на ниво на вашата ЕЛС дека е потребно промена на даночната стапка?
 - a. Да, да се зголеми на : ___%
 - b. Да, да се намали на : ___%
 - c. Не

3. Дали сметате дека е потребно да се применуваат различни стапки за правните и физички лица даночни обврзници?
 - a. Да
 - b. Не

4. Дали сметате дека е потребно да се отстрани ослободувањето ДИ од 50% на имотот во кој се живее?
 - a. Да
 - Не

5. Дали во 2022 година ги спроведовте последните измени на Законот за данокот на имот од јули 2021, (кои стапија на сила на 1 јануари 2022 год.) кои се однесуваат на ажурирање на пазарната вредност на недвижен имот, и на воведување на повисоки стапки за имот кој не се користи?
 - a. Да: спроведено е ажурирање на пазарната вредност и воведени поголеми стапки за имот кој не се користи
 - b. Не, не се применети законските измените
 - c. Делумно : (Наведете што) _____

Доколку Одговорите со НЕ или Делумно наведете ги клучните причини/пречки:

Доколку Одговорите со ДА ве молиме објаснете накратко како ЕЛС утврди кој од имотите не се користи (повеќе од 6 месеци):



6. Кога последен пат (година) вашата ЕЛС спровела ревалоризација на вредноста на недвижниот имот во ЕЛС?

_____ (година)

7. До кој степен сметате дека приходот од данок на имот (од физички и правни лица) е значаен за финансирање на ЕЛС за подобрување на квалитетот на општинските услуги? (1 воопшто неважен, 5 исклучително важен)

1 2 3 4 5

ДЕП 2: Мислење врз основа на искуства и пракса

Според вашата професионална оценка, а врз основа на Вашето искуство Ве молиме одговорете ги следните прашања

8. Дали Методологијата за процена на пазарната вредност (во сила) претставува проблем поради нејзината сложеност/комплексност?

- a. Да
b. Не
c. Делумно

Ве молиме за објаснување, доколку одговорите со Да или Делумно:

9. Дали даночната основа (вредност на недвижниот имот) во вашата ЕЛС ја одразува реалната пазарна вредност? (Или е приближно проценета вредност?)

- a. Да
b. Не
c. Делумно

Ве молиме за објаснување, доколку одговорите со Не или Делумно:

10. Дали вашата општина се соочува со недостаток на капацитети за проценување на имотот, и ако Да, од каков карактер? (пример, дали нема доволно кадар во ЕЛС или од надеор, сертификаирање на проценителите и слично)



- a. Да
- b. Не
- c. Делумно

Ве молиме за објаснување, доколку одговорите со Да или Делумно:

11. Дали вашата општина се соочува со недостаток на капацитети за администрирање на ДИ, и ако Да, од каков карактер? (пример, дали има нема доволно кадар и обучен кадар, финансиски средства, техничка опрема и услови како софтверски и технички решенија)

- a. Да
- b. Не
- c. Делумно

Ве молиме за објаснување, доколку одговорите со Да или Делумно:

12. Дали сметате дека масовна проценка од државата (централно ниво) би дала посоодветен резултат или сметате дека ЕЛС треба сами да спроведат проценка и ре-проценка?

- a. Да, сметам дека државна масовна проценка е подобар избор
- b. Не, сметам дека ЕЛС треба сами да вршат проценка како подобар избор

13. Дали доколку се подобрат процесите на комуникацијата, размена на информации и податоци помеѓу различните сектори/одделенија внатре во вашата ЕЛС може да се подобри ефикасноста на системот за администрирање на ДИ?
(1 воопшто не/неприменливо, 5 исклучително важно)

1 2 3 4 5

14. Дали вашата ЕЛС применува(ла) присилна наплата на неплатените долгови за данок на имот од физички лица?

- a. Да, редовно
- b. Не
- c. Повремено

: (Наведете кога последен пат - година) _____

Ако одговорите со Не или повремено, кои се главните причини зошто не се спроведува редовно



15. Дали вашата ЕЛС применува(ла) присилна наплата на неплатените долгови за данок на имот од правни лица?

- a. Да, редовно
- b. Не
- c. Повремено

: (Наведете кога последен пат - година) _____

Ако одговорите со Не или повремено, кои се главните причини зошто не се спроведува редовно

16. Дали даночните побарувања за ДИ во евиденцијата на вашата ЕЛС се одраз на реалната состојба? Дали постои преглед на старосната структура на побарувањата?

- a. Да
- b. Не
- c. Делумно

17. Дали ЕЛС прави отпис на застарените побарувања за ДИ кои не се наплатливи после законски утврдениот рок?

- a. Да, редовно
- b. Не
- c. Повремено

: (Наведете кога последен пат - година) _____

Ако одговорите со Не или повремено, кои се главните причини зошто не се спроведува редовно

18. Дали во евиденцијата за ДИ системот овозможува разграничување на наплатените приходи од ДИ пресметан за тековната година и прибраните приходи од ДИ за претходни години?

- a. Да
- b. Не

19. Дали вашата општина во последните неколку години набавила нов софтвер за администрирање на ДИ?

- a. Не
- b. Да, нов софтвер
- c. Да, надградба на постоен софтвер

: (Ако Да Наведете кога (година) и за колкава вредност (во МКД))



20. Дали вашата општина во последните неколку години набавила (платила) податоци од Агенцијата за катастар на недвижности на РСМ (за ажурирање на регистар)?

- a. Не
b. Да

: (Ако да Наведете кога и колкава вредност) _____

21. Дали вашата општина во последните неколку години набавила (платила) податоци за банкарски сметки од комерцијалните банки за цели на присилна наплата?

- a. Не
b. Да

: (Ако да Наведете кога и колкава вредност) _____

22. Дали вашата ЕЛС би била заинтересирана софтверот за даноци на имот да биде поставен на облак (cloud) и да биде централно администриран и одржуван од дадена институција (како на пример софтверот за добивање на градежна дозвола)?

- a. Не
b. Да

23. Дали вашата ЕЛС е дел или планира да бидете дел од меѓу-општински договор за соработка за управување од ДИ во вашата ЕЛС?

- a. Не
b. Да

: (Наведете за што) _____

24. Со кои институции (иматели на системи на податоци и информации) е неопходно итно поврзување со цел подобрување на системот за администрирање на ДИ?

- a. Катастар на недвижен имот
b. УЈП
c. Матична евиденција
d. Други

: (Наведете кои и за што) _____



ДЕП 3: Предизвици и можни решенија

Важно ни е вашето мислење за идентификување на предизвиците за поголема ефикасност во прибирањето на ДИ затоа слободно дадете свое видување и објаснување на следните можни предизвици со системот на администрирање до ДИ

A) Фискален катастар и негово одржување – регистар на недвижности и даночни обврзници

Предизвици во воспоставување, одржување и ажурирање на податоците за даночните обврзници и за регистарот на недвижен имот?

- a. Нема
b. Има и тоа:

Предизвици:

Можни решенија (мислење/сугестија):

B) Вреднување на недвижниот имот

Предизвици во идентификување, опфат и одржување и ажурирање на даночната основа и нејзино пазарно вреднување (недвижен имот):

- a. Нема
b. Има и тоа:

Предизвици:

Можни решенија (мислење/сугестија):



В) Систем на спроведување на наплатата и следење на наплатата

Предизвици во подготовка на решенијата, достава на решенијата, наплата на данокот на имот, евиденција на данок на имот, следење на наплатата и слично:

- a. Нема
b. Има и тоа:

Предизвици:

Можни решенија (мислење/сугестија):

25. Дали вашата ЕПС овозможува онлајн пристап на даночниот обврзник за увид во неговата даночна картичка и дали овозможува дигитално плаќање на даночната обврска за ДИ?

- a. Да, овозможува преглед на даночна картичка за ДИ
b. Да, овозможува електронско плаќање на ДИ
c. Не

Доколку одговорите со Не, дали постои интерес за воведување на овие можности:

- a. Да, за преглед на даночна картичка за ДИ
b. Да, за електронско плаќање на ДИ
c. Не

ДЕЛ 4: Оценка на трошоците за администрирање данокот на имот

За цели на оценка на трошоците за администрирање на данок на имот ве молиме одговорете:

А) Работна сила

Колку вработени се вклучени во администрирање на данокот на имот вклучително и раководното лице (број): _____

Колку проценти од работното време на раководното лице е за администрирање на данокот на имот (%): _____

Колку проценти од работното време на административните службеници е за администрирање на данокот на имот (%): _____



Б) Обука и консултантски услуги

Колку просечно годишно во денари изнесуваат трошоците за обука на вработените за администрирање на данокот на имот: (МКД) _____

Колку просечно годишно во денари изнесуваат трошоците за консултантски услуги за подобрување на администрирање на данокот на имот: (МКД) _____

В) Комуникација со даночни обврзници и со засегнати страни (централна власт, други ЕЛС, невладини организации и слично).

Колку проценти од дневниот ангажман трошите во комуникација: (%) _____

Г) Оперативни трошоци

Колку просечно годишно во денари изнесуваат трошоците за канцелариски набавки за администрирање на данокот на имот (МКД): _____

Колку просечно годишно во денари изнесуваат трошоците за други оперативни трошоци за администрирање на данокот на имот (пр. печатење на решенија, достава на решенија, други тековно оперативни трошоци): (МКД): _____

Колку просечно годишно во денари изнесуваат трошоците за одржување на софтверското решение за администрирање на данокот на имот: (МКД): _____

Заклучни согледувања и белешки

26. Кои се ТРИТЕ клучни предизвици во регулативата (за нејзини измени) поврзани со Данокот на имот кои се неопходни за унапредување на ефикасноста на администрирање на данокот на имот согласно контекстот на вашата ЕЛС?

- 1: _____
- 2: _____
- 3: _____

27. Како, каде сметате согласно капацитетите и контекстот на вашата ЕЛС може да се унапреди ефикасноста во било кој дел од системот на администрирање на даноките?

- 1: _____
- 2: _____
- 3: _____



ДОПОЛНИТЕЛЕН КОМЕНТАР (опционо): Доколку сметате дека одреден дел и прашање не го покриваат доволно вашетовидување и мислење за унапредување на ефикасноста во системот на администрирање на ДИ согласно контекстот на вашата ЕПС наведете подолу во отворен коментар!

Доколку сте согласни да ве побараме дополнително во врска со некој од одговорите врз база на вашето искуство Ве молиме да директен контакт да оставите име презиме и телефонски број.

Ви благодариме за одговорот.