

Универзитет „Св. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - Скопје
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ- Скопје



Кандидат:

М-р Фарук Омери

**ФАКТОРИТЕ НА МОДЕРНИЗАЦИЈА НА
СИСТЕМОТ НА УПРАВАТА ЗА ЈАВНИ ПРИХОДИ
ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИБЛИЖУВАЊЕ КОН ЕУ**

(Докторска дисертација)

Ментор:

Проф. Д-р Златка Поповска

Скопје, 2014

Ss CYRIL and METHODIUS UNIVERSITY- Скопје
FACULTY OF ECONOMICS- Скопје



Candidate:

M-r Faruk Omeri

**The Modernization factors of Public Revenue Office
of Republic Macedonia in the Process of Integration in EU**

(Doctoral disertation)

Mentor:

Professor Zlatka Popovska, Ph.D.

SKOPJE, 2014

СОДРЖИНА

Апстракт	7
Вовед	9
Глава-I ПЕРМАНАНТНА МОДЕРНИЗАЦИЈА И ЈАКНЕЊЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИОТ КАПАЦИТЕТ	13
1.1 Современи технолошки промени во време на глобализацијата	14
1.2 Процес на интеграција на даночниот систем на Р.Македонија како повеќе фазен модел	20
1.2.1 Макроекономскиот амбиент како фактор во процесот на интеграција на даночниот систем на Р.Македонија кон ЕУ	36
1.2.2 Генерални карактеристики на транзициониот период во Р.Македонија	39
1.3 Фактори на јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем	46
1.4 Перманентна модернизација како начин на јакнење на институционалниот капацитет	54
1.5 Функционална поврзаност помеѓу системот: Управа за јавни приходи и други системи во окружувањето	59
1.6 Структурна поставеност и ефикасност на постојниот даночен систем	63
1.7 Улогата на Управата за јавни приходи во рамки на даночниот систем	69
1.8 Модернизацијата на Управата за јавни приходи како долгорочна управувачка активност	71

ГЛАВА-II ОРГАНИЗАЦИОНО-УПРАВУВАЧКИТЕ ПРОМЕНИ 75

2.1	Реформски промени и улогата на увозното и домашно know-how во нивната реализација	76
2.2	Функции на системот: Управа за јавни приходи во рамки на постојната правна регулатива	79
2.3	Потреба од нови промени на функциите на системот: Управа за јавни приходи	80
2.4	Идентификување на потребите на одделни категории даночни обврзници	82
2.5	Цел, визија истратешки задачи на системот: Управа за јавни приходи	85
2.6	Правци на модернизација во контекст на интеграционите процеси во ЕУ	86
2.6.1	Ефикасна функционалност на Управата за јавни приходи, како подсистем во рамки на финансискиот систем	88
2.6.2	Законско и правно приспособување на ЕУ критериумите	90
2.6.3	Организациона консолидација и реструктурирање	93
2.6.4	Унапредување на управувачката структура и управувачките Функции според постојните и според новите потреби	97
2.6.5	Унапредување на технолошката основа и информационото поврзување	100
2.6.6	Иновирање на активностите за поддршка на ефикасната функционалност на системот: Управа за јавни приходи	103

ГЛАВА-III РАЗВОЈ НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ 107

3.1	Развој на човечките ресурси како императив во процесите на приближување кон ЕУ	107
3.2	Фактори со влијание врз модернизацијата на човечките ресурси во системот на : Управа за јавни приходи	113
3.3	Стратешки цели, правци и активности во развојот на човечките ресурси во Управата за јавни приходи	115
3.4	Развој на стимулативна клима за унапредување на кадрите	117
3.4.1	Значење на Кодексот на даночните службеници	118

3.4.2 Системи на унапредување и наградување на кадрите	120
3.5 Унапредување на знаењето како најзначаен фактор	124
3.5.1 Функционални потреби за модернизација на управувачкото и професионално знаење	125
3.5.2 Трансвер на know-how и други видови на експертско знаење преку облиците на европска соработка и поврзување	129
3.5.3 Структурирање на управувачките знаења	131
3.5.4 Структурирање на професионалните знаења	133
3.5.5 Процеси на учење во функција на создавање и стекнување знаења	137
3.5.6 Форми на стекнување на знаења	139
3.5.6.1 Институционални форми на знаења	139
3.5.6.2 Неинституционални форми на знаења	143
3.5.7 Форми на дифузија на корисното знаење за крајните даночни корисници	145
ГЛАВА-IV ТЕХНОЛОШКА МОДЕРНИЗАЦИЈА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ИТ	147
4.1 Примената на информационите технологии како неопходност во приближувањето до ЕУ- стандардите за ефикасно функционирање на системите	148
4.2 Принцип на компатибилност на ИТ во системот: Управа за јавни приходи со стратегиите на ЕУ	150
4.3 Фактори со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи	151
4.4 Стекнување и создавање нови знаења за управување со технологијата.....	154
4.5 Облици на технологиите	159
4.6 Стратешки цели, правци и активности	162
4.7 Перманентно унапредување на ИТ како значаен развоен фактор	166

4.7.1 Модернизација на постојни и воведување нови специфични ИТ програми	167
4.7.2 Развој на информационата структура за управување со документацијата	171
4.7.3 Организациона поддршка на ИТ управувачката структура	173
4.7.4 Форми на ИТ едукација	175
4.7.5 Начини на поврзување и комуникација со другите институции.....	180
4.7.6 Начини на поврзување и комуникација со даночните обврзници	182
4.7.7 Форми на комуникација со даночните обврзници	183
4.8 Зависноста на ефикасноста на функционирање на системот: Управа за јавни приходи од модернизацијата на знаењето и технологиите	184
Заклучни согледувања	187
Значење на употребата на кратенките	202
Библиографија	203
Статии	206
Законски прописи и регулатива	207
Публикациин УЈП	208
Други публикации	208
Референции	209

АПСТРАКТ

Основна цел на докторската дисертација е преку научен приод да се објасни и разбере значењето и потребата од модернизација на системот: Управа за јавни приходи на Република Македонија, согласно промените кои настануваат и допрва ќе следат во опкружувањето, посебно во фискалниот и финансиски сектор, како и потребата од компатибилност со сродни институции во земјите членки на ЕУ, што е значајно, како земја аспират на патот кон интеграција во ЕУ.

При вака дефинирана цел, појдовна определба е изградба на современ систем на Управа за јавни приходи и посебно, прилагодливост на истата кон ЕУ стандардите. Предното, ќе зависи од нивото на подготвеност да се соочи со новите промени во период на транзиција во која сеуште се наоѓаме како земја.

Оттука, предмет на проучување на трудот, е потребата од перманентна модернизација и јакнење на институционалниот капацитет на системот: Управа за јавни приходи, организационо-управувачките промени во истиот, развој на човечките ресурси како и технолошката модернизација и значењето на ИТ, што како продукт треба да предизвика трансформација на системот: Управа за јавни приходи во вистински сервис за даночните обврзници, компатибилен во исто време со исти институции во земјите членки на ЕУ.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: Технолошки развој, глобализација, даночен систем, интеграциони процеси, институционален капацитет, систем: Управа за јавни приходи, структурна поставеност и ефикасност, реформски промени, управувачка структура, човечки ресурси, знаења и вештини, информациона технологија, ефекти од новите технологии.

ABSTRACT

The main objective of a PhD dissertation is, through scientific approach, to explain and understand the importance and necessity of system modernization: The Public Revenue Office of the Republic of Macedonia, according to occurring environment changes and ones yet to follow, particularly in the fiscal and financial sector, as well as the need for compatibility with similar institutions in EU Member States, which is important as aspirant on the path to EU integration.

For this defined objective, a starting point is construction of a modern system for the Public Revenue Office and in particular, the adjustment of the same to EU standards. This will depend on the level of preparedness for facing new changes in the period of transition, which our country is still undergoing.

Therefore, the subject of this dissertation is the need of permanent modernization and strengthening of the institutional capacity of the system: the Public Revenue Office, organizational and managerial changes within it, human resource development as well as technological modernization and the importance of IT which as a product should cause a transformation within the system: the Public Revenue Office in actual service for taxpayers, simultaneously compatible with similar institutions in EU Member States.

KEYWORDS: Technological development, globalization, tax system, integration processes, institutional capacity, system: the Public Revenue Office, structure placement and efficiency, reform changes, management structure, human resources, knowledge and skills, information technology, effects of new technologies.

Вовед

Процесот на модернизација на системот: Управа за јавни приходи е комплексно и повеќе димензијално прашање, при што, од посебно значење е имплементацијата и управувањето со новите знаења и технологии во функција на зголемување на ефикасноста во работата на Управата за јавни приходи во Република Македонија, како значајна алка на севкупните промени во општеството.

Во трудот, појдовна определба е изградба на современ систем на даночна администрација односно Управа за јавни приходи, во тој контекст посебно, прилагодливост на истата во однос на ЕУ-стандардите. Предходното е условено од степенот на подготвеност за соочување со новите промени во периодот на транзиција, во кој сеуште се наоѓаме како општество.

Оттука, предмет на проучување на трудот, е потребата од континуирана модернизација и јакнење на институционалниот капацитет на системот: Управа за јавни приходи, организационо-управувачките промени во истиот, развој на човечките ресурси како и технолошката модернизација на системот и трансформација на истиот, во сервис на даночните обврзници.

Во подготовка на трудот ќе се применува: системската методологија, имајќи ја во предвид важноста на односот систем-окружување; аналитички методи, со цел подобро согледување на поделни категории, нивна меѓузависност, корисности и ризици на поделни процеси поврзани со сегментите преку кои може да се дојде до осовременување на Управата за јавни приходи, посебно во делот на имплементацијата и унапредувањето со нови знаења и технологии, кои имаат за резултат воведување нови промени во подрачје кое е предмет на согледувања. Изнесените ставови и размислувања, во текот на подготовка на трудот, ќе бидат базирани и врз искуствата од минатото и сегашноста, применувајќи го при тоа историскиот и компаративен метод односно анализа, посебно во делот, по однос на практиките на поделни земји членки на ЕУ; Методот на дедукција своја примена има во

делот на осознавање на можниот бенефит од потрбата за отпочнување на одделни интеграциони процеси во одделни сегменти и фази од функционирањето на Управата за јавни приходи.

Во делот на поглавјето, во кое се обработува перманентната модернизација и јакнење на институционалниот капацитет на даночната администрација, се доаѓа до согледувања по однос на значењето на современите технолошки промени, посебно во контекст на глобализацијата, што во суштина значи време на проактивна примена на ИТ, време на интернет владеење и поврзување кое не признава граници. Голем број на земји градат стратегии на општества базирани на знаење. Економската глобализација е неразделна од интеграционите процеси во различни области, на разни домени и сл. што како потреба и нужност, условува партиципација и на Република Македонија, во европските интеграциони процеси. Несомнено, интеграцијата на Република Македонија во ЕУ е дијалектички процес, која динамика и квалитет се зависни од фазните промени во текот на целиот транзиционен период.

Република Македонија паралелно правеше обиди за развој на својот, пред се институционален капацитет на приспособување кон ЕУ стандардите. Во тој контекст, од посебно значење се промените поврзани со Спогодбата за соработка со ЕУ, Пактот за стабилизација и асоцијација, Кандидатскиот статус на земја члена на ЕУ, правото на користење на одделни европски фондови во функција на подготовка за полноправно членство во ЕУ.

Процесите на интеграција кон ЕУ, се забележителни во сите делови односно подсистеми на економскиот и финансиски систем. Во тие рамки, од посебно значење е интензитетот и квалитетот на промените во финансискиот систем, анализиран од динамичен и структурен аспект. Даночниот систем е важен дел на реформите. Во делот на поглавјето за организационо-управувачки промени, битни се согледувањата по однос на реформските промени, во тој контекст посебно улогата на домашното и увозно know-how, посебно преку проекти поддржани од странство, кои имаат за цел трансформација на системот: Управа за јавни приходи. Се посочува првата фаза во процесот на транзиција (трансформација на Заводот за платен промет) до атуелните зафати во правец на правење обиди за модернизација и осовременување на даночната администрација.

Од посебно значење е дефинирање на правците на промените во контекст на интеграционите процеси во ЕУ. Во тој дел се издвигува ефикасната функционалност во рамки на финансискиот сектор, нормативно прилагодување кон ЕУ стандардите, организациона консолидација, унапредување на управувачката структура и управувачките функции, унапредување на технолошката основа како и информационо поврзување на ниво на системот и окружувањето.

Согледувањата во поглавјето во делот на развој на човечките ресурси, кон потенцијалот, што се наметнува како императив во процесите на приближување кон ЕУ, се фокусирани врз развојот на стимулативна клима за унапредување на кадрите, преку надградба и имплементација на кодексот на даночните службеници, во тој контекст посебно, прашањето на судир на надлежности, унапредување на системот на наградување и унапредување во кариера, посебно деполитизацијата на системот: Управа за јавни приходи.

Знаењето е се позначаен фактор со влијание врз модернизацијата на системот: Управа за јавни приходи. Потпирањето само врз сопственото искуство, вештините и рутините или потпирањето само на увозното know-how, не може да обезбеди долгорочен развој на системот. Посебно се разработени формите на стекнување на знаење: институционални (даночна академија, даночна училица и сл.) и неинституционални (семинари, советувања, симпозиуми, работилници и сл.). Формите на дифузија на корисното знаење за даночните обврзници како крајни корисници на услугите посебно се третираани, во тој контекст и облиците на нудење услуги по електронски пат.

Во подглавјето за технолошката модернизација и значењето на ИТ, посебно внимание се посветува на примената на информациона технологии како неопходност во приближувањето до ЕУ стандардите за ефикасно функционирање на системите. Поаѓајќи од релевантните ИТ стратегии на ЕУ, согледана е можноста за доследно следење на принципот на компатибилност на ИТ на системот: Управа за јавни приходи, со посочени правци на идните управувачки активности.

Факторите со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи, во голем дел концентрирани се во доменот на софтвер системското знаење. Методологиите кои нужно ќе се проследат го наметнуваат управувањето со знаења како

една од стратешки задачи на системот. Стекнувањето и создавање нови знаења за управување се согледува според групи на потреби за ефикасно функционирање на институцијата. Во такви рамки, управувањето со знаењето, потребно за решавање на проблеми во доменот на ИТ технологија, моделирани се според облиците на технологиите кои треба да се имплементираат со цел поефикасно функционирање на системот.

Модернизацијата на постојните и воведување на нови специфични ИТ програми, развој на информациона структура за управување со документацијата, формите на ИТ едукација, како и начините на поврзување и комуникација со други институции и даночни обврзници, се предмет на посебни согледувања. При тоа, преку компаративни анализи од земји членки на ЕУ и пошироко, упатувано е на легислатива и искуства кои може да служат како основа за надградба на нашиот даночен систем.

Глава-I Перманентна модернизација и јакнење на институционалниот капацитет

Во овој дел од трудот, се елаборираат согледувањата по однос на значењето на современите технолошки промени, во време на глобализација, што во суштина значи време на експлозија на користењето на информационата технологија (ИТ), време на интернет владеењето и поврзување, кое не познава граници. Оттука, многу земји градат стратегии на општества базирани на знаења. Економската глобализација е неразделен од интеграционите процеси во различни области, во разни домени, што ја прави нужна партиципацијата на Република Македонија во европските интеграциони процеси.

Интеграцијата на Република Македонија во ЕУ е дијалектички процес, која динамика и квалитет се зависни од фазните промени на транзициониот период. Минувајќи низ првата фаза на транзицијата (се карактеризира со процес на приватизација на мали и средни претпријатија), додека втората фаза (се карактеризира со процес на приватизација на големи претпријатија) следена со лепеза на институционални реформи, посебно во финансискиот сектор. Република Македонија паралелно го развиваше својот капацитет на приспособување кон ЕУ-стандардите во доменот на своето економско уредување. Во контекст на таквите промени, Република Македонија поминува низ неколку фази, поврзани со разни форми на финансиска поддршка (кредитни линии со повластени услови, донации, грантови и сл.). Така, прва е Спогодбата за соработка со ЕУ (се карактеризира со отпочнување на поширок процес на либерализација на пазарот на стоки, луѓе и капитал); Договорот за стабилизација и асоцијација; како и претпристапното членство во ЕУ;

Процесите на интеграција кон ЕУ ги опфаќаат економскиот и финансиски систем во поширока смисла на зборот. Во тие рамки, од особено значење е квалитетот на промените во финансискиот систем анализиран од динамичен и структурен аспект. Даночниот систем е важен дел на овие реформи. При тоа, значајни се надворешните и внатрешни фактори кои директно придонесуваат за јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем. Во тој контекст, се издвојува аспектот на управувачката способност и влијанието на

кадрите и знаењето, капацитетот на донесување на долгорочни одлуки, преговарачки вештини, способности за ефикасно комуницирање со даночните обврзници, функционална поврзаност помеѓу системот: Управа за јавни приходи и други системи кои го чинат окружувањето, кое е неразделно поврзано со користењето на ИТ технологиите.

Перманентната модернизација се потенцира и како начин на перманентно јакнење на институционалниот капацитет. Но, модернизацијата е сложен процес, при што успехот најмногу зависи од степенот на синхронизираноста на управувачките активности во самиот систем: Управа за јавни приходи, при тоа, токму во рамки на повисоките системи, во кои припаѓа и таа самата како институција. Оттука, тргнувајќи од предизвиците кои доаѓаат од ЕУ, инсистираат на обработка на поширок план, при тоа посебно на доменот на финансиите и даноците.

Заложбите за европска интеграција, забрзан економски, социјален и општествен развој, го ставаат даночниот систем пред значајни предизвици за промена на неговата институционална основа и засилување на неговите капацитети. Предизвиците кои произлегуваат од потребните реформи, како и неопходните промени, се предмет на согледување на трудот, во функција на подготовка за членство на Република Македонија во ЕУ.

1.1 Современи технолошки промени во време на глобализацијата

Современите технолошки промени се препознаваат по технолошки траектории во чии рамки, денес, било кој систем, како дел на економскиот и општествен систем мора да го креира својот иден развој. Затоа, модернизацијата на Управата за јавни приходи, мора да се најде во рамки на новите траектории, кои значат идно прераснување на Управата за јавни приходи, како е-систем за даноци. Управата за јавни приходи мора да прерасне во систем потпрен се повеќе на нови технологии и знаење и во систем кој е интеракциски опкружен со сите други зависни системи. Оттаму и интересот за современите технолошки промени во време на глобализацијата, кои влијаат врз промените во Управата за јавни приходи.

Глобализацијата и новите технологии го менуваат светот. Наидува цел сет на настани, кои од своја страна детерминираат низа промени. Во конфигурацијата на новата вмрежена економија која се воспоставува или веќе е воспоставена, значаен фактор е технологијата, во тој контекст, посебно информатичката технологија. Во економската теорија, најчесто поставувано прашање и дилемата: „Дали технолошката револуција детерминира економска револуција?“¹.

Факторите кои ја сочинуваат суштината на парадигмата на информационата технологија, претставуваат всушност во основа материјално езгро на информационото општество. Во тој контекст:

- Прва одредница на вака поставената нова парадигма, е фактот што истата е продукт на самото информационо општество, при што, не само информацијата што делува на технологијата, туку делувањето е и во обратна насока;

- Втората одредница се однесува на зголемената ефикасност на новите технологии во процесот на трудот. Како информацијата е составен дел на секоја човечка активност, новите технологии директно или индиректно, во помала или поголема мера ги обликуваат сите процеси на нашето индивидуално и заедничко постоење; и

- Третата одредница се однесува на логиката на вмрежување на било каков состав или збир на односи кои ги употребуваат новите информатички технологии².

Во следната табела се посочува на основните подрачја на промени помеѓу минатата, сегашната и претстојната вмрежена економија:

¹ Mihajlovic Ivan, Marjanovic Milena: *Zbornik radova Tehnoloskog fakulteta u Leskovcu*, 2009, str. 338

² Turek Franjo: *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland d.o.o. Varazhdin, 2009 god. Str.16

Табела 1.1 Разлика помеѓу индустриска и вмрежана економија

Подрачје на промени	Индустриска економија	Вмрежена економија
1. Лимити	земја, капитал (пари)	време
2. Потрага по стратегија	врз хартија заснована човек или телефон	на web заснована
3. Трансакции	лице во лице, преку телефон, преку пошта, хартиени пари, кредитни картички, чекови	e-mail, web, др. електронски начин на користење на методи за електрон. плаќање
4. Калкулации	еден со еден и еден со многумина	многу со многу
5. Подхранување со информации	аналогно	дигитално

Извор: Todosijevic Radmilo: *Osnovi na industriska i vmrezhana ekonomija*; Beograd-2009 god.

Врз основа на предното, се наметнува потребата од согледување на предметниот процес и на теоретско ниво, каде постојат мноштво обиди за дефинирање на процесот на глобализацијата, при што посебно внимание заслужува економскиот аспект, неопходен за натамошно елаборирање на процесот.

Така, според Проф. Turek: „Глобализацијата од економска гледна точка, претставува процес кој на директен и непосреден начин ги намалува, односно целосно елиминира

препреките во меѓународната економска размена и истовремено ги фаворизира интеграционите процеси помеѓу одделни земји во светот”³.

David Held, глобализацијата ја дефинира како: „ процес кој во својата суштина овозможува симнување (проширување) на границите, што детерминира слободно движење на луѓе, капитал, производи, информации, знаење, норми и институции, преку делување на интегративните сили”⁴.

Сепак поблиска до тематската опција на трудот е дефинирање на глобализацијата:

„ како процес на меѓусебна поврзаност на индустриските и финансиски активности на светскиот пазар, заснована врз научно-технолошката и информационо-комуникациската револуција која го вовеле стопанството во процес на глобализација. Според тоа, глобалното стопанство е основа, додека глобализацијата е надградба, како поширок поим од стопанските односи”⁵.

Оттука, глобализацијата како процес и феномен, во спомнатиот контекст, посебно глобализацијата на економските токови, станаа основни детерминанти на развојот на земјите во светот. Вака поставената нова планетарна архитектура, предизвика иницијативи кои претендираат за поставување на цели за решавање на проблемите на народите во светот. Денес, на највисоко меѓународно ниво, се зборува за афирмацијата на економската димензија на информационите технологии и знаењето.

Во поткрепа на предното, се констатациите на Проф. Д-р Златка Поповска, според која: „ Интерактивниот карактер на процесот на иновации се базира на широк пристап кон факторите за создавање на иновации. Создавањето на иновации, настанува преку комплексен збир на активности кои поврзуваат различни актери, меѓу кои не се вбројуваат само оние кои директно ги создаваат иновациите и оние кои се нивни корисници, туку и оние кои индиректно влијаат врз нивното создавање и користење како интермедијарни организации и актери. Сите тие заедно, формираат мрежа на меѓусебно зависни односи, кое влијае на подигање на иновационата способност на претпријатијата и економијата како

³ Turek Franjo: *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland d.o.o. Varazhdin, 2009 god. Str.24

⁴ Held David: *Democracy and the Global Order*, Stanford-2008, str.20-21.

⁵ Milardovic A, Njavro: *Globalizacija u Zborniku radova-Globalizacija*, Pan Liber,Osijek-2009, str.10

систем во целина. Затоа, особено од втората половина на деведесетите години, политиките во центарот на своето внимание го поставуваат т.н. национален систем на иновации (или национален иновационен систем)⁶.

Оттука, развојот на „ општество базирано на знаење” (knowledge based society) или „економија базирана на знаење” (knowledge based economy) е реален трансформационен процес, поддржан со долгорочни стратегии, програми и политики на регионално, национално и интернационално ниво.

Предходно изнесеното, недвосмислено укажува на взаемна детерминираност и условеност помеѓу знаењето односно експанзијата на информационата технологија и процесот на глобализација. Имено, технологиите и нивната масовна примена, овозможуваат сите видови на информации, потребни за глобалното однесување на пазарот, за кратко време да се пренесуваат и силно да влијаат на конкурентноста на истиот тој пазар, со што се потврдува предходната констатација, во смисол на прашањето, дали информациите технологии се фактор на економската глобализација или обратно, процесот на глобализацијата придонесува за нивно побрзо усовршување и меѓусебно интегрирање.

Теоријата и практиката, ќе констатира Проф. Д-р Златка Поповска, еднозначајно ја потврдуваат пенетрацијата на знаењето и информациите како нови фактори на растот, кои ги видоизменуваат самите основи на општественото живеење, комуницирање и организирање. При тоа, глобализацијата дефинитивно ги засилува овие промени.

Инвестициите, во зголемувањето на креативноста и иновациите, се исплатливи инвестиции. Напорите за заздравување на економиите на земјите и зајакнување на нивната компетентност во глобалните интеграциски процеси ќе резултираат со неуспех, доколку не се поддржани од силна креативна енергија која ќе го поттикне таквиот развој. Меѓу основните претпоставки се зајакнувањето на иновациониот систем, воведување на информациони технологии во сите свери на јавниот и приватен сектор. Оттука и потребата

⁶ Поповска Д-р Златка: *Вмрежување во Националниот систем на иновации во РМ*; Годишник на Економскиот факултет; Скопје-2008; стр.173

од зголемување на финансирањето на истражувањата, развојот, во тој контекст пред се на развојот на човечките ресурси.

Новата информационо-комуникациска технологија задолжително треба да навлезе во сите пори на општественото живеење. Од неа се очекува да овозможи успешен баланс помеѓу технолошкиот развој, од една страна и интелектуалниот развој од друга страна. При тоа, неминовен е, засилен пристап и взаемна размена на искуства, идеи и иновации како современи технолошки достигнувања, помеѓу современите меѓународни и национални информациски системи со базите на податоци. Тоа од своја страна, подразбира задоволително опремување со современа информациска технологија и поврзување со информациските системи. Во тој контекст, суштински се поставува прашањето за изнаоѓање на начин за пренесување на знаењето, иновациите и технологијата на најефикасен можен начин.

Денес, кога се поголем дел од аутпутот во економијата доаѓа од услужните дејности, при што значаен дел претставуваат и владини услуги, каде давателите на ваквиот тип услуги, се токму владините институции, несомнено се укажува на фактот дека процесот на глобализацијата го зафаќа и доменот на јавните услуги.

Развојот и продорот на ИТ технологијата станува од стратешко значење за владиниот сектор, дотолку повеќе што ваквата технологија помага во развојот на нови форми на економски активности, никнување на цели нови сектори, знатно го подобрува квалитетот на услугите на администрацијата (владините институции), при што се продуцира технолошка предност, која понатаму ја доградува економската и политичка моќ на општеството. Во тој контекст, посебно вреди да се подвлече дека не постои држава, чии институции (даночни, царински, социјални, пензиски, статистички, инспекторати и т.н.) не чувствуваат потреба од повисок степен на компјутеризација и меѓусебна поврзаност, со што владините сектори во целина, стануваат меѓу потенцијално позначајните набавувачи на информационо и телекомуникациона технологија. Токму тоа е актуелната технолошка траекторија.

1.2 Процес на интеграција на даночниот систем на Република Македонија кон ЕУ како повеќе фазен модел

Како и другите витални системи, така и даночниот систем на Република Македонија мора да се трансформира, приспособи и развива во рамки на современите технолошки промени. Овие процеси се во контекст на севкупните активности за интеграција на Република Македонија во ЕУ, при тоа интегративните процеси подразбираат приспособување на секој систем на соодветните ЕУ стандарди.

Република Македонија тежнее кон интегративните процеси во ЕУ, таа географски, а со самото тоа и природно и припаѓа. Патот на интеграција во ЕУ е врвен национален приоритет зад кој постои национален консензус. Во својата суштина членството во ЕУ, покрај другото, значи пат кон промена на општествениот однос кон знаењето, а со самото тоа лоцирање и на новите фактори на развојот, од посебно значење за општества базирани на знаења. Членството во ЕУ, за сите земји аспиранти, во тој контекст и за Република Македонија, е од вонредно значење и од аспект на започнување на градење на конзистентен и модерен даночен систем, со можност за промена на односот кон нови фактори на економскиот раст. Во тој контекст, истиот поминува низ неколку фази во периодот на транзиција.

„Даночниот систем, сам по себе претставува инфраструктура (составена од институции, инструменти, правила, процедури, стандарди и технички решенија), која како таква овозможува наплата на даноци, а со тоа и прилив на средства во буџетот, кои понатаму служат за задоволување на општите и заеднички потреби на граѓаните”⁷.

„Државата ги извршува своите функции благодарение на фактот што таа има ексклузивно право да им наметне даноци и други јавни давачки на граѓаните и пертпријатијата и врз таа основа, да собере средства во државната каса, односно во државниот буџет. Преку даноците и другите јавни давачки, државата зафаќа релативно

⁷ Димитријевиќ Проф.д-р Марина: *Порески системиземања у транзицији*; Правни факултет-Ниш; 2009 год. стр.371

голем дел од расположивиот бруто домашен производ, вршејќи на тој начин значајна прераспределба на националниот доход и на економската моќ”⁸.

„Транзициониот период е време на важни економски и институционални ограничувања. Патот кон даночните реформи, во период на транзиција е во голема мера детерминирано од минатото (интервенционистичка традиција); утврдување на видови на даноци и нивна стапка низ процеси на преговарање; нетранспарентност на даночните системи; и скоро без никакво искуство за доброволна даночна усогласеност од страна на даночните обврзници. Таквиот даночен систем не беше дизајниран да ги извршува ефикасно и правично поставените цели. Конечно, даночната администрација беше недоволно развиена. Со оглед на таквите ограничувања, постоеше општ консензус помеѓу многуте домашни и странски експерти за еволутивен пристап кон даночните реформи, почитувајќи ги при тоа и спецификите на домицилната земја, како и на пооделни земји од кои тебаше да се користат искуства. Акцентот, со право се ставаше на потребата од модернизација на даночната администрација и воведување на даноци кои ќе генерираат стабилни приходи”⁹.

Внимание заслужува еволутивниот пристап на даночните реформи во Република Македонија. Така, даночниот систем во Република Македонија во последната деценија на XX век, беше предмет на постојани промени. Релативно функционален, во почетокот на деведесетите години, како резултат на крајно неповолниот економски амбиент (економската блокада, стеснат пазар, енормна стапка на невработеност, инфлаторни движења и т.н.), почетокот на XXI век го карактеризира како во поголема мера дефектен, во смисол на: неправеден; неконзистентен и без основна филозофија; дестимулативен за економска активност; со преголем број, често пати и со лоши фискални инструменти; нетранспарентен, во одредена мера централизиран, слабо администриран и т.н.

Во рамките на реформата, која се смета за заокружена кон крајот на 2001 година, се донесе нов Закон за платен промет со кој се дефинираа надлежностите на институциите во

⁸ Фити Академик Таки: „Современиите макроекономски концепции и економските политики”; Економски факултет; Скопје-2001; стр.201.

⁹ Martinez –Vasquez, J. and McNab, R: „Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons”; International Studies Program; Georgia State University, WP 97-06, July.

државата, одговорни за извршување на платежните трансакции. Предходно, се укина Заводот за платен промет, при што сметките на правните субјекти се пренесоа во надлежност на деловните банки. Министерството за финансии, во контекст на реформата, во целост ја превзеде функцијата на носител на платниот промет за буџетот и неговите корисници, преку воведување на трезорскиот систем, додека Управата за јавни приходи, во своја надлежност ја превзеде функцијата на надворешна (екстерна) контрола по однос на правилното утврдување и плаќање на даноците и јавните давачки на правните субјекти како даночни обврзници. Даночниот систем во целиот подоцнежен период, континуирано е во процес на реформирање, правејќи обиди за доближување на истиот кон даночниот систем на ЕУ, кој при тоа, има за цел создавање на помодерен, попривлечен и поттикнувачки даночен систем. Воведени се бројни решенија, при што даночниот систем реално битно е унапреден, со создадени можности за уште побрз развој.

Се вовеле данокот на додадена вредност, како замена на дотогашниот во примена, данок на промет. Данокот на додадена вредност е во примена од Април-2000 година. Согледувајќи ја имплементацијата на предметниот данок, во изминатиот период, општа констатација е дека Република Македонија, претставува дел од земјите, во кои примената на данокот на додадена вредност, во основа успешно се имплементира, со реални можности за сериозни подобрувања. Подготовките за спроведување на овој вид на данок во Република Македонија, одеа преку имплементација на соодветна даночна регулатива, преточена во текст на Закон за данокот на додадена вредност, кој претставува солиден микс на примена на меѓународно know-how и пракса во еден специфичен амбиент карактеристичен за Република Македонија. Подготовките на текстот на Законот, бројните одлуки, правилници, упатства, оперативни инструкции, изготвени се под непосреден надзор и помош од експертска група од Сојузното министерство за финансии на Република Германија, при што основна смерница во имплементацијата на предметниот проект беше Шесттата директива за ДДВ во ЕУ.

Во целиот период по воведување на данокот на додадена вредност, во континуитет истиот е надградуван преку експертски домашни и странски know-how, пред се германски и холандски експерти, како и од бројните технички мисии на Меѓународниот монетарен фонд. На неколку пати вршен е трансфер на одделни категории на производи и услуги од

основната стапка (18%) на повластената (5%). Ваквите интервенции на намалување на данокот на додадена вредност се однесувале на: одделни основни прехранбени производи, лекаства, медицински помагала, ИТ опрема, системи за производство на обновлива енергија, услугите во јавниот транспорт, при реализиран прв промет на станбен простор и т.н. Оттука и констатацијата дека данокот на додадена вредност е значаен и ефикасен фискален инструмент на државата во спроведување на своите економски, фискални и социјални политики. Во изнесенiot контекст, посебно значајна е фискалната функција на данокот на додадена вредност и ефектите во севкупната фискална политика на Република Македонија. Предната констатација соодветно ја илустрира:

Табела 1.2 Даночни приходи во буџетот Даночни приходи во буџетот

Даночни приходи во буџетот/во милиони евра			
	јули 2009	јуни 2010	јули 2010
даночни приходи и придонеси	167	151	171
персонален данок на доход	12	11	12
данок на добивка	7,6	4,3	3,7
ДДВ	59	46	66
акцизи	21	21	21

Извор: Информација за најлајта на даноциите и социјалните придонеси за период јануари-јули 2010 година; Управа за јавни приходи; Скопје-2012 година; стр.12

Изнесените податоци, укажуваат дека данокот на додадена вредност е изобилен и континуиран-сигурен извор на буџетот.

Имплементацијата на данокот на додадена вредност, неговото место во даночниот систем на Република Македонија, како и потребата од натамошни реформски зафати, треба да е добар показател за потенцијалните инвеститори, дека Република Македонија и покрај фактот што е мала земја со скромни расположиви ресурси, сепак има потенцијали за покрупни чекори во создавањето на исти или слични перформанси со земјите со развиени пазарни економии. Во тој контекст, потребата од неопходно реформирање, посебно во

делот на изградба на друг модел, кој се однесува на повратот на данокот на додадена вредност, во насока на пребивање на повратот на истиот со царинските давачки на даночните обврзници.

Процесот на воведување на обврската за регистрација на готовинското плаќање (фискализацијата), како процес со кој се сака одбегнување на даночна евазија, претставува значаен реформски зафат, што се смета како фаза, битна за натамошниот развој на даночниот систем во Република Македонија, чија, патем речено имплементација е подолг временски период, при тоа проследено и со отпори.

Во 2007 година, се спроведе втората значајна реформа во даночниот систем на Република Македонија, преку воведување на т.н. категорија на рамен данок. Од аспект на јавните финансии, во економската теорија се смета за економично, „собирањето на јавните давачки преку пропорционални даноци, кај кои стапката на данокот која се плаќа од остварениот доход, останува иста, непроменета, без оглед на порастот на доходот”¹⁰. Причина за воведување на рамниот данок, е и економичноста на техниката на пресметување и начинот на плаќање на истиот, што за краен ефект има поедноставување на постапката за оданочување со оглед на примената на единствена даночна стапка.

Предметната фаза од реформа на даночниот систем, секако дека има и свои слабости. Имено, од аспект на редистрибутивната функција, предметниот данок, даночните обврзници ги става во иста положба, не водејќи при тоа сметка за економската моќ на даночните обврзници, а со тоа и нивниот придонес во задоволување на јавните потреби. Во економската литература, постојат и спротивставени мислења по однос на т.н. рамен данок, во рамки на даночниот систем. Имено, „рамниот данок е само еден елемент од разните даноци, кои државата ги прибира од стопанството односно граѓаните”¹¹.

Непобитно е дека предметниот данок, во суштина е минорен и не толку значаен како даночно оптоварување на фирмите и граѓаните од една, и од аспект на прилив на средства во буџетот по овој основ, од друга страна. Истовремено, постојат мислења според кои зборот реформа, не е иманентен кога станува збор за рамниот данок, од аспект на

¹⁰ Билтен на Стопанска комора на Македонија: *Мерки за подобрување на финансиските перформанси на ситиопанственоста на РМ*; Скопје-февруари 2011 година; стр.29

¹¹ Атанасовски Проф. Д-р Живко: *Јавни финансии*; Економски факултет-Скопје; 2004 година; стр.169.

случувања во нашиот даночен систем. Имено, според критичари на посоченот зафат, системот остана целосно непроменет, само што се намалија одредени позиции во калкулацијата од нето во бруто-плата. Во прилог на предното, една од причините за зголемување на приливите во буџетот „ не е последица на зголемување на ефикасноста на наплатата, примената на концептот на рамниот данок, туку пред и се резултат на инфлаторните ефекти во државата”¹².

Концептот бруто-плата во Република Македонија се воведува од почетокот на 2009 година. Во рамки на спроведената реформа, Управата за јавни приходи доби нова и значајна функција, во единствена постапка да ги контролира, утврдува и наплатува придонесите од задолжителните социјални осигурувања, односно придонесот за пензиско и инвалидско осигурување, придонесот за здравствено осигурување и придонесот за вработување во случај на невработеност. Со новиот начин на интегрирана наплата на социјалните придонеси и персоналниот данок од плата, се обезбедува: поедноставување и скратување на постапката за пресметување и достава на податоци за плата на вработените; намалување на административните трошоци на обврзниците; како и економична, рационална и ефикасна постапка на наплата на придонесите и персоналниот данок.

Воведувањето на концептот на интегрирана наплата значеше обид за надминување на можност од злоупотреби преку плаќање само на поделни придонеси од страна на работодавачите односно исплата само на нето-плата во готовина, додека придонесите да се одбегнат или платат на пониска основица, за што работникот за кој се однесуваа обврските, немаше никаков увид. Дополнителен бенефит на овој систем, претставуваат електронските образци, електронската постапка на пресметка и доставување на истите до Управата за јавни приходи, како и можноста за уплата на едно место кај носителот на платниот промет, што ја чини постапката поисплатлива и порационална.

Во функција на создавање предуслови за имплементација за интегрираната наплата, како фаза на даночниот систем во периодот на транзицијата, од почетокот на 2006 година, во рамки на Управата за јавни приходи, функционира Дирекцијата за големи даночни обврзници. Постапеноста на интегрираната наплата, денес во дел ги оствари проектните

¹² <http://supermedija.mk>

цели и задачи во траекторијата кон интеграционите процеси. Имено, неминовна е натамошна надградба во правец на интегрирање на ревизијата, надворешната (екстерна) контрола, како и подготовки поврзани со профункционирањето на Дирекцијата за средни/мали даночни обврзници, што ќе биде предмет на посебна елаборација.

Процесот на реформирање на даночниот систем во Република Македонија, со цел модернизација и усогласување со меѓународните стандарди, во тој контекст кон ЕУ стандардите, подразбира: сигурен, стабилен, ефикасен, конзистентен и транспарентен даночен систем, согласно Европските директиви кои се однесуваат на даноците и даночната администрација. Во тој контекст, со „Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој“¹³, превземена е регулативата од Националната програма за усвојување на правото на Европската унија содржана во поглавјето „3.25-наука и истражување“, согласно потребата од:

„Допрецизирање на активностите и обврските на државата, поврзана со технологиите, знаењата и информациите; подобар квалитет и повисоко ниво на програмирање на дејноста; дефинирање на технолошката инфраструктура; и утврдување на начинот на кофинансирање на активностите во технолошкиот развој, како и поддршка од државата“¹⁴.

Управата за јавни приходи како институција во рамки на даночната администрација, е Орган на Државната управа во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице. Од почетокот на 2009 година, овозможено со измените во Законот за Управата за јавни приходи, работите од делокругот на даночната администрација се вршат преку: Генерална дирекција, Дирекција за големи даночни обврзници, пет регионални дирекции, осум даночни одделенија и 72 даночни шалтери, лоцирани во општините каде не постои повисок организациски облик на Управата за јавни приходи, со што е направен обид за доближување до даночните обврзници за реализација на својата услужна оријентираност.

Неопходна е натамошна трансформација и модернизација на Управата за јавни приходи, во правец на создавање на институција со перформанси слични на оние од земјите

¹³ „Службен весник на РМ“ бр.64/82; стр.78

¹⁴ Vasquez-Caro Jaime, Bird M. Richard: International Studies Program: „*Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach*“; March-2011, str. 2

членки на ЕУ. Во тој контекст, како можни правци на натамошна трансформација и модернизација, е реорганизација на Управата за јавни приходи, која преку соодветна организациска структура ќе ги поддржи суштинските развојни поцеси, кои ќе придонесат за зајакнување на кохезионите сили, внатре во Управата за јавни приходи и овозможување на транспарентност на работењето и еднаквост во постапките.

Во процесот на интеграција кон ЕУ, се истакнуваат како многу важни неколку референтни точки значајни за реформирање на даночната администрација, кои впрочем и теоријата ја нагласува нивната развојна улога: високо ниво на посветеност и заштита на даночната основа (даночна опфатност); примена на принципот на економичност во прибирањето на данокот и другите јавни давачки; конципирање на стратешки развој и унапредување на даночниот систем и даночната администрација, согласно промените во економскиот и финансиски систем на државата; „интернационализација” на даночната администрација, како потреба за интегрирање во ЕУ; стандардизација на даночните процедури базирани на автоматизација; формализирање на истите, со поширока примена на интернетот; како и развој и задоволување на човечките ресурси”¹⁵.

Во контекст на осовременување на даночниот систем, клучен е односот: даночен обврзник-даночна администрација, што како таков заслужува посебно внимание. Оттука, секоја современа даночна администрација, во секоја од фазите на даночните процедури, задолжително треба да овозможи услови на даночниот обврзник, по однос на било која даночна постапка, да се брани преку широк сет на административни и судски постапки, се до можноста од ревизија.

Суштествен елемент на реформата на даночната администрација е и процесот на поставување на даночните обврзници во центарот на инвестиции за дизајнирање на истата, што директно допринесува за повисок степен на придобивки на даночните обврзници, со можност и за нивно непосредно влијание врз квалитетот на услугата, а со тоа и поголема ефикасност на даночната администрација.

¹⁵ The cooperative compliance „model set out in Braithwaite (2003), among other places, is most explicitly applied in Australia (see ATO, 2000 and 2009). An even broader „fiscal exchange” perspective is suggested in Whait (2010).

Табела 1.3 Модел на интеракција помеѓу даночната администрација и даночниот обврзник

Акција-реакција	Одговорен субјект /активна улога
Повратен данок I	даночен обврзник I
Ревизии и истрага I	даночна администрација I
Сет од правни лекови I	даночна администрација I
Административни жалби I	даночен обврзник I
Административни одлуки I	даночна администрација I
Судска расправа I	даночен обврзник I
Судска одлука	управен суд

Извор: Arnold, Brain (2001) – Making Tax Policy and Consultation, II *The Arnold Report* (Canadian Tax Foundation), March 1

Конечно, информатичката технологија е клучна поддршка при конципирање на стратегијата на дизајнирање на даночната администрација. Така, во Канада воведени се автоматски ревизии, вклучувајќи избор на информации, кои се следат со последователни прегледи, проверки и контроли, со цел промовирање на точни податоци по однос на пријавување приходи и други финансиски податоци, со цел намалување на проблемите што произлегуваат од неточни даночни ознаки, како и олеснување при откривање на разни непријавени грешки.

Оттука, „идејата да се избегнат непродуктивни ревизии и да се фокусираат интензивно расположивите ресурси на сегменти со повисок коефициент на ризик, што во исто време би значело намалување на време и процедури за ангажираност на даночните обврзници”¹⁶.

¹⁶ Whait, Robert (2010) – Tax Administration – Not Just for the Tax Administrators! II Paper presented to 9th International Tax Administration Conference, 7-9 April 2010, Sydney.

Табела 1.4 Модел на услужни стандарди

Услужни стандарди	
/	\
Надворешни процеси (пред канцеларија)	Внатрешни процеси (канцеларија)
ПРИСТАП	100% автоматизирани системи
Разбирливи информации Навремени информации Вистинити информации	Автоматски ревизии Избор и скрининг цел
РАЗМЕНА	
Време на чекање во формални процедури Процедура 1X	Дискретни системи подржани од автоматизација
Време на чекање за решавање на случаи Случаи 1Z	Прирачни системи

Извор: In addition to Brautigam, Fjeldstad and Moore (2007), see the interesting models set out in Besley and Persson (2010) and Cardenas and Tuzeman (2010)

Следната табела укажува на неколку позначајни елементи, елаборирани во теоретската мисла, кои соодветно во постапка на имплементирање на реформските зафати, укажува на степенот на реализираност на реформите во соодветна национална даночна администрација.

Табела 1.5 Целно стратешко управување со даночната администрација

- Примена на принципот на економичност во собирањето на данокот и др. јавни давачки;
- „Интернационализација” на даночната администрација;
- Формализација и стандардизација на соработка при спроведување на даночните процедури по хоризонтална и вертикална линија;

- Миграција кон web-базирани интерактивни процеси;
- Фокусирање кон клиентот;
- Длабинска анализа на ризикот;
- Даночните формулари-стратегија за информирање;
- Обликување на правната рамка;
- Имплементирање на знаења-преку вмрежувања во општеството;
- Иницирање на имплементација на знаења на сите нивоа на даночната администрација;
- Кадровска политика.

Извор: Pinto, Dale and Adrian Sawyer (2010) – Building Bridges between Revenue Authorities: Would a World Tax Organization be a Key Facilitator! Paper presented to 9th Internacional Tax Administration Conference, 7-9 April 2010, Sydney.

За вистинско вреднување на степенот на функционалност на секој даночен систем и даночна администрација, неопходни се компаративни согледувања, кои во модерната економска теорија се засновуваат врз компаративни податоци или врз основа на утврден репер (искуства од поразвиена држава)¹⁷. Патем, во сите теоретски дебати, мноштво од авторите се согласни, дека добар дел од економските категории во рамки на даночните системи се тешко мерливи, па ттука и тешко споредливи меѓу себе, особено кога станува збор за неразвиени земји односно земји во развој. Сепак, кога станува збор за степенот на достигнатиот развој на даночниот систем односно даночната администрација, во економската наука како квантитативен индикатор се користат користените алатки-како инпути. „Како влезни инпути од суштествено значење, ќе ги споменеме: парите (како платежни средства), човечките ресурси, степенот на примена и природата на ИТ и др. Како аутпути за пример ќе ги наведеме: степенот на наплата на приходите; даночните долгови и откриените затајувања-по однос на одредена група, спакувани во рамки на дадена организациона структура”¹⁸. Значајна компонента е и квалитетот на услугите што ги добиваат даночните обврзници од даночната администрација, како и нивото на трошоците за истите, односно постигнатиот степен на економичност и ефикасност во работењето.

Jaime Vasquez –Caro и Richard M. Bird утврдуваат три широки компаративни пристапи применливи во практиката и економската научна мисла.

¹⁷ Vasquez-Caro Jaime, Bird M. Richard: International Studies Program: „*Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach*; March-2011, стр. 11

¹⁸ Исто, стр. 54

Првиот, според спомнатите автори, далеку по применлив-бенчмарк е со бројки или т.н. квантитативен пристап;

Вториот, не помалку значаен-бенчмарк од страна на добра (претпоставена) институционална практика или т.н. квалитативен пристап; и

Трето, претставува комбинација на првите два пристапа, за што се мисли дека е истотака применлива, дотолку повеќе, што секој од елементите е автономен во својата целина. Сепак, предноста на ваквиот пристап е во фактот што овозможува системски пристап, при што се третираат сите аспекти на даночниот систем и даночната администрација како институција.

Економична, рационална и ефикасна постапка на наплата на даночните обврски и другите јавни давачки е битен индикатор за степен на реформираност на даночната администрација во рамки на еден даночен систем. Имено, на ова прашање внимание посветува и OECD. „Доколку, административниот трошок за наплата на даноците и јавните давачки се стави во сооднос со реалната наплата, во таков случај, истиот е нереален и неупотреблив. Истиот податок е релевантен, само во случај, доколку трошоците на севкупното работење на даночната администрација се ставаат во сооднос со вкупната потенцијална наплата на даноци и други јавни давачки, утврдени согласно законите, не анулираќи ја притоа наплатата од разни затајувања и даночна евазија”¹⁹.

„Имплементирањето дури и на најдобрите практики од најдобрите системи, не е априори гаранција за успех, дотолку повеќе кога системскиот контекст на практичното вградување, суштински е различен во разни земји. Во тој контекст, за процесот на реформирање на даночната администрација и даночниот систем, од посебно значење се компаративните информации”²⁰, корисно собрани последниве години од страна на ОЕЦД.

Во теоретската научна мисла, оптимален модел е т.н. репер држави, чии искуства и практики ги вградуваат земјите во развој, преку „најдобрите практики” во процесот на реформирање на даночната администрација. Оттука, „секоја даночна администрација е обликувана од збир на тековни стратешки практики. Предметните практики, треба да се издвојат и оценуваат со цел, да се разбере нивната меѓузависност, што битно влијае на резултатите, дотолку повеќе што истите се релевантни показатели на успех, при што се

¹⁹ OECD (2009): *Tax Administration Comparative Information*; 2008-(Paris); стр. 59

²⁰ Исто; стр.75.

преферира поширок системски пристап, наместо тесно фокусирање на таквите, особено институционални функции, како на повисок степен на автономност на самата институција на национално ниво²¹.

Врз основа на изнесеното, можат да се изнесат следните констатации:

1. Компаративниот модел не е единствен процес на слепо усвојување на практики од другите, дури иако истите од страна на експертите се вреднувале како најдобри од аспект на постигнати резултати во одредена земја;

2. Компаративниот модел може да биде успешен единствено под услов, пооделни елементи да подлежат на промени и подобрувања, респектирајќи ги при тоа спецификите на средината во која истиот е имплементиран. Во случајот, со администрирањето на приходите, истите се доста флуидни по својата природа и оттука многу често, тешко може да се идентификуваат. При тоа, ризикот е релативно голем, со голема веројатност имплементацијата да резултира со сериозно нецелосни (дефектни) информации, со генерирање на промени (воведување нова технологија), во околности на неодржлив развој;

3. Многу битно е да се соберат валидни информации и за елементи од доменот на: култура на организација, како менаџмент филозофија, однесување и стил, степен на партиципативно управување, комуникација, оспособување и градење на индивидуалност на личност; и

4. Потребен е висок степен на внимателност при имплементација на компаративните системи во целина или делумно, дури и од референтни, специјализирани меѓународни агенции, кои со голем степен на стручност се бават со предметната проблематика. Имено, задолжително треба да се има во предвид фактот според кој, дури и позначајните компаративни системски мерки, во најмала мерка, мора да бидат јасно поврзани со севкупниот стратешки план односно стратегија на развојот на администрацијата во целина, а во тој контекст, посебно даночната администрација.

²¹ Bentley, Duncan (2007): *Taxpayers Rights: Theory, Origin and Implementation (Kluwer Law international)*.

Табела 1.6 Компаративна менаџерска практика

Цели	Објективи	Индикатори
<ul style="list-style-type: none"> Базична внатршна контрола на даночната администрација 	<p>Проценка на вградена ефикасност и ранливост на даночната админ. Дали постои: -обезбедена ажурност на сметките?</p> <p>-безбеден систем на чување на даночните пријави преку база на податоци?</p> <p>-безбеден и ажуриран регистар на даночни обврзници?</p>	<p>- Ефикасна и прецизна операција на овие системи -Одбегнување на измама и корупција на даночните обврзници?</p>
<ul style="list-style-type: none"> Степен на ангажираност и еднаквост во наплата 	<p>-Проценка на капиталот како приоритет на даночната адм.</p>	<p>-Висок централен буџет -Висок степен на Усогласености -Соодветни нивоа на Наплата</p>
<ul style="list-style-type: none"> „Интернационализација” на даночната администр. 	<p>-Проценка на нивото на активност меѓународната даночна администр.</p> <p>-Услуги</p> <p>-Ревизија на меѓународно ниво на даночните обврзници</p>	<p>-Висок степен на локале буџет подобра наплата -Подобри нивоа на усогласеност</p>
<ul style="list-style-type: none"> Формализација и стандардизација на соработката согласно процедурите 	<p>-Развој на оперативни практики за спроведување на соработка согласно моделот-Проценка на инструменти за постигнување координирана соработка</p>	<p>-Создавање на протоколи за интервенции -Прирачници -Дефинирање на оперативните практики</p>
<ul style="list-style-type: none"> Миграција кон web-базирани интерактивни процеси 	<p>- Проценка на длабината на web-базирани процеси и нивното влијание врз натамошното работење на даночната администрација</p>	<p>-Број на целосно автоматизирани интерактивни -Број на трансакции со пристап во интернет</p>

<ul style="list-style-type: none"> Клиентот во фокус 	<ul style="list-style-type: none"> -Оценка за приоритетни клиенти -Дефинирање на самоволни стандарди на услуги 	<ul style="list-style-type: none"> -Подобрени услуги -Примамливи станд. за услуги -Фокусирани сегменти на интервенции во Ревизијата
<ul style="list-style-type: none"> Подобрување на анализа на ризик 	<ul style="list-style-type: none"> -Дали администрацијата има систем кој ги опфаќа сите ризици својствени за работењето на даночниот систем -Ризичен даночен обврзник -Секторски ризици -Ризици од корупција 	<ul style="list-style-type: none"> -Намалување на неусогласености поради отпор -Поголема ефикасност на даночната ревизија преку насочување
<ul style="list-style-type: none"> Информации за стратегијата на даночните обврзници 	<ul style="list-style-type: none"> -Дали даночната администрација во поголема мера се потпира на информации обезбедени од страна на даночниот обврзник? -Дали анализата на ризик е вградена во содржината и пристапот на даночните формулари? -Дали даночните формулари вклучуваат квалитетни информации за даничниот обврзник-профилирање? 	<ul style="list-style-type: none"> -Можности за длабоко компјутеризирани Ревизии -Дестимулирачки ефекти генерирани од содржината на формулите
<ul style="list-style-type: none"> Учество во обликување на законска рамка 	<ul style="list-style-type: none"> -Дали даночната администрација има значајна улога во дефинирање на даночното законодавство? 	<ul style="list-style-type: none"> -број на законски иницијативи подготвени од даночната администрација -Број на инервен. од експерти на даночната администрација

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Вмрежување на знаењето во општеството: консултативни аранжмани 	<p>-Дали толкувањето и имплементацијата на даночното законодавство се врши со коцензус?</p>	<p>-Број на јавно-приватни институции кои се занимаваат со оданочување</p> <p>-Број на администр. пресуди иницирани иницирани од граѓанското општество иницирано од стопанственици</p> <p>-Број на средби базирани на знаење и/или на граѓански општествени групи</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Развој на знаењата во доменот на организација 	<p>-Дали развојот на знаењето е приоритет кај вработените во даночната администрација</p>	<p>-Влијание на обуката врз перформансите на даночната администр.</p>

Извор: Aberbach, Joel D. and Tom Christensen (2007) – The Challenges of Modernizing Tax Administration: Putting Customers First in Coercive Public Organizations, II *Public Policy and Administration*, 22 (2): 155-182

Посебно значајно за реформите на даночниот систем а со тоа и на даночната администрација во Република Македонија, секако е согледувањето на патот по кој се движеа во спроведувањето на посочените реформи, сите земји од экс-транзиција, сега членки на ЕУ, т.н. компаративни предности на системите настанати во пооделни земји од нашето опкружување. Токму, спомнатите компаративни согледувања укажуваат дека:

- Прво, настанувањето на реформските процеси во доменот на даночниот систем и даночна администрација во земјите од опкружувањето, во фазата на транзиција, е под значително влијание на нивното минато. Спроведувањето на реформите од спомнатиот тип, не се во целост превземени од развиените земји-членки на ЕУ, туку напротив, се развиваа повеќе по еден еволутивен процес кој доведе до редизајнирање на даночниот систем, пред се, како одраз на структурните карактеристики на нивните економии;

- Второ, новите членки на ЕУ покажуваат модели на оданочување, разумно блиски до оние на ЕУ, при тоа во некои клучни аспекти имаат и големи разлики. Следниве се чини се најмногу релевантни:

- Даночниот систем од аспект на сооднос помеѓу директните и индиректни даноци, е значително различен. Новите членки на ЕУ, се потпираат многу повеќе на индиректните даноци и многу помалку на директните, додека даноците и социјалните придонеси по видови, се блиску до европскиот модел;

- Степенот на прогресивност на персоналниот данок на доход е знатно помал во однос на повеќето земји на ЕУ. Групата на балтички држави применува рамна стапка на оданочување, или т.н. линеарен систем на оданочување, воведен (2004) во Словачка. Исто така, во Полска, структурата на персоналниот данок е речиси линеарна (се смета за ефикасна);

- Во областа на корпоративното оданочување, во земјите нови членки, се применуваат многу ниски (во споредба со меѓународните стандарди) законски даночни стапки со истовремено ниски даночни основици. Еклатантен пример е Естонија, каде што данокот на доход на реинвестираната добивка е целосно укинат;

- Во областа на индиректното оданочување, како што беше посочено, новите земји членки, се потпираат (дури и повеќе од членките на ЕУ) на даноци на потрошувачка, но во исто време покажуваат ниски нивоа на имплицитни даночни стапки на потрошувачка, многу пониски од европскиот просек, што значи дека даночните основици се далеку од тоа да бидат сеопфатни; и

- Конечно, даночното оптоварување на персоналниот данок, продолжува да биде толку висок, каков што впрочем беше во раните фази на транзицијата, додека даночните стапки се блиску до европскиот просек за многу нови членки.

1.2.1 Макроекономскиот амбиент како фактор во процесот на интеграција на даночниот систем на Република Македонија кон ЕУ

Патот кон зачленување во ЕУ, од аспект на темата што е предмет на елаборација, е сложен трансформационен процес, кој инсистира на зафаќање на сите свери на економското и општествено организирање и дејствување. Дека станува збор за сличен процес, укажува фактот за времето поминато на Република Македонија во транзиционен период на чекање за прием во ЕУ.

Во споменатиот процес, Република Македонија долго време ги запоставуваше технолошките и развојни промени, што објективно ја доведоа во ситуација на хендикеп низ целиот процес. Како последица на таквиот пристап, „развојната и деловна политика на земјите во транзиција долги низа години е во противречност со критериумите на светскиот пазар”²², со која се соочуваа и стопанските субјекти во процес на транзиција и во Република Македонија.

Макроекономскиот амбиент се промени: пазарните законитости навлегоа во сите стопански сектори. Конкуренцијата полека, но сигурно, започна да ги казнува сите непродуктивни и непрофитабилни економски субјекти. Но, приватизацијата беше клучниот и најтежок процес. Таа, генерираше голем број на мали и средни претпријатија. Секторот на мали и средни претпријатија, во стопанството на Република Македонија, добива се позначајно место и улога на клучен динамички фактор на севкупниот општествено-економски развој. Инаку, „малите и средни претпријатија во Република Македонија, во 2001 година, учествуваа со 78,3% во вкупниот број на активни стопански субјекти (34.716) и опфаќаат 41% од вкупната вработеност во стопанството на земјата, за да во 2011 година, истите соодноси изнесуваат 93,8%, односно 92,5%”²³, што укажува на висока застапеност на малите и средни претпријатија, во стопанската структура и учеството во вработеноста во Република Македонија.

Процесот на реструктурирање, се одвиваше брзо со сите позитивни и негативни влијанија и реперкусии од економски и социјален аспект. Така, во подолг временски период, развојот на мали и средни претпријатија се соочуваше со сериозни проблеми во повеќе области, пред се, во постапката на регистрирање, добивање на дозволи за градба (дури и за значајни инвестициони зафати), финансиска поддршка, во областа на судството, во сверата на даночните политики и т.н. „Глобализацијата на светската економија наложува нови современи облици на деловно работење, примена на нови знаења, нова технологија и принципи на деловна соработка, се во интерес на обезбедување на деловна конкурентност

²² R. Musgrave – P. Musgrave: *Javne finansije u teoriji i praksi*; Institut za javne finansije; Zagreb-2006; str. 127.

²³ [http://wwwstat.gov.mk/soop\[tenija-1](http://wwwstat.gov.mk/soop[tenija-1)

од страна на малите и средни претпријатија, како и нивно опстојување на светскиот глобален пазар на стоки и услуги”.²⁴

„Малите и средни претпријатија станаа клучен фактор на економскиот развој и во самата ЕУ. Во ЕУ денес, постојат околу 6 милиони стопански субјекти, од кои најголем дел се мали (микро) и средни претпријатија, во кои се вработени 72% од вкупната работна сила. Во проширената ЕУ, малите и средни бизниси и натаму ќе бидат клучен фактор на економскиот развој, конкурентноста и отварањето работни места”.²⁵ Ова е одраз на сознанието дека остварувањето на целта- Европа да стане најконкурентна светска економија до 2015 година, во најголема мера зависеше токму од развојот на малите бизниси, како столб на европската економија и клучен фактор за нејзината конкурентност. Преку предното, ЕУ дефакто, признава дека малите бизниси во суштина се главни креатори на работни места и воедно најплодна почва за материјализирање на деловните зафати и идеи на претприемачите.

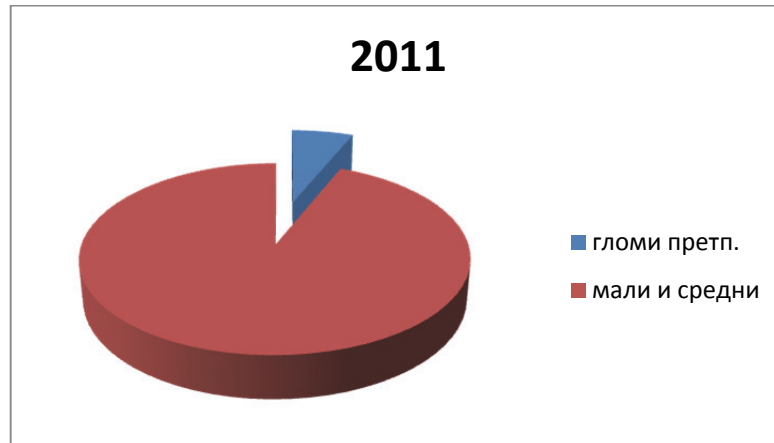
Во контекст на предното, од не помало значење е и процесот на приватизација на големите претпријатија. Имено, во сопственичката структура, овој тип на стопански субјекти во 2011 година, учествуваа само со 6,2% во стопанството на Република Македонија, и со 11,3% во однос на вкупниот број на вработени. И покрај вака нискиот процент на застапеност, големите претпријатија, за стопанството на секоја земја, оттука и за Република Македонија се значајни од повеќе аспекти: „трансферот на технологија и знаење е ефикасен и единствено можеен, на краток временски период, токму преку големите субјекти, со оглед на капиталот и репродуктивната способност со која располагаат истите; воспоставување на деловно-техничка соработка со интернационални корпорации; како и можноста за привлекување на странски инвестиции и директно влијание во платно-билансната состојба на земјата односно нејзината макроекономска политика”²⁶.

²⁴ Јосифовска д-р Антонија: *Франшизаџа и лизингот во развојот на малите и средни претпријатија*; Скопје-2007 година; стр.97

²⁵ OECD: *Science, Technology and Industry Outlook 2008*; str. 65

²⁶ OECD: *Science, Technology and Industry Outlook 2008*; str. 108

Графикон број 1.1 Сопственичка структура според големина на стопанските субјекти во Република Македонија



Извор: Билтен на Стопанска комора на Македонија: *Мерки за подобрување на финансиските перформанси на стопанството на РМ*; Скопје-февруари 2012 година; стр.18

Во својата генеза, процесот на приватизација воопшто и посебно приватизацијата и натамошниот развој на големите претпријатија, во процесот на транзиција во Република Македонија, го следеа дефекти и објективни потешкотии, кои во момент, помалку или повеќе, генерираа негативни импликации по севкупниот економски развој на земјата.

Управувањето на голем број мали и средни претпријатија и мал број големи претпријатија во приватна сопственост, директно влијаеше врз самата структура на даночните обврзници. Тоа имаше силно влијание врз организационото реструктурирање на Управата за јавни приходи. Таа, истовремено со промените во макроекономскиот амбиент се менуваше и развиваше во институција иманентна на пазарното стопанисување.

1.2.2. Генерални карактеристики на транзициониот период во Република Македонија

Стопанството во транзициониот период, генерално, има свои специфични карактеристики во зависност од опкружувањето како повеќе димензионален феномен. Во зависност од смеровите на движења на стопанството во транзициониот период на одделни земји, директно ќе зависи должината на транзициониот период (од лат. *транс=преку*, и *ео*,

ire=од)-преоѓање, трансфер, во смисол на времетраење, степен на воведување на промени во сите сегменти на развојот на општеството, стопанството, демократски процеси и т.н. Во тој контекст, логично се поставува прашањето за какво преоѓање односно трансфер станува збор, имено, од каде и во кој правец се усмеруваат движењата. Од посебно значење, во овој дел, секако е економската содржина на транзиционите процеси, кои во економската теорија без исклучок подразбира преоѓање од непазарна во пазарна економија. Кон ваква констатација упатуваат повеќе релевантни елементи:

„Прво, поимот на транзицијата, врзан за промените во стопанствата, на т.н. социјалистички земји во источна и централна Европа, што во суштина подразбира напуштање на централизиран економски систем, заснован врз државна сопственот, преку прифаќање и изградба на пазар (пазарни механизми и институции) како основен механизам на стопанска координација, вклучувајќи го и слободното воспоставување на приватната сопственост. Промените кои настануваат, во основа не се изолирани и не се карактеристични исклучиво за стопанските системи на спомнатите земји. Следуваат процеси на промени во пошироко меѓународно опкружување. Во изминатите 20-25 години, случени се крупни промени, во правец на јакнење на улогата на пазарот и неговите механизми, како и (ре)приватизација на јавниот (државен) сектор. Во тој контекст, посебно за истакнување, се новите економски политики, кои наместо интервенционизмот и регулација, преферираат либерализација и дерегулација”²⁷.

Битен елемент во корист на ова прашање е степенот на ефикасност на приватната и државна сопственост. Разликите во структурата на сопственост се битни: 1) границата на толеранцијана на неефикасното деловно работење не е иста; 2) ганицата е на повисоко ниво

²⁷ Cerovic, B: *Ekonomika tranzicije*; gl.1, deo gl.2, deo gl. 9; Gerard Wild: *EKONOMIE DE LA TRANSITION: LE DOSSIER*
<http://www.cepii.fr/francgraph/doctravail/pdf/2001/dt01-8.pdf>

Промените се усмерени воглавно кон технолошки промени, во правец на: а) статусот на монополите; б) индивидуализирање на трудот; и ц) пракса-ЕУ, нови членки, пацифички тигрови ...

Промените воглавно потекнуваат од прагматични потреби, додека суштински, потекнуваат од потребата за постигнување поголема ефикасност на стопанството.

Прво, станува збор за економски феномен кој претставува дел од глобалните промени во светската економија кон крајот на дваесети век;

Второ, промените се условени од развојни услови и околности;

Трето, промените се комплексни во економскиот систем и политика, чија основна цел е поголема ефикасност на економијата, односно поефикасна структура во однос на предходната состојба; и

Четврто, таквата поефикасна структура- согласно постојните околности (развојот, технологијата, знаењето и т.н.) се постигнува со целосно активирање на пазарните механизми, додека во стопанствата во кои доминирала државната регулација, со премин на системот во режим на пазарно-стопанство (по пат на транзиција).

во приватната сопственост во однос на системот на државна сопственост; и
3) поттикнувачките елементи за ефикасно деловно работење не се идентични кај спомнатите два облика на сопственост.

Во тој контекст, според ММФ, значајни елементи во процесот на транзицијата се сметаат:

- „Либерализацијата-зголемување на конкуренцијата на светскиот пазар и намалување на трговските баријери;
- Макроекономската стабилизација-генерира контролирана инфлација, која со тек на време се намалува, по почетниот висок удар на инфлацијата која е последица на либерализираниот пазар и зголемување на побарувачката на производи;
- Реструктурирање и приватизација-создавање на одржливи реформи на јавниот и финансиски сектор, како и стопанските субјекти, како би дошло до ефикасен начин на производство на производи кои ќе можат да се продадат на слободниот пазар, како и трансформација на државната сопственост во приватни раце;
- Правни и институционални реформи-значајно ја стеснуваат улогата на државата во нивните стопанства, како и во воспоставување владение на правото и воведување на конкуренција помеѓу домашните претпријатија на светскиот пазар”²⁸.

Со оглед на импликациите, времетраењето и специфичноста на транзицијата во Република Македонија, што како таква има свој непосреден одраз во својство на т.н. амбиент кој го детерминира развојот на општеството и институциите во него, при што во оваа прилика ќе се посочи на неколку од нив:

Прво, приватизацијата започната во поранешна Југославија во 1989 година. Прогласувањето на независноста на Република Македонија е во 1991 година. Кон средината на 1993 година, се донесе Законот за трансформација на општествениот капитал, при што имплементацијата на истиот, започна дури кон крајот на 1994 година, при целосно отсуство на регулаторни тела во пооделни сегменти, што ќе доведе до сериозни дефекти во исправноста и праведноста на процесот на приватизација, со далекусежни последици кои и денес се чувствуваат со крајно негативни импликации.

²⁸ Gill, J (2007) The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform, The World Bank Complement for Presentation on Revenue Administration Reform, 2007, Washington D.C. world Bank, str. 85

Во почетокот на деведесетите години, кога Република Македонија стана независна држава, најголемиот дел од претпријатијата (76,1%), беа во општествена сопственост, со вработени над 85% во однос на вкупниот број на вработени. Доминацијата на претпријатијата во општествена сопственост, карактеристика единствено за бившата СФРЈ, во однос на државните претпријатија, го успори процесот на приватизацијата;

Второ, неповолната структура на стопанството, е една од основните карактеристики на стопанството на Република Македонија. Доминираат трудоинтензивни дејности, со релативно низок степен на финализација на производство, при тоа и со високо зависни репроматеријали од увоз. Сето ова го чини стопанството со слаби економски перформанси;

Трето, лошо избран модел на приватизација-општествените претпријатија воглавном беа продавани на вработените-работниците и менаџерите односно менаџерските тимови и тоа по мошне ниски (дисконтни) цени. Во Извештајот на ММФ во 2003 година, се оценува дека „на стратешки партнери им се продадени помалку од 20% од претпријатијата. Ова според ММФ, се покажа како проблематично од причина што купувањето на претпријатијата од страна на вработените имаше за последица, лошо кооперативно раководење, па во времето кога требаше да се прошири производството и да се модернизираат трговските врски, претпријатијата не работеа и не ги мобилизираа расположивите ресурси, со цел минимизирање на својата пазарна вредност“;²⁹

Четврто, Отсуство на соодветна регулација- процесот на приватизација во Република Македонија, не се следи со создавање на соодветен и ефикасен систем на регулација на пазарот, што претставува сериозен дефект на севкупниот процес на приватизација, во смисол на создавање на можности за коруптивно однесување, што од своја страна ги мултиплицира негативните ефекти во развојот на стопанството;

Петто, стеснување на економскиот простор (пазар): големите претпријатија во Република Македонија, беа конципирани и димензионирани по однос на производните капацитети за пазар кој по својот обем одговараше на тогашна Југославија, во чии состав беше и Република Македонија. По осамостојувањето, спомнатиот тип на претпријатија се најдоа во незавидна ситуација (сериозно намален пазар и наследена неповолна структура на стопанството), што резултираше со генерирање на негативни импликации врз стопанската и макроекономска стабилност на земјата. Некои од нив, воопшто не успеаја да се

²⁹ IMF Survey, 17 Noemvri-2003, str. 341

рестартираат, како такви, останаа долг временски период на товар на буџетот, како „големи загубари“, при што за некои од нив до ден денес не се најдоа стратешки инвеститори за приватизација на истите.

Шесто, економски блокади: по осамостојувањето, Република Македонија се соочи со сериозна економска блокада, предизвикана од политички побуди од страна на својот јужен сосед. Блокадата по својот обем и времетраење, предизвика сериозни пореметувања, кои како такви, особено се одразија негативно врз големите претпријатија, кои поради својата гломазност, не беа во можност, на краток рок да се реструктурираат; и

Седмо: рестриктивната кредитно-монетарна политика (го карактеризира целиот период на транзиција), пропратена и со анемични капитални инвестиции, што како последица, предизвика дисторзија во можностите, дури и за поскупувачки развојни динамики, посебно во услови на слаба сопствена акумулација на стопанските субјекти.

Наведени се само неколку факторите кои во целиот изминат период имаа сериозни влијанија, врз процесот на приватизацијата, а со тоа и врз вкупните макроекономски токови, при што директно, имаат свое влијание и врз одолговлекување на транзицијата во Република Македонија

„Светла точка во целиот овој процес, е успешната приватизација на неколкуте стопански субјекти, извршени од страна на странски компании, пред се од сверата на финансискиот сектор (банки, осигурителни компании, телекомуникации, енергетиката и трговија). Спомнатите субјекти претставуваат сериозен импулс во развојот на стопанството и импут за трансфер на информационата технологија и знаење во земјата, при што се јавуваат во улога на дифузер на истото кон останатото стопанство”³⁰.

Економскиот развој, покрај развојот на демократијата, е истотака еден од значајните цели на ЕУ. Во тој контекст, дури на економскиот развој му даваат и предност.

Така, Vudvord, на пример, верува дека „без економски раст нема политичка стабилност ...демократиите можат да почнат, ама не преживуваат, не се консолидираат доколку нема некоја одредена големина на производство по жител”³¹. Во првата фаза на т.н. помош за транзицијата преку донации и неповратни средства, целта беше издигнување на

³⁰ <http://www.rev.gov.on.ca/english/about/rebplanning/2007-08.html>

³¹ Zalduendo, Juan Enterprise Restructuring and Transition: Evidence from the Former Yugoslav Republic of Macedonia (Реструктурирањето на фирмите и транзицијата: Доказ од Бивша Југословенска Република Македонија), IMF Working Paper, WP/03/136, str. 7

перформансите на административниот капацитет на Република Македонија, преку доделување на техничка и финансиска поддршка на истите. Во тој контекст, активни програми беа KARDS (за земјите на Балканот) и програмите ISPA, FARE и SAPARD за земјите кандидати за членство во ЕУ. Врвен приоритет и таргет на поддршка на спомнатите програми е општествениот сектор, човечките ресурси и градењето на институции. Заложбата е давање поддршка во реформските процеси во смисол на обезбедување на законска основа за администрација комплементарна со онаа на ЕУ.

Значајно за посочените проекти, е што истите, обезбедуваат и *know how* (know how), вклучувајќи и совети за насоки на делување и обука за еден широк круг на потенцијални конзументи, во случајот државни институции. „Организирано се над сто специјализирани курсеви за меѓународните стандарди на сметководството. Се формираа регионални центри за поддршка на претпријатијата., со цел да им се понудат на истите директни услуги како поддршка на нивните работни дејности”³². Создавани се микрокредитни шеми со цел да им се помогне на малите и средни претпријатија за добивање на банкарски заеми, во што се вклучија и интензивни обуки на банкарските службеници за подобрување на нивните способности. Се спроведе, истотака и проект, преку кој се обезбеди техничка помош за Народна банка на Република Македонија; реформа на банкарскиот сектор, кој имаше за цел подобрување на регулаторната рамка на финансискиот сектор и тековните инвестиции; како и реформа на системот на платежни операции.

Развојот на економијата и зголемената соработка во доменот на трговијата со ЕУ, е значаен аспект на развојот на Република Македонија. ЕУ даде свој придонес во спомнатиот сегмент. Земјата беше поддржана во нејзините напори за усогласување на економската и трговска регулација со оние на ЕУ, преку давање техничка поддршка за подготовка на нови закони во функција на либерализација на пазарот на стоки, луѓе и капитал.

Во 2001 година, односите помеѓу Република Македонија и ЕУ се издигнуваат на повисоко рамниште со потпишување на Спогодба за стабилизација и асоцијација, кој има „ за цел воспоставување блиски и трајни односи засновани врз реципроцитетот и заеден интерес, кои треба да и овозможат на Република Македонија, натамошно зајакнување и

³² The World Bank (1998) Memorandum of the president of the International bank for reconstruction and development, The International development association and the International finance corporation to the executive directors on a Joint country assistance strategy of the World Bank Group for THE REPUBLIC OF MACEDONIA. R.No. 18162 MK (Juli 14,1998); str.178

проширување на веќе воспоставените односи”³³. Во предметната Спогодба, Република Македонија, доби поповолна позиција на пазарот на Европската унија, целосна либерализација за нашите производи за влез на тој пазар, како и либерализација на производите од ЕУ на нашиот пазар, согласно одредбите на истата и во согласност со одредбите на ГАТТ од 1994 година и на СТО.

Статусот на претпристапното членство на Република Македонија, стекнато во 2006 година, овозможи користење на инструментот за претпристапна помош (Instrument For Pre-Accession Assistance-IPA), со основна цел, поддршка во развојот на земјите со статус на кандидати за членство во ЕУ, воспоставен со Уредба на Советот на Европа бр.1085/2006 од 17 Јули 2006 година. Како единствен инструмент за претпристапна помош за буџетски период 2007-2013 година, и ги обединува досегашните претпристапни инструменти FARE, SAPARD, ISPA, и CARDS.

Интегрираниот пристап кон спомнатите инструменти за претпристапна помош се согледува и преку самата структура на помошта која е обединета и поврзана со петте компоненти кои овозможуваат остварување на целината и ефикасна помош на секоја од земјите во зависност од развојните потреби и статусот на патот кон европските интеграции.

Компонентите на инструментот за претпристапна помош-IPA се: „помош на транзицијата и изградба на институции, што опфаќа прекугранична соработка; регионален развој; развој на човечки ресурси; и рурален развој”³⁴.

Првата и најзначајна компонента (забелешка на авторот), служи за градење на институциите и за транзиција (односно за транзиција од држава-кандидатка во држава членка на ЕУ) и логично е со ова компонента да се градат капацитетите на институциите кои државите мора да ги имаат, доколку сакаат да бидат членки на ЕУ. Во тој контекст, од посебно значење е компонентата за техничка помош, „ чија цел е обезбедување ефикасно управување и спроведување на програма за подобрување на административниот капацитет на институциите, поддршка и имплементација, мониторинг, евалуација, контрола и комуникациски активности, како и подготвување на секторски студии, оперативни програми и инвестициски проекти”³⁵.

³³ Времена спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европската унија и земјите членки.

³⁴ Европски проект: IPA-Инструмент за претпристапну помоч ЕУ 2007-2013; Фонд за отвореноопштество; 2011 година.

³⁵ IPA Regional Development Operational Programme in the former Yugoslav republic of Macedonia

Од досегашното присаство и искористеност на средства (во периодот 2007-2011 година), „обезбедени се вкупно европски средства во износ од 109,2 милиони евра, од кои 4,85% отпаѓаат на техничка помош на IPA фондовите во Република Македонија”.³⁶

Оправдано се поставува прашањето, за подготвеноста на Република Македонија по однос на користење на претпристапната помош, во тој контекст и прашањето по однос на подготвеноста на македонските институции за прифаќање на средствата и менаџирање со проектите, ги исполнуваат ли воопшто условите, дали им се познати критериумите за аплицирање по однос на IPA, знаат ли да изготват проекти и да поднесат релевантен бизнис план, координирани ли се сите субјекти поврзани со IPA во еден заокружен информативен систем? Кога станува збор за користење на средства од претпристапните фондови на ЕУ, правилата се многу строги и прецизни. Не се дозволени било какви импровизации. „Цврстиот финансиски систем на користење на средствата од IPA фондовите, формиран е така, со оглед да станува збор за средства собрани од даноците, кои граѓаните на ЕУ ги плаќаат во заедничкиот европски буџет. Оттука, ЕУ сака да се обезбеди во смисол на правилно користење на истите”.³⁷

1.3 Новите карактеристики како фактори на јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем

„Идентификувањето на новите карактеристики како фактори на институционалниот капацитет на даночниот систем, во контекст на разбирањето и идентификацијата на промените во спомнатиот домен, се посочуваат како краткорочни и среднорочни обврски на планирањето, во рамки на севкупниот процес на реформирање на даночниот систем. За предметниот процес и неговото дизајнирање, неопходна е правна и институционална рамка, која би служела како основа за јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем во Република Македонија”.³⁸

³⁶ Македонска нација(списанија): IPA фондовите за пристап на Македонија кон ЕУ; Скопје-Април 2011 година

³⁷ Ерван Фуере: Подигнување на степенот на ефикасност за користење на претпристапните фондови во Република Македонија; Семинар на тема: „*Политика и можности за приближување на Република Македонија на патишта кон ЕУ*”; Скопје-Фебруари 2010 година;

³⁸ Програма за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2011-2015 година; стр. 11

Оценка е дека од посебно значење во овој дел се документите од кои произлегуваат битни сознанија по однос на јакнење на инситуционалниот капацитет на даночниот систем. Во овој контекст ќе ги спомнеме:

1. Програмата на Владата на Република Македонија за периодот 2011-2015 година, при што, за издвојување по своето значење е: јавната администрација и информатичкото општество;

2. NPPA-Национална програма за усвојување на правото на ЕУ;

3. Препораките наведени во извештајот „Зајакнување на даночната управа: осврт на реформите во 2010 година и идните реформски приоритети од 27.06.2011 година, изготвени по завршување на проектот за техничка помош во спроведување на реформата на даночната администрација за период 2010-2011 година, спроведуван со Одделот за фискални работи при ММФ;

4. Стратешки план на Управата за јавни приходи за период 2011-2013 година- одржување на континуитет и развој; и

5. Постапеноста и структурата на даночната администрација во земјите членки на ЕУ.

Врз основа на презентираниите документи, можно е дефинирање на стратешките приоритети и цели за јакнење на институционалниот капацитет на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, кои во основа може да се сублимираат и сведат на следното:

I. Административни капацитети на даночната администрација:- има за цел подобрување на институционалниот лик и јакнење на функционалната способност на даночната администрација за спроведување на активности, на пример:

„- реорганизација на даночната администрација, во правец на специјализација на работењето на функциите: за даночни обврзници со стопански активности и за даночни обврзници со остварени приходи; организирање посебен инспекторат за игри на среќа; и функционирање на таканаречена ИТ лабораторија за форензика”.³⁹

Унапредувањето на системите на управување, е целина на активности и функции кои се создаваат во процесите на адаптација на променливото, комплексното и неоранизирано

³⁹ Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015; Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration; str. 90

окожување. При тоа, основна функција е одржување односно репродукција на самиот систем по чие остварување доѓа развојната функција, неделива од креативноста на поединецот и колективот.

Во современи услови на динамична сложеност, основната функција и цел се остваруваат низ процесите на креативно учење. Токму, преку таквите процеси на креативно учење се остварува саканото подобрување на системот. Според тоа, сознанијата за унапредување на системите за управување се од корист за самите системи. Промената и разликите кај системите настануваат поради промените и разликите во окожувањето. Во современи комплексни услови, за подобрување на системот, важни се процесите на творечко учење. Разбирањето на организацијата како систем започнува со сваќањето дека таа е дел на окожувањето и до неа се доаѓа преку набљудување на процесот на интеракција помеѓу деловите во целината.

Кусиот теоретски пристап овозможува, прашањето на унапредување на системите на управување да се согледат во интеракциска поврзаност со практичното функционирање на даночниот систем. Изведено од спомнатиот беграунд, унапредувањето на системите на управување во даночната администрација мора да се базира на следните приципи:

- Решавање на конфликтите: Менаџментот, а особено раководниот тим, решава проблеми со различна конфликтност во различни делови и на различни нивоа. „Проблемите кои произлегуваат од самата работа, може да се зголемат и станат нерешливи доколку расте конфликтноста на персонално и интерперсонално ниво. Затоа, во литературата се истакнува дека системите на управување мора да се реализираат со намалување на конфликтноста, преку методи за разбирање, поврзување, соработка, заедничка работа и интеграција околу целите и задачите”⁴⁰.

Исто така, при донесувањето стратешки одлуки како што е планот, потребна е и соработка со обврзниците со што би се отстранила опасноста од отпор кон промените што се внесуваат преку планот;

- Развој на комуникациите: Развојот на двосмерните комуникации помеѓу менаџментот и останатите вработени, како и помеѓу нив на исто управувачко ниво, е почетна буква на секој современ систем на управување. Кај нас, во отсуство на ефикасна

⁴⁰ Bird, Richard M. and Oldman, Oliver Taxation in Developing Countries, 4th ed. Cit. delo str.11

регулација на хоризонталната комуникација меѓу менаџментот и вработените во организациони единици во рамки на даночната администрација и истовремено отсаство на задоволувачка комуникација на вертикално ниво, се наметнува потребата за планирање на регулациони активности за прецизно дефинирање и разграничување на надлежностите по вертикални и хоризонтални линии (на пример: изработка на правилник со процедури за регулирање на меѓусебната комуникација). Ефектите би биле повеќекратни. На пример, би се дефинирал патот на движење на документите и информациите, управувачката надлежност и одговорност во рамки на даночната администрација.

- Динамична регулација: „Промените во системите на управување, инсистираат на чести измени во законската и правна регулатива. Затоа тие треба едновременно да се планираат за да не станат кочница во иднина. Неопходна е примена на широка леза на правилници во работењето”⁴¹. Во тој контекст, да споменеме дека за нас битни по своето значење се правилниците: за меѓународни стандарди; за професионално извршување на внатрешна ревизија, што истовремено подразбира организационо, техничко, материално и кадровско унапредување на внатрешна ревизија, како и промена на Правилникот за меѓународните стандарди за сметководство, кој создава можности за подобрување на системите на управување во даночната администрација.

- Поврзување и интеграција: „Значаен чинител за унапредување на системот на управување е процесот на децентрализација на функции и задачи од централата кон организациони единици лоцирани на ниво на локална самоуправа”⁴², во конкретниот случај на даночната администрација, од генерална дирекција кон регионални дирекции односно даночни одделенија и даночни шалтери. Ефикасноста на ваквиот процес се огледува во доближување на услугите до даночните обврзници. Ваквиот процес беше карактеристичен за системот на управување до крајот на 2006 година, по кој одредени практични решенија кои во моментот се аплицираат може да доведат до процес на рецентрализација во рамки на даночната администрација. Интеграција на децентрализацијата се обезбедува преку заедничка политика, изградени принципи на имплементација, оптимална алокација на ресурси и секако нова култура на менаџментот како карактеристика на современиот менаџмент кој ја користи поддршката на информационо-комуникационите системи.

⁴¹ Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015; Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration; str. 112

⁴² IBFD, 2002, *European tax handbook 2002*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.

- Стимулирање на способностите: Унапредувањето на системот на управување „се обезбедува и со градење на адекватен систем на прием на професионалци во даночната администрација, применувајќи при тоа широка лепеза на начини и можности (стимулативни и атрактивни плати, соодветен систем на наградување за посебно вложен труд, доделување признанија и пофалници како сатисфакција за посебно ангажирање во извршување на поставените работни задачи, доследна примена на „мерит системот“ при унапредување во кариерата, обуки, специјализации и други облици на стручно и професионално досоувршување и т.н.). Особено е значајно наградувањето на способноста, да се учи за нови промени и тие да се воведуваат во пракса преку унапредувања, давање пошироки компетенции и други облици на стимулации”.⁴³

- Примена на принцип на квалитет: „Системите на управување може да се унапредуваат според краткотрајни предизвици во функција на остварување на одредени реформски потреби, каде факторот време е важна определба. Може да се остваруваат со формален карактер и краткотрајни ефекти. Можно е да се имплементираат како чист трансфер на know how од странство без адаптација. Може да се применат и како желба за брзи ефекти од страна на повисоките нивоа на власт. Во сите случаи постои опасност од отстапување од квалитативните критериуми, кои пред се, треба да се водат од стручноста, компетентноста, визијата и долгорочна стратегија. Најнеповолно е кога тие се надвладуваат од политичко влијание”⁴⁴. Таков пример се измените и дополнувањата на Законот за јавни приходи (2005). Имено, решението, според кое директорот на даночната администарција односно Управата за јавни приходи (забелешка од авторот на трудот), на предлог на Министерот за финансии го именува и разрешува Владата, е решение кое на директрот му дава карактер и својство на политичка личност, а со тоа и можност за партизација на даночната администрација, што и редовно се случува во досегашниот период. Решението, секако треба да се бара во избор на директор преку јавен оглас, при што единствен критериум би била стручноста и компетентноста.

⁴³ Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015; Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration;str. 117

⁴⁴ European Commission, 2002 b. *Communication From The Commission To The Council, The European Union- Priorities For The Years Ahead [online]. Available from: [http://euro-pa.eu.int/comm./taxation customs/publications/official doc/com/taxation/com2001260/com2001260 en.pdf].*

-Примена на принцип на отвореност и транспарентност: Работата на врвниот Менаџмент односно раководниот кадар треба да го карактеризира отвореност и транспарентност во работата на сите сегменти и на сите нивоа. На тој начин се постигнува и двосмерна комуникација помеѓу вработените со врвниот менаџмент, но и комуникација директно со обврзниците. Освен тоа, контролата најдобро се врши преку јавноста. За принципот на отвореност и транспарентност, кај нас институционално поповолен амбиент создава Законот за достапност на информации од јавен карактер. Со тоа се зголемува степенот на одговорност во работата;

-Принцип на функционирање на е-администрација: Системите на управување мора да ги следат придобивките од информационо-комуникационите технологии. Современиот свет, гради системи поддржани со таквите технологии во сите свери. Имплементација на е-администрација има свој посебен придонес во унапредување на системите на управување, при што употребата на интернатот, видео конференција, имеил-от, линковите за on-line врски и т.н. допринесуваат за подобра ефикасност и ефективност при носење на одлуки од страна на раководните структури (менаџментот) во контекст на даночниот систем;

-Планираните промени се воведуваат преку проекти: евидентен е напорот при реализација на проектите кои траат повеќе години и имаат системски карактер. Но, и проектите во секоја свера, за реализација на некоја промена можат да бидат тешки доколку не се поседува посебно знаење. Во таа функција го издвојуваме значењето на знаењето од областа на управување со проектите. Од оваа широка област ја спомнуваме „стандардизираната процедура на управување со проектите, со соодветен водител (со интернационални стандарди)“⁴⁵. Пет групи на процеси се назначени: иницирање, планирање, извршување, контрола, мониторинг и завршување. Процесите се објаснуваат преку: инпути (документи, планови, нацрти), средства и техники (механизми кои се применуваат на инпутите) и оутпути (документи, производи и др.).

Во тој контекст, за одбележување е Проектот за модернизација на Управата за јавни приходи. Се карактеризира пред се, по своето значење по однос на постигнување на реформски цели, комплексноста при имплементација на истиот, ангажираност на домашното и станско know-how и т.н. Имплементацијата бара ангажираност и се однесува

⁴⁵ Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) Project Management Institute IEEE Std 1490-2003 (PMI), 2004 i Project Management Institute-Exposure Drafts. Accessed 14 dec 2008; Holtzman, Jay (1999). p. 98

како на вработените во даночната администрација односно Управа за јавни приходи, така и кон клиентите односно даночните обврзници, што предизвикува дополнително усложнување на условите за реализација на проектот, а со тоа и пообемни финансиски средства за имплементација.

Целта на проектот е достапност на сите правни субјекти, вршители на дејност и физички лица, кои треба да се корисници на електронските услуги на даночната администрација и регистрирани за користење на услугата, електронско поднесување на даночни пријави. Ако за правните субјекти во својство на даночни обврзници, степенот на имплементација е задоволителен, во тој контекст, заостануваат со процесот малите и средни претпријатија, додека истиот кај вршители на дејност и физички лица (граѓани) кои остваруваат приходи и како такви се даночни обврзници, постапката не е на самиот почеток, што укажува на сериозни пречки и проблеми во вистинска имплементација на е-даночи, кои оттука, во оваа свера изискуваат подлабоки реформски зафати.

Оттука, „планираните промени се воведуваат преку проекти за кои теоретски гледано, се поставуваат девет области на знаење: проектно интегративно управување; проектно управување со трошоците; проектно управување со квалитетот; проектно управување со времето; проектно управување со човечките ресурси; проектно управување со комуникациите; како и проектно управување со ризикот. Преку овие видови знаење во секоја дисциплина се постига ефикасно проектирање. Потребата за ваков трансфер на знаење е голема во сите свери, посебно во сверата на унапредувањето на знаењето во даночниот систем”.⁴⁶

-Ефикасност на базите на податоци: претставуваат еден од основните елементи за извршување на работните задачи во услови на примена на информациона технологија во секоја област од општествено-економското живеење. Во зависност од степенот на нивната употребливост (опфат на податоци), непосредно ќе зависи и учинокот односно ефикасноста на даночниот систем. Оттука, „прашањето на ефикасност на базите на податоци е прашање од првостепено значење. Во тој контекст, квалитетот на базата на податоци зависи од поврзаноста по хоризонтална и вертикална линија, а тоа значи, база на податоци што се користи од самиот даночен систем, и база на податоци, што претставува предмет на

⁴⁶ Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) Project Management Institute IEEE Std 1490-2003 (PMI), 2004 i Project Management Institute-Exposure Drafts. Accessed 14 dec 2008; Holtzman, Jay (1999). p.132

меѓусебна комуникација помеѓу даночниот систем и опкружувањето”.⁴⁷ Што подобро мрежно поврзување на базата на податоци на даночниот систем, дотолку поголема ефикасност на истиот.

II. Визијата во функција на реформирање на даночната администрација: има за основна цел намалување на сивата економија и воедно проширување на основата (базата) на оданочување преку:

- „- Изградба на ефикасен систем на евиденции на даночните обврзници;
- Изградба на еднакви стандарди за работа;
- Оптимално ниво на централизирање на приемот и обработката на даночните пријави и печатењето на даночните акти;
- Намалување на сивата економија;
- Зајакнување на капацитетот на даночниот инспекторат;
- Нови методи на надзор;
- Методи и постапки на присилна наплата на долгови;
- Воведување на Интегриран автоматски систем за постојана електронска комуникација на даночните обврзници со даночната администарција; и
- Управување со усогласености (управување со ризици)”.⁴⁸

III. Трансфорнација на даночната администрација по теркот на институција од услужана орјенираност: во сетот на приоритетни реформи за даночната администрација односно Управа за јавни приходи, е „редизајнирање на истата во инстудција кон која даночните обврзници ќе имаат доверба, како кон професионална институција, која е спремна да помогне, истовремено и способна, ефикасно да ги решава даночните задачи и со тоа да обезбеди повисок степен на доброволно пријавување на даноците”.⁴⁹

IV. Организација на учење/знаење: има за цел преку грижата за човечкиот потенцијал да се овозможи: создавање на едуциран и професионален кадар, при што даночната администрација треба да стане посакувано место за работа на луѓе со високи

⁴⁷ Joumard, I., 2001. „Tax Systems in European Union Countries”. *Economics Department Working Papers*, 301 [online]. Available from: [<http://www.oecd.org/pdf/M00003000/M000003511.pdf>].

⁴⁸ Messere, K. C., 2003, „OECD Tax Developments in the 1990s” *bulletin for International fiscal Documantation- official Journal of the International Documentation*, 51 (97), 298-316.

⁴⁹ European Commision, 2011, *Tax Policy in the European Union-Bruxelles. European Commision. Available from <http://europa.eu.int/comm/taxationcustoms/publications/>*

потенцијали, кои ќе го вложат целиот свој капацитет во унапредување на работењето на даночната администрација. Како значајни сегменти кон кои треба да се делува, се следните:

„- Подобрување на структурата на вработените и праведно наградување на истите при што за очекување се ефекти во правец на вработувања на квалитетни и компетентни кадри; прераспоредување на кадарот и нивна концентрација на работи од суштинско значење; создавање чувство на задоволство кај вработените од реализираните мотивации за работа; како и драстично намалување на бројот на случаи на непочитување на етичкиот кодекс на даночниот службеник”.⁵⁰

1.4 Перманентна модернизација како начин на јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем

Во економија базирана на знаење, даночниот систем а во тој контекст и Управата за јавни приходи како институција, нужно се приспособува на растечкиот број на е-системи и нивно поврзување на локално, регионално, национално и глобално ниво. Во отворените економии, заради елиминација на какви било бариери и граници, даночната администрација мора да претрпи длабоки структурни промени. Нивниот основен знак е стандардизација која одговара на процесите на вмрежување помеѓу различните агенти, брзата пенетрација на нови технологии, on-line услуги, и функционалната поврзаност на е-системите. „Усвојувањето на стандарди, протоколи, политики со висок степен на унификација ќе се однесува скоро на секој аспект од управувањето со даночната администрација, во тој контекст и со Управата за јавни приходи: организирање, контролирање, планирање ... Светот во XXI век се повеќе ќе се развива во правец на Глобален електронски пазар, што на земјите ќе наложи развивање на електронско управување со даноците во рамки на националните интернет даночни системи од локално до глобално ниво-електронски даночен систем”.⁵¹

Интернет даночниот систем претпоставува интернет поврзаност на сите даночни обврзници со Управата за јавни приходи, при што двосмерниот тек на податоците и

⁵⁰ Ott, K. [et al.], 2004. *Javne financije u hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javne financije, str. 97.

⁵¹ Дитријевиќ Проф. д-р Марина: *Европски стандарди и права обвезника пореза у Србији*; Удружење правника Србије, 2006.-Бр. 10, том 2 (2006), стр.883.

информациите безусловно ќе бара организирани современи информациона системи во бизнис секторот. Воедно, ќе бара интернет поврзаност на даночниот систем со другите функционално зависни системи од јавниот сектор.

Конечно, сето тоа е неможно, доколку Управата за јавни приходи не е поврзана во една функционална целина на своите сектори, други организациони единици и субјекти во рамки на даночниот систем и вон него.

Е-Управата за јавни приходи претпоставува интернет поврзаност на сите даночни обврзници, при што двосмерниот тек на податоците и информациите безусловно ќе бара организирани современи информациона системи во бизнис секторот. Предното детерминира улога на електронската државна администрација. Електронската државна администрација може да придонесе за забрзување на процесите на транзиција кон економиите кои се базираат на знаења, да го стимулира користењето на основни on-line услуги на државната администрација, со што се создаваат услови за забрзување на процесите на реформи во администрацијата, следствено и во Управата за јавни приходи, создавајќи современи јавни услуги кои се брзи, ефикасни и подеднакво достапни до секој граѓанин.

Неспорната цел, доближувањето до граѓаните и до компаниите е единствено остварлива доколку електронската Управа за јавни приходи, има капацитет да управува со оние современи барања во процесите на развојот на економиите базирани на знаење. On-line администрацијата, индиректно може да допринесе и за ефикасен економски развој. Ваквата, транспарентна и интерактивна даночна администрација, го стимулира учеството на граѓаните во пошироките демократски процеси на одлучување, преку конструктивни забелшки, предлози и сугестии.

Ефикасноста на функционирање на Управата за јавни приходи ќе зависи се повеќе од тоа, со каква брзина и на каков начин се воведуваат промените кои ги носат новите знаења и технологии.

Ваквите промени, како што подвлековме, имаат мрежен карактер, што укажува дека ефикасноста на функционирањето на даночниот систем се повеќе ќе зависи од степенот на поврзаност со: даночните обврзници; функционално зависните системи; образовен и ИТ сектор; разни агенции; консалтинг; невладини организации и т.н.

Третманот на прашањето на трансферот и дифузија на знаењето и технологиите потребни за модернизација на Управата за јавни приходи во рамки на општествено-економскиот систем, е во секој случај повеќе димензионално прашање. Во овој контекст, ќе се разгледа императивот за промени, посебно во периодот на транзиција во кој Република Македонија се уште се наоѓа, како и зависноста на организационите иновациски промени во самиот даночен систем со промените во другите зависни системи во општеството.

Основниот императив на промените во транзицијата е функционална Управа за јавни приходи која дава оптимални услуги на клиентите и едновременно ги задоволува принципите и целите на водење современа даночна политика, базирана на европските правила и стандарди за ефикасно функционирање (слика бр.1, страна 55). Ваквиот императив е единствено остварлив преку користење нови технологии и знаења. Со оглед на фактот, дека знаењето и технологиите најчесто се трансферираат во нашата земја, акцентот мора да се стави на условите за нивна дифузија во сите организациони делови битни за даночната политика.

Во транзициониот период, реформите на даночната администрација имаат бројни карактеристики кои соодествуваат со општествено-политичките и економски промени за премин кон демократија и пазарна економија. Фискалната политика, како дел на економската политика, се видоизменува сообразно изменетите услови на слободно дејствување на пазарните законитости. Радикалните промени во сите свери на општествениот систем, влијаат на радикални промени на фискалниот систем-се менува начинот на функционирање, институциите, организацијата, кадрите, технологијата, управувањето ... Преку реформите во даночната свера во зависност од конкретните состојби на економијата се вршат бројни промени: децентрализација на видоизменети или нови институции и организациони единици, рационализации, замена или прием на нови кадри, воведување, развој и користење на нов софтвер и хардвер, употреба на напредна технологија како менаџерска или за обезбедување на обуки; воведување и унапредување на управувањето, подобри услуги за клиентите и промена на организациската култура, често пати во правец на спречување на корупцијата.

Ваквите елементи можно е да послужат за инкорпорирање во дизајнирање на проектите за реформа на Управата за јавни приходи и при тоа може да се класифицираат како:

Функционални линии, претежно потпирајќи се на нови информациона технологии и менаџмент информациона системи:

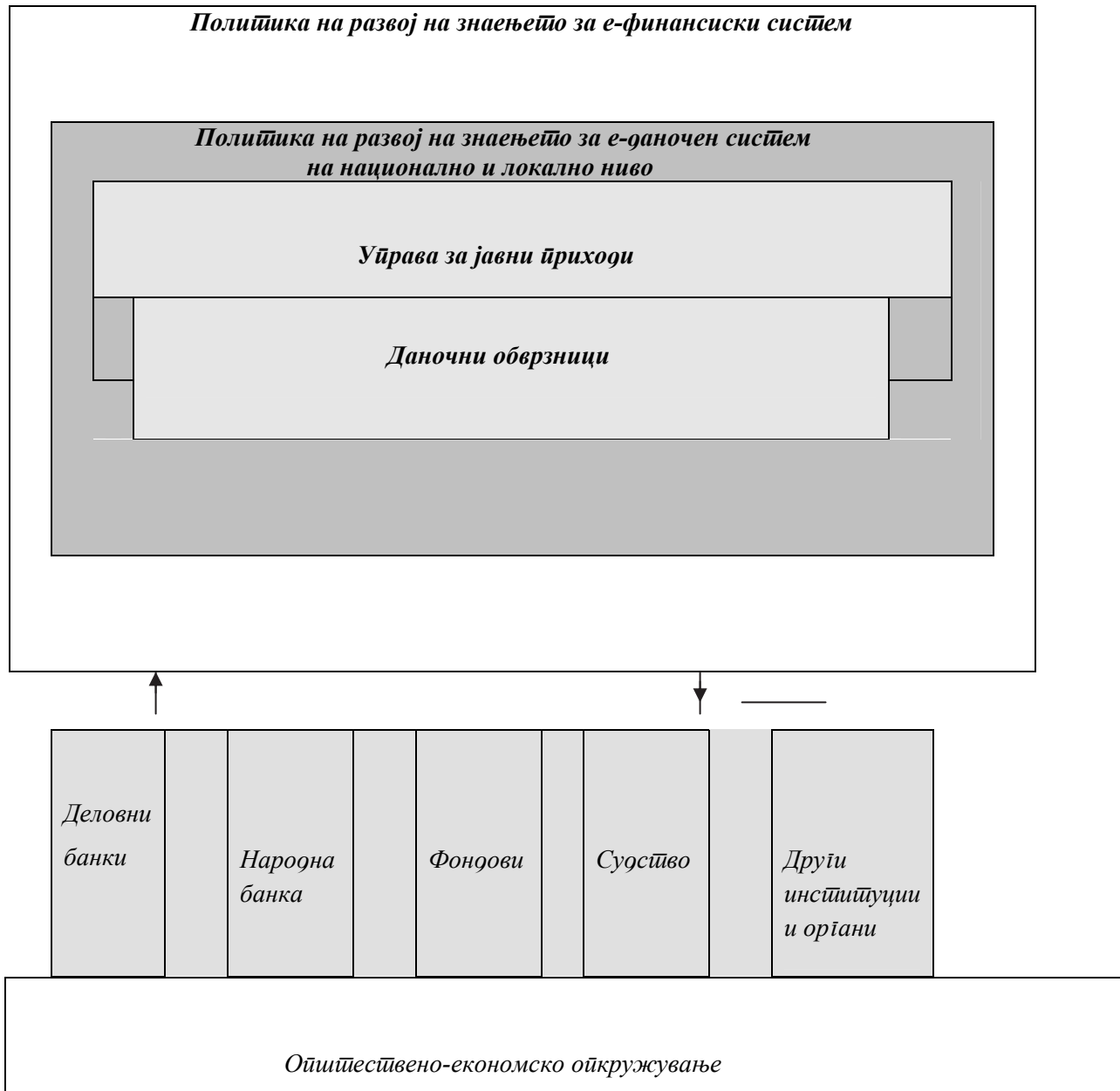
- „Реорганизација на институцијата заради прифаќање на нови функции;
- Борба против неформалноста и корупцијата преку ангажирање на нови кадри, нивна обука и нивно поттикнување за постигнување на подобри резултати;
- Фокусирање на реформите кон специфични сегменти на популацијата како на даночни обврзници (проширување на базата на даночни обврзници), често пати со создавање на специјални единици (особено на големи даночни плаќачи);
- Децентрализирање на операциите (работата) поддржана со се посовфистицирани ИТ апликации кои по правило вклучуваат обука на кадарот; и
- Развој на ориентираност кон клиентите т.е. кон даночните обврзници”.⁵²

Наведените елементи од страна на Светска банка еднозначно го потенцираат значењето на модернизацијата на даночната администрација, и во таа функција улогата на новите информациона технологии и менаџмент, како и организационите и иновирањата на работните операции што меѓу другото зависи од обучувањето на кадарот за овие нови промени. Едновремено, информационото описменување и компјутерските познавања од страна на даночните обврзници се фактори кои влијаат на ефикасноста на работењето и детерминирање на процесот на модернизација на даночната администрација. Без соодветна информациона-технолошка опременост на обврзниците да учествуваат во on line комуникацијата со даночната администрација и да одговараат на новите стандарди во нејзиното работење, тешко може да се замисли организирање на модерен даночен систем, а со тоа и Управа за јавни приходи. Затоа, од големо значење е и општествената поддршка на информационите технологии во општеството и одделно во бизнис секторот.

Поаѓајќи од изнесеното, имплементацијата на стратегијата на развој на ИТ во самиот даночен систем како и на ниво на националната стратегија за информациона-комуникациона технологија на Република Македонија, има голем директен ефект врз

⁵² <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TROPICS/EXTPUBLICSETORANDG...> Bird, Richard M. and Oldman, Oliver Taxation in developing Countries, 4th ed. The Johns Hopkins University press. 1990; Bird Richard, M. and Wallich, Christine, I. Local Government finance in Transition Economies; policy and Institutional Issues. In: Schiavo-campo, Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies. Washington, D.C.: The World Bank 1994

Слика бр. 1 Процеси на зависност помеѓу разни е-системи



ефикасноста на разгледуваниот систем. „Станува евидентна меѓусебната условеност на факторите на ефикасноста на даночниот систем со факторите на ефикасноста на општествено-економскиот систем во целина”.⁵³ Во функција на потенцирање на улогата на

⁵³ [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_048/c_04820020221en0073_0079.pdf]

стратегијата на информационо-комуникациона технологија, ги наведуваме неопходните услови кои треба да се доизградат за нејзина побрза имплементација:

- „Синхронизација на законската регулатива во доменот на ИТ со онаа на ЕУ;
- Целосна имплементација на Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој;
- Воведување и примена на ИТ стандарди;
- Заштита на интелектуалната и индусриска сопственост; и
- Стимулирање и поттикнување на легализацијата на софтверски продукти”.⁵⁴

Оттука, степенот и динамиката на модернизацијата на даночната администрација, односно на Управата за јавни приходи е во директна корелација со сопствениот капацитет, капацитетот на даночниот систем и капацитетот на окружувањето.

1.5 Функционална поврзаност помеѓу системот: Управа за јавни приходи и други системи во окружувањето

Ефикасното функционирање на даночниот систем, зависи од неговата поврзаност со другите меѓусебно функционално зависни ситеми. Потребен е висок степен на меѓусебна координација помеѓу Управата за јавни приходи и други институции непосредно поврзани со даночниот систем. И покрај обидите за подигање на ефикасноста на даночниот систем и Управата за јавни приходи, како значајна институција во рамки на истиот, сепак во овој момент, големи се можностите преку подигнување на нивото на соработка и координација, со имплементација и на други мерки, знатно да се зголеми степенот на ефикасност во рамки на даночниот систем, на што упатуваат и еуроинтегративните процеси.

Јакнењето на соработката, со другите системи подразбира потребни знаења за разоткривање на невралгичните точки на соработка, кои како такви, инсистираат на соодветна легислатива и уште посоодветни технологии за меѓусебни on- line поврзувања.

⁵⁴ [<http://www.kit.gov.mk>]

Спомнатиот тип на координација посебно и приоритетено е неопходен со следните институции:

- Министерско за финансии:- степенот на координација е неопходен за постигнување на знатно повисоко ниво на соработка, со примена на посоефицицирана технологија за on-line врска. Предното е неопходно од самиот факт што предметното министерство е креатор на даночниот систем и политика, додека даночната администрација (Управата за јавни приходи) се јавува во улога на извршител. Оттука, и неопходноста од катадневна двонасочна информираност помеѓу предметното министерство како систем, другите подсистеми во рамки на овој систем и другите системи од опкружувањето. Спомнатиот начин на информираност е неопходен и од аспект на заедничките интеграции и потреба од координација во доменот на одржување на тековната ликвидност на буџетот;

- Царинска служба:- потребен е висок степен на координираност, во смисол на воспоставување двонасочна можност за информирање. Допирни точки помеѓу даночната администрација и царинската управа, е во тоа што наплатата на данокот на додадена вредност на внатрешен промет и услуги ги врши Управата за јавни приходи, додека истото, за производи и услуги кои се увезуваат од надвор, наплатата по основ на спонатиот данок и акцизата го врши царинската управа;

- Централен регистар:- воспоставувањето на едношалтерскиот систем при регистрација на стопански субјекти како потенцијални даночни обврзници, ја наметнува потребата од секојдневна комуникација помеѓу предметната институција и Управата за јавни приходи. Истата, на барање на Централен регистар, при упис на стопански субјект, даночната администрација истиот ден е во обврска да издаде даночен број, постапка која како процедура е сложена и деликатна. Од друга страна, на даночната администрација и се потребни сите податоци поврзани со регистрација на стопански субјект (основач, основачки влог, статус на субјектот, жиро сметка и депонент на која деловна банка е основачот). Координацијата е неопходна и по однос на постапките за стечај и ликвидација.

- Државен завод за геодетски работи:- е институција која располага со податоци за сопственоста на недвижните имоти, движење на сопственоста, оптовареност со хипотеки и залог на имотите, катастарски приход на земјоделско земјиште, кои како информации односно податоци се битни за спроведување на даночни постапки од страна на даночната администрација;

- Агенција за спречување на перење на пари:- неопходно е взаемно информирање по однос на пооделни сомнителни финансиски трансакции;
- Депозитар на хартии од вредност:- упатени се на секојдневна координација, од аспект на податоци поврзани со регистрот на сопственост на акции и удели како и сопственичка структура на акционерскиот капитал, неопходен за даночна постапка;
- Народна банка на РМ:- упатени се на секојдневна комуникација, од аспект на координација во спроведување на даночна и монетарна макроекономска политика, како значајни сегменти на вкупната макроекономска политика на ниво на држава;
- Деловни банки:- координацијата е неопходна во функција на спроведување на даночна постапка. Користејќи при тоа податоци со кои располагаат деловните банки (пр. обртот на прометот извршен преку жиро и трансакциони сметки, состојата на пооделни сметки, исплата на камати по основ на депозити, користени кредити и блокирање на жиро сметки по основ на даночен долг и други јавни давачки и т.н.);
- Фондови:- потребен е висок степен на меѓусебна координација помеѓу Управта за јавни приходи и фондовите, во тој контекст, посебно во услови на функционирање на интегрирана наплата на даноците и социјалните фондови. Во такви услови, наплатата и постапката на присилна наплата на придонесите (пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на времена невработеност) е во надлежност на Управата за јавни приходи, додека регистрите на обврзниците и утврдувањето на задолжението, како и следење на промените, спроведување на актуелна легислатива, како и иницирање на измени во истата, спроведување на политики и т.н. останува во надлежност на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Фондот за здравствено осигурување и Агенцијата за вработување. Тргувајќи од тесната поврзаност, посматрано од повеќе аспекти, помеѓу даноците и социјалните придонеси, посебно во контекст на имплементација на принципот на економичност во наплатата на даноците, како првостепен приоритет, се наметнува прашањето на воспоставување на долгорочна соработка во размена на искуства, знаења и вештини, човечки ресурси и технологија, посебно во доменот на наплатата на даноците и постапката на присилна наплата. Со оглед на важноста на овој сегмент на меѓусебна соработка, овој дел ќе биде предмет на посебна опсервација;

- Институции за казнено право:- Меѓусебната координација помеѓу даночниот систем инкорпориран преку институцијата на Управата за јавни приходи и институциите кои го спроведуваат казненото право (судовите во сите степени, обвинителство, правобранителство, Министерство за внатрешни работи, финансва полиција, инспекциски служби и комисија за антикорупција) е неминовност и императив на времето. Оценка е дека во моментот, кога станува збор за органи со посебни овластувања (Law enforcement), во недоволна мера се користат даденините законски решенија, содржани во новиот Закон за кривична постапка. Истотака, се забележува недоволна екипираност со соодветни стручни кадри, посебно, експерти од даночното право, како последица на недоволна едукација од предметната област, како и од примена на законски мерки, , недоволна законска и подзаконска разработка за примена на таквите мерки (пр. проблеми со одземена стока, кривично гонење на основачот или одговорното лице на фирмата во постапка на ликвидација и т.н.). Констатација е истотака дека сеуште не е развиен во доволна мера интегриран систем на разузнавање, како и дека сеуште постојат законски и други пречки во комуникацијата меѓу органите со посебни овластувања и Управата за јавни приходи. За надминување на ваквата состојба, потребен е посебен проект кој ќе ги опфати сите елементи, пред се: пристап до базите на податоци, определување на службени лица за контакт и координација на меѓуресорска активност, соодветна софтверска поддршка која во секое време ќе овозможи on-line врски меѓу институциите, што од своја страна ќе овозможи:

„Повисок степен на интензивирање на соработката помеѓу даночната управа и органите со посебни овластувања преку градење на взаемна доверба; поголема координација со јавните обвинителства во активностите за откривање на кривични дела од областа на даноците; создавање на техничка база и други претпоставки за брза размена и пристап до информации со кои располагаат предметните државни органи и институции; формирање на заеднички тимови за истрага во сите случаи на потешки дела од областа на даноците и даночното затајување, задолжително попишување на видот на делата со посебен меморандум за состав на тимовите; поголема комуникација меѓу органите со определување службени лица за контакт; јакнење на одговорноста на вработените во даночната администрација, задолжени за координација за соодветна институција, со подигање, по можност, на некои решенија содржани во меморандумите и протоколите за соработка на законско рамниште, така што

повредата на предвидените обврски да се смета за повреда на службената должност и да повлекува дисциплинска и друг вид одговорност; со оглед на тоа што, во сите органи постојат посебни сектори за откривање и гонење на вакви дела, потребно е организирање на целокупно дејствување и разгледување на прашањето на формирање на тела за организиран криминал со постојан или „ad hoc” состав, кое врз постојана основа ќе го координира, поттикнува и оценува функционирањето на целокупната мрежа; во однос на заштитата на личните податоци, потребно е знатно подобрување на законската регулатива во врска со собирањето, чувањето, обработката и пристапот до базите на податоци со внесување посебни поглавја за оваа област во сите релевантни законски решенија”.⁵⁵

Ваквото воспоставување на меѓународна соработка со посакувана ефикасност на работата, секако дека изискува, пред се, соодветна систематизација на Управата за јавни приходи, во која како посебен организационен дел би функционираше Сектор за меѓународна соработка, обезбеден со соодветни човечки ресурси, остручени и обучени за ваков вид на работа, како и соодветна технолошка опременост, која размената на податоци и информации би ја чинела ефикасна, при тоа и заснована врз квалитетно изготвени и верифицирани протоколи за соработка меѓу даночните управи во регионот и пошироко. Ваквата, неопходна димензија на соработка, која треба да биде една од содржините на работење на Управата за јавни приходи, како таргетирана задача, произлегува и од обврската како земја кандидат за членство во Европската унија.

Наведената мрежа на институции и нивните функции, поврзани со даночниот систем, еднозначно укажуваат, дека ефикасното функционирање, е директно зависно од тоа на кој начин знаењето и технологијата ќе бидат поврзани во една целина насочена кон остварување на задачите на Управата за јавни приходи.

1.6 Структурна поставеност и ефикасност на постојниот даночен систем

Наследениот даночен систем во Република Македонија од предходниот систем создаван со години на ниво на федерална заедница, функционираше до крајот на 1993

⁵⁵ Screening report Croatia; Chapter 16-Taxation; June-2006; str.8-11

година, со структура и карактеристики, кои битно отстапуваа од основните решенија кои се применуваа и екзистираа во современите даночни системи.

Определбата по осамостојувањето за градење економија со пазарни принципи, изискуваше коренити реформи и во даночниот систем. Оттука, настојувањата беа усмерени во правец кон изградба на поефикасен, рационален и компатибилен даночен систем, со истите од земјите со пазарна економија, посебно со земјите членки на Европска унија. Со понудените решенија се направија битни измени во дотогашниот даночен систем, во самата даночна структура и утврдувањето на главните видови на даноци, кои се базираа на моделите и структурата на даночните системи на развиените земји.

Новиот даночен систем во Република Македонија, започна да се применува од почетокот на 1994 година, со кој главно, се направија суштински промени во однос на предходниот систем, при што промените во фискалната свера се состоеја од:

„1. Даночниот систем во делот на посредните даноци, од предходните седум видови на даноци, се сведоа на два, и тоа: персонален данок од доход и данок од добивка;

2. Оданочувањето на алкохолните пијалици, тутунските производи, нафтените деривати, кафето, патничките автомобили и луксузните производи се издвоија од постојниот данок на промет на производи и услуги, при што се воведо посебен данок т.н. акциза;

3. Се воведо данокот на додадена вредност, како единствен данок и замена на дотогашниот данок на промет на производи и услуги, според сите меѓународни позитивни стандарди и тоа со две стапки;

4. Во делот на оданочувањето на имотот и имотните права се задржаа постојните даноци: данокот на имот; данокот на наследство и подароци; и данокот на промет со недвижности, со тоа што и во овие законски решенија се извршија одредени промени во нивните елементи (даночни стапки, даночни ослободувања и сл.)”⁵⁶

Даночните системи на современите држави, во тој контекст и актуелниот на Република Македонија, се состои од повеќе различни видови на даноци. Во практиката, постои „даночен плурализам”⁵⁷

⁵⁶ Тодевски М-р Димитар: Карактеристики на јавните финансии на Македонија, Скопје-2006, стр.14

⁵⁷ Атанасовски Проф. Д-р Живко: Јавни финансии, Економски факултет, Скопје-2004, стр.539

Според меѓународно прифатената класификација, шемата на поставеност на даночниот систем, во основа го сочинуваат следните облици на даноци:

Даноци на доход: а) персонален данок на доход; и б) данок на добивка.

Даноци на потрошувачка: а) данок на додадена вредност; б) акцизи; и ц) царина.

Даноци на имот: а) данок на имот; б) данок на наследство и подарок; и ц) данок на промет со недвижности и права.

Придонеси за социјално осигурување: даночниот систем во поширока смисла на зборот, како систем на јавни приходи, освен даноците и таксите ги опфаќа и корисничките давачки и надоместоци, јавниот долг, донациите во земјата и од странство како и други приходи.

Според критериумот на наплата на даноците од доходот на граѓаните и претпријатијата или од потрошувачката на добра и услуги, во рамки на постојниот даночен систем на Република Македонија, истите може да се класифицираат во две поголеми групи на даноци: „директни даноци (даноци од доход); и индиректни даноци (даноци на потрошувачка”.⁵⁸

Директните даноци, практично се даноци што се наплатуваат од остварениот доход на граѓаните и претпријатијата. Во тој контекст, најпознати директни даноци се: данокот на доход што го плаќаат граѓаните; и данокот на профит (корпоративен данок) што го плаќаат корпорациите, односно претпријатијата организирани како акционерски друштва.

Даночниот систем на Република Македонија, има неколку обележја. Воглавно се потпира врз индиректните даноци. Истите во 2010 година, учествувале со над 80% од вкупните даночни приходи во буџетот на централната власт⁵⁹. Патем напомуваме дека индиректните даноци се попогодни за наплата и помалку се подложни на даночна евазија, во тој контекст посебно, таков е случајот со данокот на додадена вредност.

Од аспект на економските ефекти, истите се постимулативни за штедењето и поттикнување на инвестициите. Од друга страна, треба да се има во предвид фактот, дека индиректните даноци се регресивни, така што поради нивната голема застапеност во вкупните даночни приходи, даночниот систем има значајни регресивни ефекти.

⁵⁸ Фити Академик Таки, *Современиите макроекономски коцџиции и економските политики*, Економски факултет-Скопје, Скопје-2001, стр. 89

⁵⁹ Информација за наплата на даноци и социјални придонеси од плата кумулативно за период јануари-декември 2011 година

Од аспект на начинот на кој е поделен товарот на данокот помеѓу даночните обврзници со различен доход, во стручната литература се разликуваат: пропорционални; прогресивни; и регресивни даноци.

Пропорционален данок:- процентот од доходот што се плаќа како данок, останува ист, непроменет, без оглед на движењата на доходот. Во тој контекст, сметам за потребно еден кус коментар по однос на категоријата рамен данок, односно категоријата бруто плата, при што за пресметка на персоналниот данок од плата и социјалните придонеси служи единствена основица и истата претставува систем на интегрирана наплата, чие воведување претставува значајна реформа на даночниот систем во Република Македонија. Имено, примената на ваков вид на данок, има свои значајни предности од аспект на поедноставување на постапката за оданочување со оглед на примена на единствена даночна стапка. Од аспект на редистрибутивната функција, овој вид на данок спаѓа во категорија на „лоши“ даноци, од причина што даночните обврзници ги става во исто рамниште, не водејќи притоа сметка за економската моќ на даночните обврзници.

Прогресивен данок:- процентот на доходот што се плаќа како данок, го следи движењето на доходот. За одбележување е фактот, што кај прогресивното оданочување, износот на платениот данок расте далеку побрзо од порастот на даночната основица, односно од порастот на доходот на кој се плаќа данок. Современите даночни системи обично практикуваат прогресивно оданочување на доход, со што се обезбедува принцип на плаќање според способностите, односно економската моќ на даночниот обврзник. Токму преку ова, се остварува и редистрибутивната функција на даноците, при што побогатите поединци даваат поголем придонес во полнењето на државниот буџет, во однос на посиромашните, што е нормално и разбирливо. Од овој аспект, ваквиот тип на даноци во даночниот систем на Република Македонија, отсаствува и претставува сериозен недостаток на даночниот систем.

Регресивен данок:- процентот на доходот што се плаќа како данок, опаѓа со порастот на доходот. Овие видови на даноци, од аспект на редистрибутивната функција на даночните системи се сметаат за „лоши“ даноци.⁶⁰

⁶⁰ Квантифицирани примери дадени опширно во книгата: *Современи макроекономски концепции и економскиите политики*, Фити Академик Таки, Економски факултет, Скопје-2001; стр.153-159

Значаен сегмент на реформирање на даночниот систем на Република Македонија, претставува фискалната децентрализација, според која централната власт, пренесува дел од своите надлежности врз единиците на локалната самоуправа. Имено, согласно Законот за фискална децентрализација, како изворни приходи на единиците на локалната самоуправа (во целина) се определуваат: данокот на имот; данокот на наследство и подарок; и данокот на промет со недвижности и права, како и соодветен процент од персоналниот данок од доход и данокот на додадена вредност, кој во моментот како процент на учество на единиците на локалната самоуправа е на релативно ниско ниво, што упатува на неопходноста од согледување на можноста за зголемување на истата, што ќе резултира со пораст на нивната економска моќ.

Вредно за спомнување, кога станува збор за даночниот систем на Република Македонија, се релативно ниските стапки на даноците во однос на земјите во опкружувањето. Предноста на ваквиот пристап е во создавање поволна бизнис клима во земјата, за да во исто време, вака утврдените ниски стапки, претставуваат реален ризик за зголемување на буџетскиот дефицит, со можност за продуцирање на негативни ефекти на макроекономско ниво.

Битен сегмент во контекст на структурната поставеност и ефикасност на постојниот даночен систем, секако се и даночно-техничките принципи, кои како такви се востановени во интерес како на даночната администрација, така и на даночните обврзници. Тие се подразбираат како логични и иманантни за секој даночен систем при што го детерминираат неговото успешно функционирање. Во спомнатите даночно-технички принципи спаѓаат: „(1) принцип на законитост на даноците; (2) принцип на прецизност и одреденост на даноците; (3) принцип на угодност на даноците; и (4) принцип на економичност во наплата на даноците”.⁶¹

Во оваа прилика, посебна елаборација заслужува принципот на економичност во наплатата на даноците, а со тоа и на социјалните придонеси (забелешка на авторот на трудот). Само ќе констатираме, дека предметниот принцип инсистира на минимизирање на трошоците за наплата на даноците во полза на државата, како и на трошоците на даночните обврзници, во врска со исполнувањето на нивната даночна обврска.

⁶¹ Атанасовски Проф. Д-р Живко: *Јавни финансии*, Економски факултет-Скопје; Скопје-2004, стр.54

Утврдувањето, наплатата и контролата на наплата на даноците, поврзани се со одредени трошоци, што ги прават надлежните даночни служби кои ги вршат овие задачи. Имено, нето-износот на даноците е помал од бруто-износот за трошоците на оданочувањето. Од тие причини, се налага како иманентна потреба, трошоците на оданочување да бидат што помали, а нето-ефектот на даноците што поголем.

„Економичноста на оданочувањето зависи од низа на фактори. Еден од факторите е и рационалната даночна структура. Доколку даночниот систем го сочинуваат помал број на изобилни даночни облици, се создаваат реални претпоставки за зголемување на трошоците на оданочувањето и обратно. Рационализацијата на даночната структура треба да обезбеди примена на помал број на современи даночни облици, организирани врз критериумите за рестриктивна примена на даночните бенифиции (ослободувања, намалувања и сл.) со истовремена примена на што помал број на даночни стапки. Изборот на техниката на пресметување и на начинот на плаќање може да ја зголеми економичноста во оданочувањето. Така, методот на плаќање на даночни обврски „по одбиток“, со пресметување, запирање и плаќање на данок на самиот извор на приходите, при нивната исплата, е еден ефикасен и за државата многу економичен начин за собирање на даноците, за кој се трошат релативно мали средства (на п.р. за контрола сл.), но сепак спомнатиот метод не е применлив кај сите видови на даноци”.⁶² Оттука, наплатата на даноците преку методот на плаќање од страна на самите даночни обврзници, во пропишани рокови и со користење на посебни формулари, особено преку е-даноци, истотака ја поефтинува и ја чини поефикасна и порационална наплатата на самите даноци.

Минимизирањето на трошоците во врска со покривањето на даночната обврска од страна на обврзниците, ја претставува другата страна на принципот на економичност. Трошоците за плаќање на даноците, кои се познати како посредни административни расходи, се јавуваат во врска со водењето евиденција, пополнување на даночните пријави, користењето стручна помош и т.н. Истите можат да бидат голем товар за даночниот обврзник, кога даночниот систем е сложен и кога поради тоа на обврзниците им се наметнуваат бројни обврски од административно-технички карактер. Заштитата на економскиот интегритет на даночниот обврзник како и јакнење на неговата даночна

⁶² Kesner-Skreb, M. i Kulis, D., 2001. *Porezni vodici za gradane*. Zagreb: Institut za javne finansije; str. 38

способност налагаат, посредните административни расходи да бидат што помали, а квалитетот на услугите на знатно повисоко ниво.

Оттаму важен фактор на економично оданочување, е постоење на рационално организирана, оптимално кадровски екипирана, стручно компетентна и технички опремена даночна администрација.

1.7 Улогата на Управата за јавни приходи во рамки на даночниот систем на Република Македонија

Во контекст на реформата на платниот систем на Република Македонија, започнат во 2001 година, се пристапи кон покомплексни реформски зафати, кои тангираа повеќе институции кои имаа допирни точки со системот за платен промет. Тогашниот платен систем, како од регулаторен така и од институционален аспект, се базираше на наследениот концепт од поранешната југословенска федерација, на постоење посебна централизирана државна институција т.н. Завод за платен промет. Ваквиот систем во дадените услови, беше оценет за нефункционален „како од регулаторен така и од оперативно-институционален аспект“⁶³, поради што реформата бараше комплетна промена на законската регулатива, реорганизација на институциите во државата инволвирани во платниот систем и едновремено поставување на нов функционален национален платен и даночен систем. Ваквиот пристап, иако во почетокот генерираше сериозни проблеми, меѓутоа подоцна претставуваше добра основа и предуслов за спроведување покомплексни реформи, посебно во сверата на даночниот и монетарен систем, во периодот по осамостојувањето на Република Македонија.

Основна цел на Управата за јавни приходи, во контекст на даночниот систем, е преку создавање објективни услови за оптимално имплементирање на постојните функции и ново утврдените задачи, да се сведе на:

⁶³ НБМ: *Стратегија на развој на платниот системна РМ во 2011 година*; Скопје-август 2011 година; str.9

1. Оспособување и охрабрување на даночните обврзници доброволно да ги исполнуваат даночните обврски без интервенции и асистенција на даночната администрација;

2. Обезбедување на својата улога во рамки на даночниот систем, односно општеството, како професионална институција, подготвена да помогне на даночните обврзници и способно ефикасно да ги решава обврските во доменот на даноците и наплатата на социјалните придонеси;

3. Обезбедување зголемено ниво на даночни приходи во буџетот на Република Македонија за финансирање на општите и заеднички потреби; и

4. Обезбедување ефикасно спроведување и имплементација на даночна политика, при што врз основа на согледувања предлага измени и дополнувања на истата.

Ќе се смета дека даночната администрација, односно Управата за јавни приходи, во рамки на даночниот систем, согласно позитивните законски прописи и надлежности, преку извршување на постојните функции и новоутврдените задачи, успешно ги извршува доколку успее да:

- Управува (менаџира) со односите помеѓу даночните обврзници до степен на подобрување на нивното задоволство од добиените услуги;

- Постигне степен на свесност на даночните обврзници за нивната социјална улога во општеството;

- Создаде средства и механизми за пристап на даночните обврзници до даночната администрација, со цел да ги добијат потребните информации;

- Ја зголеми посветеноста на вработените во нивното настојување да им помогнат на даночните обврзници; и

- Обезбеди знаење и интегритет на вработените за да ги решаваат проблемите на даночните обврзници;

Од предходното, квалитативната реорганизација на работењето на Управата за јавни приходи, како и подобрувањето на услугите кон даночните обврзници, се неопходни за усогласување согласно потребите кои ги наметнува даночниот систем, при што некои аспекти посебно ќе бидат елаборирани.

1.8 Модернизацијата на Управата за јавни приходи како долгорочна управувачка активност

Во овој контекст се разгледуваат модернизацијата на технологијата и модернизација на знаењето. Инаку, модернизацијата е значаен процес со силно влијание врз јакнењето на институционалниот капацитет на даночниот систем. Се манифестира преку развојот на информатичка технологија во рамки на самиот даночен систем и интегрирано ИТ опкружување, која во целост ја поддржува деловната стратегија на системот, ги олеснува постапките, овозможувајќи највисоко ниво на ефективност и истовремено добивање на соодветни продукти според вложувањата.

„1. Во контекст на согледување на стратегијата на ИТ во даночниот систем, посебно внимание заслужува развојот на информатичката и комуникациона технологија, конзистентна на Управата за јавни приходи на Република Македонија, како даночна институција.

Унапредувањето на ИТ, во рамки на Управата за јавни приходи како значаен развоен фактор и интегрирано ИТ опкружување, подржувајќи ја деловната стратегија на спомнатата институција, ги олеснува постапките, овозможувајќи највисоко ниво на ефективност и истовремено добивање на соодветни продукти според вложувањата. Во контекст на ваквите согледувања, посебно внимание заслужува развојот на информатичката и комуникациона технологија, конзистентна на Управата за јавни приходи”.⁶⁴ Во контекст на предното, значајно е да се обезбеди:

- Создавање на информатичка стратегија на Управата за јавни приходи, која ќе ги поддржува достигнувањата на нејзините деловни цели;
- Создавање на таков даночен информативен систем, кој ќе ги задоволува потребите на корисниците на Управата за јавни приходи (даночните обврзници, другите институции, владините служби и ЕУ-институциите);
- Обезбедување на ИТ систем со најнова технологија (задолжително компатибилна со постојната) за постигнување на целите во системот: Управа за јавни приходи;
- Максимизирање на вредноста на ИТ податочни ресурси, преку постојан висок квалитет и оправданост на дадените услуги во системот;

⁶⁴ Димитријевиќ Проф. Д-р Марина: *Реформски изазови, модернизација њореске администрација у Србији*; Удружење правника Србије; Београд-2003 година; стр.443

- Обезбедување на технички решенија (вклучувајќи компјутерска архитектура, оперативни системи, апликативен софтвер, комуникациски методи и системи за управување со базите на податоци), при што неопходна е селекција на проекти врз основа на финансиска оправданост (исплатливост), соодветност за задачите и во согласност со документираните начела на ИТ;
- Подобрување на нивото на автоматизација на интерните процеси во Управата за јавни приходи, примарно пеку сопствен апликативен развој;
- Развој на WAN во даночната администрација:- обезбедување на мрежен софтвер за Управата за јавни приходи и заштита на системот; подобрување на карактеристиките на регионалните сервери; подобрување на карактеристиките на централниот сервер; префрлување на работата на даночните одделенија на регионален сервер и т.н.;
- Развој на WEB базирана комуникација со даночните обврзници;- обезбедување на нов WEB сервер; овозможување на даночна интегрирана картица по даночен обврзник на web; пополнување на даночни пријави на web од страна на даночни обврзници (поврзано со електронски потпис);
- Континуиран процес на замена на дотраената и технолошки застарена компјутерска опрема: тековно осовременување на компјутерската опрема (персонален сметач, печатари, сервери и т.н.);
- Подигање на нивото на сигурност и заштита на податоците; обезбедување на хардверска поддршка на серверите од надворешен фактор; обезбедување на софтвер за заштита на системот; уреди за непрекинато напојување; обезбедување пренос на сите податоци до републички сервер; и обезбедување на backup сервер на централниот сервер;
- Обезбедување на соодветен број софтверски лиценци, согласно потребите на Управата за јавни приходи: обезбедување на мрежен софтвер за администрација и заштита на системот; како и обезбедување на соодветни лиценци за пакет на web продукти;
- Интегрирање во системот на комуникација и размена на податоци со останатите државни и финансиски институции: поврзување со институции за потребата од пренос и размена на податоци.

Наведените елементи објективно е можно да се реализираат и во краткорочен плански период како дел на стратегијата за унапредување на информатичката технологија. За процесот на перманентното унапредување на ИТ како значаен развоен фактор, од значење

се човечките ресурси односно нивно оспособување преку стекнување нови знаења и вештини за имплементација на ИТ во процесот на работењето. Оттука, за истакнување е перманентната потреба од обуки на вработените, во неколку домени, за што ќе следи посебна елаборација.

„Имплементацијата на развојот на информатичка и комуникациона технологија конзистентна на Управата за јавни приходи, по сите изнесени параметри, претпоставува модерна Управа за јавни приходи, способна да се носи со современо поставените задачи пред неа и со тоа обезбеди ефикасност во работењето”.⁶⁵

2. Модернизација на знаењето: Во секој современо организиран јавен сектор, унапредувањето на човечките ресурси е клучен фактор на зголемување на ефикасноста и ефективноста и на даночниот сектор. Стратегијата за унапредување на човечките ресурси на ниво на држава се реализира од страна на сите делови, подеднакво од страна на јавниот сектор. Во тие рамки се реализира и на ниво на самиот даночен систем. „За нејзина реализација, потребно е организирано управување со човечките ресурси, преку имплементирање на систем на знаења со траекторија на нивно постојано унапредување и модернизација”⁶⁶. Тоа е впрочем, вистински пристап за управување со човечките ресурси кој потоа генерира и се фокусира на зголемување на креативноста во извршување на работните обврски и задачи, а преку тоа и подобрување на продуктивноста на трудот, низ поголема посветеност на вработените во издигнување на работните вештини, знаења и култура, посебно на работната средина.

Во структурите на голем број земји, постојат организациони единици кои се грижат за оваа проблематика, што упатува на потребата за развој на ваква институционална инфраструктура и кај нас. Но проценка е „дека организационите единици треба да се водат од менаџери но не и од специјалисти”.⁶⁷ Со унапредувањето на човечките ресурси се добиваат бројни ефекти во смисол на: оптимално искористување на кадарот, мотивиран кадар, заштеда на време и ресурси, поголеми резултати, ефикасен мониторинг, поголема одговорност, ширење на нови односи и култура, и пред се, повеќе знаења на сите полиња. Затоа, во стратегијата на човечки ресурси најчесто се опфаќаат следните прашања:

⁶⁵ www.neocom.com.mk

⁶⁶ Needle N. *Business in Context*, Champan and Hall 2009; s.289

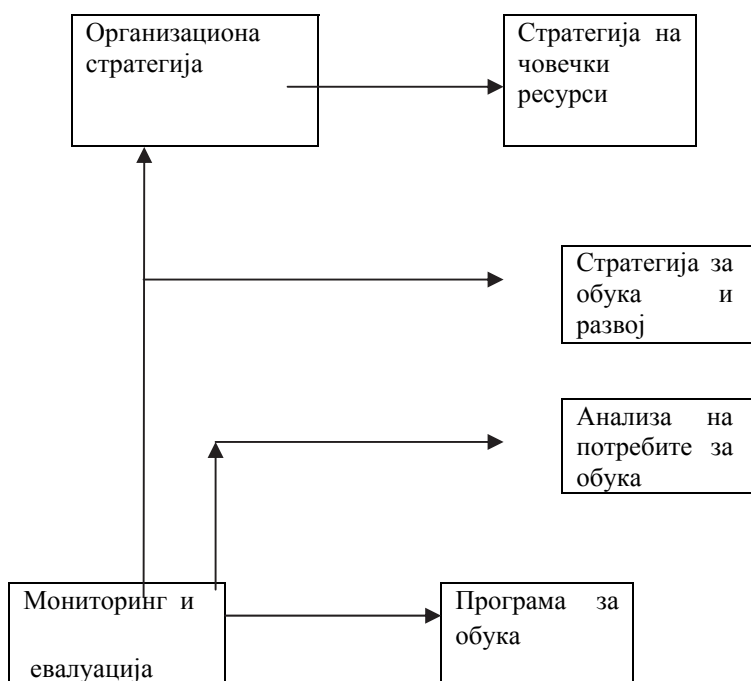
⁶⁷ Story J. *Human Resource Management in Public Sector Public Money and Management (Autumn)2008*; s.19-24.

управувачка способност; соодветна организациона структура; системи за награда и казнување; поврзаност на индивидуалните резултати со планираните активности; унапредување на вештините и знаењето на вработените; како и обуките и нивните приоритети.

Од приоритетните активности во делот на унапредување на кадрите, се смета: организирање на обуките како перманентна активност, кои како такви се составен дел на унапредувањето на човечките ресурси во поширока смисла на зборот, при што исклучиво се одредуваат потребите и се планираат активностите. Во тој контекст, во практиката од посебно значење е вмрежувањето односно поврзаноста помеѓу планирањето и самите обуки (Табела бр.1.6,)

„Секоја програма за обука се оценува од аспект на нејзината ефективност. Така, на ниво на министерства, во развиените земји постојат истражувачки центри за следните задачи: развој на нова менаџерска практика; прашања во врска со организационата ефикасност и ефективност; развој на менаџерското знаење за организационите методи; истражување на различни стимулативни системи за наградување и т.н.”⁶⁸

Табела бр.1.7 Однос помеѓу планирањата и обуката:



Извор: Doherty Tony and Horne Terry: *Managing Public Sector* ci delo, str.431

⁶⁸ Dimitrijeviq Marina: *Reformski izazovi modernizacije poreske administracije u Srbiji*; Pravo i demokratska kultura- Beograd: Udruzenje pravnika Srbije, 2003- Tom 2, br.10 (2003), str. 437-448; ISSN86-7148-044-5

Глава-II Организационо-управувачките промени

Во овој дел, предмет на опсервација се согледувањата по однос на взаемните меѓусебни влијанија помеѓу потребата од реформски промени и улогата односно влијанието на увозното и домашно know-how во нивната реализација, посебно преку проекти поддржани од странство, а за трансформација на системот: Управа за јавни приходи.

Се започнува со првата фаза на транзиција (во која се случува трансформација на поранешниот Завод за платен промет, а за која предходно стана збор), до денешните зафати на осовременување на функциите на Управата. Посебно е значаен сегментот, поврзан со функциите на системот: Управа за јавни приходи, во контекст на постојната правна регулатива, од аспект на даночните обврзници и Владата.

Промените во сите системи (фискален, финансиски и сл.), условуваат потреба од промена на постојните функции на системот. Идентификувањето на одделни специфични потреби на поделни категории на даночни обврзници, налага потреба од промени во постојната организациона поставеност на системот: Управа за јавни приходи, преку создавање флексибилни и ефектни даночни шалтери за мали и средни даночни обврзници и посебно шалтер за големи даночни обврзници. Ваквата поставеност, од организационен аспект, повлекува низа промени во доменот на управувачките активности. Воедно треба да се имаат во предвид и промените во управувачката структура, детерминирани од новините кои ги реализира и планира Европската унија.

Во контекст на ова прашање, од посебна важност е соодветното дефинирање на целите, визијата и стратешките задачи на системот: Управа за јавни приходи. При што, од не помало значење е дефинирањето на правците на промените во контекст на интеграционите процеси во ЕУ, во тој дел посебно: ефикасна функционалност во рамки на финансискиот сектор, нормативно прилагодување кон ЕУ-стандардите, организациона консолидација, унапредување на управувачката структура и управувачките функции, унапредување на технолошката основа, како и информационо поврзување на ниво на системот и окружувањето.

2.1 Реформски промени и улогата на увозното и домашно know-how во нивната реализација

Реформски промени во Управата за јавни приходи, во крајна инстанца имаат за цел зајакнување на административните капацитети на истата, потпомогнато со законодавство кое се усогласува со европското Aqwi, како и со домашното и странско know-how, без кои вештини и знаења невозможно е имплементирање на промени.

Постојат повеќе причини за потребата од реформски промени во даночната администрација:

„Прво, додека даночната политика и законската регулатива во областа на даноците, создава потенцијал за зголемување на даночните приходи, реалниот износ на наплатата на утврдените даночни обврски, што директно влијае врз ликвидноста на буџетот на државата, зависи од ефикасноста и ефективноста на даночната администрација. Слабостите во јавната администрација директно влијаат врз несоодветна наплата на даноци, што во продолжение, генерира мултиплицирани дефекти на макроекономско ниво;

Второ, дефектите во даночната администрација, директно влијаат врз развојот и инвестиционата активност на приватниот сектор. Во тој контекст, за приватните инвеститори, од значење не е само формалната страна на функционирање на даночната администрација, напротив ако истата се перцепира како произволна и неорганизирана, директно ги обезхрабува инвестиционите вложувања;

Трето, даночната администрација рутински фигурира и се позиционира при самиот врв во структурата на јавниот сектор, со висока потенцијална присутност (фактор) на корупција. Цената на ваквата појава е висока како за Владата, така и за даночните обврзници. Владата губи значаен износ на приходи преку дозволени неоправдани даночни олеснувања, додека чесните даночни обврзници страдаат од корупцијата во даночната администрација преку генерирање на злоупотреби од разни форми и облици (на пример, неоправдано одолговлекување на постапките, што доведува до дополнителни судски трошоци, а помилувања кон некомпатибилни конкуренти; и

Четврто, и конечно, реформските промени во даночната администрација се потребни во правец на опремување со софистицирана ИТ опрема, која ефикасно ќе ги спречи шемите на даночно затајување. Имено, во услови на глобализација, се произведуваат стоки и услуги

од страна на субјекти подложни на данок во повеќе земји. Ова, од своја страна претставува огромна можност за манипулирање со трансакции а за намалување на даночното оптеретување. Постојењето на „даночните раеви”, електронските финансиски трансакции, како и употребата на интернетот во трговијата, претставуваат главни предизвици во спроведувањето на даночната легислатива”⁶⁹

Оттука, општествено-економскиот и техничко-технолошкиот развој, како надворешен амбиент (опкружување) на даночниот систем, детерминираат потреба од следење и развој на предметниот систем. Управата за јавни приходи како имплемент на даночниот систем, неопходно е во континуитет и перманентно во себе да инкорпорира постојано нови управувачки знаења до кои би се доаѓало со имплементирање на домашно и увозно know-how. Спомнатиот тип на знаења се неопходни пред и се поради:

- Потребата од постојани промени во организационата и функционална поставеност на Управата за јавни приходи, со цел постигнување подобра ефикасност во контекст на дадени услови;

- Потребата од имплементација и унапредување на законската регулатива од областа на даноците и социјалните придонеси, како и изготвување и примена на правилници, инструкции, упатства и т.н. поврзани со правилната и уедначена постапка на примена на истата;

- Иницирање на нови законски проекти, како и измени и дополнувања на постојните закони од областа на даночниот систем, пред Министерството за финансии и Владата, што како потреба го наметнува искуството и сознанијата добиени при имплементација на истите , при што се доаѓа до потреба за нормативно или поинакво регулирање на одделни прашања;

- Динамичниот техничко-технолошки развој, кој успешно навлегува во сите домени од општествено-економскиот живот и во Република Македонија, не може во дадени услови да не ја тангира и даночната администрација; и секако на крај

⁶⁹ Суботик Проф. Д-р Драган: *Јавно управување имодернизација јавној сектора Србије*; Институт за политичке студии, Београд-2010, вол.9, бр.2, стр.68

- Изучувањето и владењето на странски јазик, е потреба и неопходност за вработените во даночната администрација што од своја страна е детерминирана од потребата на инкорпорирање на истата во системот на ЕУ”.⁷⁰

Тргувајќи од предното, како и од повеќе други анализи, недвосмислено може да се констатира дека даночната администрација во Република Македонија, е недоволно функционална, посебно компаративно гледано со земјите членки на ЕУ.

Посочената потреба од реформски промени и нивна имплементација, е во директна корелација со перформансите на Управата за јавни приходи, по однос на расположиви ресурси во даден момент, како и подготвеноста за искористување на домашното и странско know-how во нивната реализација. Како резултат на предното, од посебно значење е создавање на т.н. „оперативен центар” за обука на кадри, во кој би биле инволвирани пред се и домашни експерти, од и вон Управата за јавни приходи, како и странски експерти ангажирани преку владини и невладини организации од ЕУ, во тој контекст (од досегашното искуство), посочуваме на експерти од: GTZ, CAFAO, IOTA, Холандската влада и др. При тоа, тргнувајќи од актуелните проценки за потребите на Управата за јавни приходи, обуките неминовно би требало да бидат усмерени кон: програми кои задолжително во себе ќе содржат увозно know-how; управување со конкретни проекти (досегашни и нови); дефинирање на стратегии за управување со вишиот раководен кадар; канцелариски менаџмент и контрола на квалитет на истиот; автоматизирана регистрација на даночните обврзници преку едношалтерскиот систем; управување со бази на податоци; формирање на тим за управување со информативниот систем, и др.

Со продолжување на активностите за унапредување на знаењата и вештините на даночните службеници, користејќи го при тоа know-how како алатка, се овозможува ефикасно и успешно остварување на понатамошните фази на процесот на пристапување на Република Македонија кон ЕУ. Ваквиот пристап, во иднина ќе обезбеди постојано јакнење на Управата за јавни приходи во активно креирање на секторски политики.

⁷⁰ Benaziq M-r Sc. Alen: *Organizacijske promjene I efikasnost drzavne uprave*; Udruzewe pravnika Srbije; Beograd-2007 godina, str.443

2.2. Функции на системот: Управа за јавни приходи во рамки на постојната правна регулатива

Разбирањето и идентификацијата на функциите, води кон анализа на промените во домашното окружување. Транзицијата како што истакнавме внесе фундаментални промени, кои доведоа до измени на сите аспекти од работењето. Оние кои се преточени во закони, се основните функции кои претставуваат предизвици за понатамошни промени.

Управата за јавни приходи како значаен сегмент во рамките на севкупниот даночен систем на Република Македонија, и во тој контекст претставува значајна карика во спроведување и имплементација на даночната политика. Како таква и припаѓаат низа мошне значајни функции определени со устав и законски акти. Во оваа прилика, ќе ги спомнеме управните (административни) и други стручни работи кои ги извршува Управата за јавни приходи во својство на даночна администрација: „спроведување на закони и други прописи од областа на даноците; врши регистрација на даночни обврзници со доделување на единствен даночен број и водење единствен регистар на даночни обврзници; врши прием на даночни пријави и внесување на даночните побарувања во даночната евиденција; утврдување на даноци согласно законските прописи; инспекциски надзор во согласност со закон; наплата на даноци; водење на даночна евиденција; одобрување на одложено плаќање на даночен долг на даночните обврзници; спроведува фискализација (евидентирање на готовинското плаќање); администрира со интегрирана наплата, која се состои во пријавување, утврдување, наплата и контрола на придонесите од задолжителното социјално осигурување (придонес за пензиско и инвалидско осигурување, придонес за здравствено осигурување и придонес за вработување во случај на невработеност) и персоналниот данок од плата, во единствена постапка, која го врши Управата за јавни приходи; поврат на повеќе или погрешно платен данок; воведување, организирање, користење и развој на единствен даночен информационален систем; следење и анализирање на даночните приходи; води прекршочна постапка и постапка за порамнување за прекршоци од областа на даноци; следење и анализирање на промените во прописите за даноците и функционирањето на даночниот систем; соработка со даночни органи на други држави и проучување на нивните даночни системи; следење на примената на меѓународните договори од областа на даноците; давање на меѓународна правна помош во даночни претмети и постапки; издавање

на разни уверенија , потврди и други документи по однос на платени даноци; донесување финансиски план, програма и извештаи за работа; донесува оперативни инструкции; планира и спроведува обуки за усовршување и оспособување на даночни службеници; дава толкувања и појаснувања на даночните обврзници за примена на прописите од областа на даноците како и обезбедување на јавност и транспарентност во работата на Управата за јавни приходи”.⁷¹

Покрај идентификуваните функции определени со Устав и закони, Управата за јавни приходи собира и обработува податоци за утврдените и наплатени даноци, врз основа на што и самата предлага измени во даночната политика , прописите за даноци и на други прописи, заради унапредување на даночниот систем и зголемување на ефикасноста во наплатата на даноците. Таа, истотака врши работи што се однесуваат на утврдување на обврска за плаќање на други јавни давачки, врз основа на склучен договор со надоместок (судски такси, радиодифузна такса и др.).

2.3 Потреба за нови промени во функциите на системот: Управа за јавни приходи

Дијалектиката на општествено-економскиот развој на секое општество, па и на нашето, детерминира односно инсистира на дополнување на постојните и креирање на сосема нови задачи за даночната администрација односно во конкретниот случај на Управата за јавни приходи, како би била истата во чекор со новонастанатите промени во самиот систем и неговото окружување. Функциите на Управата за јавни приходи утврдени со закон, се основа за идентификација на новите, иновирани или унапредени (изменети, дополнети) задачи. Во оваа прилика ќе укажеме на некои од нив:

1. Доградба и развој на даночните евиденции:- Градењето на системот на евиденции за социјалните придонеси од плата по исплатител и по осигуреник, интегрирање во сите приходи на граѓаните, доградување и развој на даночните евиденции;

⁷¹ Закон за Управата за јавни приходи („Службен весникна РМ” бр.81/2005)

2. Идентификување на нерегистрираните даночни обврзници и нивно вклучување во легалниот даночен систем:- Во делот на откривање на нерегистрирани даночни обврзници и нивно внесување во редовните законски токови, изискува неопходно воведување на интегриран информациона систем и издигнување на повисок степен на соработката помеѓу Управата за јавни приходи со другите инспекциски органи, во тој контекст посебно со пазарната инспекција; царинската управа; Министерството за внатрешни работи и други институции и органи, при тоа истовремено зголемувајќи го бројот на заеднички и координирани контроли;

3. Минимизирање на трошоците за наплата на приходите во полза на државата и на трошоците на даночните обврзници, во врска со исполнувањето на нивната даночна обврска. Задачата би требало да се реализира преку: забрзување и натамошно осовременување на интеграционите процеси на наплатата на даноците и социјалните придонеси; создавање широка примена за воспоставување на on-line врски помеѓу Управата за јавни приходи и даночните обврзници, во тој контекст и можност за доставување на сета документација по електронски пат, како и поедноставување и редуцирање на сите образци и т.н.;

4. Изградба на систем на утврдување на ризичност на даночните обврзници по сите видови јавни давачки:- Ваквата задача базира врз основа на веќе стекнатите искуства од примената на критериумите и мерилата за утврдување на ризичноста на даночните обврзници по основ на данокот на додадена вредност;

5. Воспоставување на критериуми и евиденции за изградба на менаџмент информативен систем:- за профункционирање на предното, мора да се изврши соодветна софтверска доградба на апликативното решение на менаџмент информативен систем;

6. Воспоставување на систем на водење на даночните евиденции со специфични апликативни решенија:- инкорпорираат во себе посебно пропишани процедури и протоколи за соработка, што треба да претставува императив на даночната администрација;

7. Создавање на контакт центри:- во функција на трансформирање на Управата за јавни приходи во вистински сервис на граѓаните односно на даночните обврзници, потребно е натамошно зајакнување на т.н. контакт центри, во смисол на нивна опременост со софистицирана опрема, проширување на нивната територијална распространетост како и продолжување на работното време, со основна функција, информирање на даночните

обврзници за нивните права и обврски кон даночната управа, со можност, даночните обврзници да поднесуваат поднесоци од најразлични видови до Управата за јавни приходи, од било каде на територија на Република Македонија, при тоа независно од месната надлежност на организационата единица на Управата за јавни приходи, со што се поедноставува постапката во однос на време и трошоци од аспект на даночниот обврзник;

8. Редифинирање на поставеноста на даночните шалтери:- поставеноста и функционирањето на даночните шалтери, за релативно кус временски период, покажа низа дефекти од аспект на ефикасност, функционалност и економичност, предизвикана пред и се од несоодветна територијална разместеност. Оттука, основен критериум за нивно функционирање треба да биде бројот на потенцијални даночни обврзници и оддалеченоста од повисоките организациони форми на поставеност на даночната управа. Според логиката на спомнатиот принцип, оправдано е нивно лоцирање во кругот на поголемите даночни обврзници, во тој контекст посебно, увозно-извозно оријентираните даночни обврзници; царинските терминали; индустриските зони и сл.

„За логистичка поддршка во исполнувањето на вака дефинираните нови задачи поставени пред даночната администрација, секако е неопходен и интензивен развој на информатичко-комуникационата технологија”.⁷²

Реализацијата на идентификуваните цели, функции и задачи, во голем дел ќе биде детерминирана од тоа колку во континуитет ќе се создаваат, соодветни професионални и управувачки знаења на ниво на даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

2.4 Идентификување на потребите на одделни категории даночни обврзници

Потребата од промени во функција на подобрување на услугите кон даночните обврзници, упатува на потребата од идентификување на потребите на одделни категории на даночни обврзници, што од своја страна изискува проактивен однос кон квалитативна реорганизација на Управата за јавни приходи.

⁷² For more about tax trends in the OECD and in the EU, see: Ott, K. [et al.] (2010)

Врз основа на така поставена цел, разграничувањето на работите и работните задачи во Управата за јавни приходи, во основа се поврзани со:

- „Субјекти кои извршуваат економски активности (бизнис заедница); и
- Поединци и нивните остварени приходи (физички лица)”.⁷³

Воведувањето на интегрираната наплата и концептот на „брuto плата”, ја наметнува потребата од градење на систем на евиденции за социјалните придонеси од плата по исплатител и осигуреник; интегрирање на сите видови приходи на граѓаните; доградување и развој на даночните евиденции до обезбедување на нивна едноставност и точност.

Со интегрирање на податоците за социјалните придонеси и персоналниот данок од доход, кои произлегуваат од пријавите за плата; од пријавите за приходи кои се оданочуваат; од годишните извештаи на исплатувачот на приходи; од годишните даночни пријави; а потоа и од податоци кои Управата за јавни приходи, ги превзема од другите институции, како и новите податоци кои во иднина ќе ги превзема од други бази на податоци, ќе се оформи функционална целина и квалитетна основа за оданочување и услуги кон стопанските субјекти и граѓани како даночни обврзници. Програмската апликација ДАНИС со која располага Управата за јавни приходи, во која е вклучена обработката на информации, преку образецот ПДД (персонален данок од доход), добиени од работодавачите во врска со вкупно исплатените плати, неопходно е да се догради, не само за годишно туку и на месечно ниво, со што би се добила поголема транспарентност во подмирувањето на обврските во овој дел.

Предноста на Управата за јавни приходи во однос на обработката, проценката, ревизијата и другите активности потребни за собирање на социјалните придонеси, е од аспект на економија на обем. Исто така, Управата за јавни приходи е подобро опремена во смисол на справување со спомнатите активности, како и во однос на фискалната сигурност на истата. „Дополнителна предност на интегрираната наплата е и во фактот што вработените лица и работодавачите, обврските по однос на персоналниот данок од доход и социјалните придонеси ги плаќаат на едно место, со еден сет образци со редуцирани

⁷³ Управа за јавни приходи: *Стратешки приоритети на УЈП за период 2011-2013 година; Скопје-2010 година.*

трансакциони постапки, што во крајна линија ги намалува трошоците по однос на подмирување на даночните обврски”.⁷⁴

Со цел да се овозможи поблиско следење на позначајните даночни обврзници (од повеќе аспекти), со големо влијание врз даночните приходи, во рамки на реструктурирање на организационата поставеност на Управата за јавни приходи, веќе функционира и Дирекцијата за големи даночни обврзници.

Предното, резултираше и поради фактот што спомнатите даночни обврзници имаат пообемни и комплицирани трансакции. Концентрацијата на големите даночни обврзници, овозможува на Управата за јавни приходи да ги распореди квалитетните човечки ресурси и соодветна модернизација на информационата технологија, што од друга страна ги поедноставува контактите на ваквата категорија на даночни обврзници, со управата за јавни приходи, преку имплементација на современа технологија.

По аналогија на предното, тргнувајќи од предностите за самата Управата за јавни приходи и даночните обврзници, потребно е во рамки на организационото форматирање, да се создаде и функционира т.н. Дирекција за мали и средни даночни обврзници.

Во рамки на настојувањата за децентрализација на функцијата „услуги на даночни обврзници”, потребно е забрзување на процедурите за вистинско профункционирање на даночни шалтери во сите населени места, со цел доближување на услугите до даночните обврзници.

Во контекст пак на зајакнување на методите на управување со долгот, потребно е воведување на методи на предупредување и опоменување за плаќање на долгови пред отпочнување на постапка за присилна наплата; утврдување на методи за наплата на даночни долгови од јавни претпријатија; и од даночни обврзници кои имаат побарувања од државни институции и јавни претпријатија.

Воведување на интегриран автоматски систем за постојана електронска комуникација на даночните обврзници со Управата за јавни приходи, а за автоматско пренесување на податоци од фискален систем во вид на дневен финансиски извештај, е секако императив на времето.

⁷⁴ Блаж Проф. Д-р Хелена: *Трошкови оппорезивања пословних субјекти*; Економски факултет-Ријека, УДК, стр.28

Во функција на даночните обврзници е и отворената бесплатна телефонска линија, со дестинација:

- Спречување на коруптивното однесување на вработените во Управата за јавни приходи;
- Спречување на непрофесионално однесување на вработените во Управата за јавни приходи; и
- Отстранување на други девијантни појави.

Вака дефинираните потреби на даночните обврзници создаваат оптимални можности за воведување на промени во Управата за јавни приходи и приближување на истата кон таквите од земјите на ЕУ.

2.5 Цел, визија и стратешки задачи на системот: Управа за јавни приходи

Основна цел на Управата за јавни приходи, како подсистем на даночниот систем, е со помош на постојните и примена на нови вештини и знаења, да обезбеди висок квалитет на услуги на даночните обврзници, како и поедноставни даночни постапки, за навремено и точно исполнување на обврските од страна на даночните обврзници, како и праведна и ефикасна наплата на даноците и јавните давачки.

Управата за јавни приходи треба да се моделира, преку имплементирање на нови знаења и промени, во професионална организација во контекст на јавниот сектор во Република Македонија, со визија кон зголемување на административните капацитети, имплементација на современа технологија, подигнување на квалитативните стандарди на деловните процеси и приближување до практиките и стандардите на ЕУ, преку дефинирање на стратешки цели. Оттука, мошне значајно е дефинирањето на стратешките цели и задачи на Управата за јавни приходи, при што во основа како посуштествени може да се сметаат:

1. Зголемувањето на ефикасноста на Управата за јавни приходи;
2. Подигнување на нивото на доброволно исполнување на даночните обврски;
3. Развој на професионализмот кај човечките ресурси и подобрување на услугите за работа на Управата за јавни приходи; и

4. Подобрување на односите меѓу Управата за јавни приходи и јавноста”.⁷⁵

За остварување на вака дефинираните стратешки цели и задачи потребно е дефинирање на бројни активности кои ќе создадат услови за имплементација на истите, кои се елаборирани во друг контекст.

Дефинираните активности за спроведување на утврдените стратешки цели на Управата за јавни приходи, даваат оптимални резултати, само во услови на симултано применување на истите, што подразбира: правовремено програмирање од аспект на потребни ресурси и интерактивност во фаза на имплементација помеѓу различните активности (меѓусебна координација). За постигнување на предходното потребни се знаења.

2.6 Правци на модернизација во контекст на интеграционите процеси во ЕУ

Прашањето на реформите, во тој контекст и модернизацијата на даночната администрација е прашање кое предизвикува се поголемо внимание во теоријата и практиката. Од нејзиното ниво, зависи валоризацијата на материјалните фактори и нивната трансформација во економски раст.

Модернизацијата на Управата за јавни приходи, задолжително треба да се движи во правец на:

- Имплементирање на клучните компоненти на модерна управа по теркот на оние во ЕУ. Имено, „меѓу земјите членки на ЕУ најпрво е обезбеден општ концензус по однос на клучните компоненти на добра управа: 1. принцип на владение на правото-сигурност, предвидливост, одговорност и транспарентност; 2. технички, управувачки и организациони способности; и 3. Учество на граѓаните”.⁷⁶

Изнесените принципи се услови за функционирање на Европскиот административен простор (ЕАП). ЕАП опфаќа сет на единствени стандарди за делување на јавната, а со тоа и на даночната администрација, дефинирани со соодветни законски решенија и во пракса се применуваат преку пропишани процедури и соодветни механизми на одговорност.

⁷⁵ Управа за јавни приходи: *Стратешки план на Управата за јавни приходи за периодот 2011-2013 година*; Скопје-2010 година.

⁷⁶ Ljiljana Luciq: *Evrposi prinsipijavne administracije i finansije*; Fiscalis 2013-Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and the Council; od 11.12.2007; str. 81

Работата на администрацијата, во тој контекст посебно даночната администрација, во услови на демократизација на општеството, кон што претендира и Република Македонија, можеен е единствено во услови на:

„- Раздвоеност на јавната од приватна свера на делување, односно јавниот интерес од приватниот;

-Одвоеност на политиката од администрацијата, од причина што секој од нив има своја логика и извор на легитимитет. Во тој контекст, политиката се засновува врз довербата стекната на слободни избори, додека администрацијата се засновува на заслуги и професионални способности на службениците кои се потврдени на конкурсите за вработување, засновани врз закон;

-Развиена индивидуална одговорност на даночните службеници, пред и се поради фактот што секоја одлука, има јасно со закон дефинирана власт за која се одговара;

-Обезбедена заштита на работа, стабилни плати како и дефинирани права и обврски на вработените”.⁷⁷

Тргувајќи од значењето на даноците и даночната политика, како и нивното влијание на други сегменти на економската политика, обврска е да водење компатибилна даночна политика со земјите на ЕУ, во правец на обезбедување на следните стандарди и принципи:

„- Подготовки и создавање услови за примена на принципот на субсидијарност, а тоа значи, целосна изградба на легислатива, согласно стандардите и принципите на ЕУ, посебно во контекст на директното оданочување;

-Недискриминација врз база на државјанство, која подразбира општа забрана на дискриминација врз спомнатата основа на граѓани државјани на земјите членки на ЕУ;

-Мора да се настојува на елиминирање на препреките или дисторзиите кои го загрозуваат единствениот европски пазар, кои произлегуваат од разликите на даночните системи на земјите членки;

-Слободата на движење на луѓето претпоставува забрана за земјите членки, да усвојат било каква мерка која за последица би имала дискриминација, односно ограничување на слободното движење (циркулација) на работници, лица кои самостојно

⁷⁷ Ljiljana Luciq: *Evrposi prinsipijavne administracije i finansije*; Fiscalis 2013-Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and the Council; od 11.12.2007; str. 84

обавуваат дејност, односно припадници на слободни професии, како и слобода за основање на ограноци, филијали и подружници во друга земја членка;

-Слобода на давање на услуги, овозможува заштита како на давателите, така и на примателите на услуги, во ситуации кога се наоѓаат во различни земји членки на ЕУ;

-Слободно движење на капиталот: од аспект на влијание на ова основно даночно право на ЕУ, кои на пример, обезбедуваат неповолен даночен третман на дивиденди или капитални добивки, кои ги примаат домашни компании или физички лица во друга земја членка на ЕУ, ја нарушуваат спомнатата одредба односно принцип”.⁷⁸

Спомнатите принципи на даночните системи и политики на ЕУ, извесно е дека треба да претставуваат траекторија на движење, на даночниот систем и Управата за јавни приходи на Република Македонија, кон нивна модернизација во контекст на интеграционите процеси во ЕУ.

2.6.1 Ефикасна функционалност на Управата за јавни приходи, како подсистем во рамки на финансискиот систем

Вршењето на функциите при функционаланата организација, овозможува низа предности. Со ваков тип на организираност соодествуваат и веќе прифатените мерки од страна на земјите во транзиција кои влијаат врз зголемување на ефикасноста на даночната администрација:

„а) Основање на организациона единица за големи даночни обврзници:- улогата е значајна, дотолку што истата ја сочинуваат експерти-високи професионалци во одредена област. Просечното ниво на професионалност како импут е значајна, бидејќи големите даночни обврзници учествуваат со претежен дел во обезбедување на даночен прилив, односно прилив на буџетски приходи. Оценка е дека поседуваат потенцијал со најголем капацитет да вршат промени, со воведување поефикасни процедури за најзначајните обврзници. Овој сектор вклучува собирање на даноци, контроли и супервизија. Бидејќи се грижат за големи компании кои имаат едуцирани правници, економисти, сметководители, често со деловни единици во странство, при што и професионалците од овој сектор нужно мора да го унапредуваат своето знаење;

⁷⁸ Исто, стр. 30

б) Промени во постапката на оданочување на средните и мали даночни обврзници:- респектирањето на спецификите на овие категории на даночни обврзници, истотака инсистира на воведување на посебни организациони единици во рамки на Управата за јавни приходи, специјализирани токму за ваков вид на обврзници;

ц) Ефикасна употреба на инпутите и трошоците за функционирање на Управата за јавни приходи:- има конкретни позитивни финансиски ефекти врз работата на целиот систем. Примарната предност, лежи во нејзината способност да функционира по пониски трошоци низ поефикасно користење на инпутите што се должи на економиите на обем, повисок степен на специјализација на кадарот и пософистицирано користење на капиталните инпути, особено на компјутеризацијата. Во услови на единствена организациска структура на Управата за јавни приходи, даноците се собираат ширум целата земја, следејќи исти процес и процедури. Ова, меѓу останатото и овозможува на Управата за јавни приходи да воспостави единствен компјутерски систем и надзор над прибирањето на различните видови на даноци. Досиејата за даночните обврзници во однос на секој вид на данок може да биде консолидирано со една единствена база на податоци или „мастерфајл”. Лесно може да се евидентира пополнувањето на досиејата, а многу организирано може да се справува со проблематичните сметки. Спроведувањето на оданочувањето, особено ревизорската компонента, се симплифицира доколку даночниот инспектор има информации за секој вид на данок, што секој даночен обврзник треба да го плати и тоа информации кои ги добива од „мастерфајлот” за даночните обврзници.

Големите административни институции (кава што е и Управата за јавни приходи) во рамки на централизираната структура како модел, овозможува поквалификуван персонал, плаќање повисоки плати (со што на директен начин се влијае врз намалување на склоноста кон коруптивно однесување, што меѓу останатото, има влијание врз сумата на прибраните даночни приходи), специјализација на персоналот, до степен кој е невозможен за помалите административни единици и при тоа може да располагаат со буџети кои овозможуваат примена на пософистицирана информациона технологија. Истото може да биде помалку економично за помалите (децентрализирани) администрации, како втор модел, кои сакаат да инвестираат во скапа и специјализирана технологија и опрема, да поседуваат специјализирани програми за обука, поради релативно малиот број на вработени и да

ангажираат кадар кој може да се справува со покомплексни прашања поврзани со глобалните деловни субјекти;

д) Итеграционите процеси на одделни сегменти во работата на Управата за јавни приходи:- Секој интеграционен процес кој има општествена содржина бара многу знаење, вештини и способности. Таква е интеграцијата, во наплатата на приходите, што во суштина значи една институција да биде одговорна околу наплатата на даноците, социјалните придонеси или друг вид на приходи во името на една или повеќе други институции. Ова значи, Управата за јавни приходи да врши наплата и на придонесите на повеќе социјални фондови. Значи, некои од социјалните фондови да не ги извршуваат активностите поврзани со наплата, но истите и понатаму би ја задржале одговорноста околу администрирањето на социјалните програми, утврдување на висината на придонесите, поседување на информациите во врска со осигурениците, определувајќи го правото на осигурување и управувајќи со одредување на бенефиции во подделни области за сметка на корисниците на социјалните фондови.

Интегрирањето на активностите околу наплатата на приходите овозможува на институциите да се фокусираат на оние функции каде што истите имаат компаративни предности, со тоа, создавајќи можности за подобрување на перформансите на наплатата на приходите како и обезбедување на социјалните бенефиции; и

е) Зајакнување на методи за управување со даночниот долг:- воведување на методи на предупредување и опоменување на даночни должници пред отпочнување на постапка за присилна наплата, утврдување на современи методи за наплата на даночни долгови, при што крајна цел е организирање на центар за впаричување, како централизирана единица за присилна наплата”.⁷⁹

2.6.2 Законско и правно приспособување на ЕУ критериумите

Во контекст на процесот на европската интеграција, пред Управата за јавни приходи како приоритет се наметнува неопходноста од натмошно, законско и правно приспособување на ЕУ-критериумите.

⁷⁹ Tanzi, V. and Tsibouris, G. (2000): *Fiscal reform over ten years of transition*, IMF.W.P. WP/00/113, Washington, D.C.

Во правната рамка на повеќето земји во транзиција и развој, поради многуте и чести интервенции во законската регулатива, карактеристични се состојби на конзистентност или двојност помеѓу законите по иста материја, што резултира со недоволно јасни законски одредби кои ја регулираат материјата на Управата за јавни приходи, како институција односно даночниот систем во поширока смисла на зборот. Оттука, правната рамка–натмошно хармонизирање со европската регулатива, се детерминира како примарно подрачје на стратегијата на идниот развој на Управата за јавни приходи.

Индустриски развиените земји, вклучително и земјите од ЕУ, во процесот на развој на модерна правна рамка на даночниот систем и меѓународна соработка на ова поле, поставија основи односно систем за правила на законската регулатива кога станува збор за даночниот систем воопшто и даночната администрација посебно. Така, на меѓународно ниво, како такви прифатени и од ЕУ, се пет основни принципи врз кои се заснива предметната правна рамка, и тоа:

- „цврста примена на правото;
- одговорност на институцијата;
- конзистентност со другата регулатива;
- превенција од даночни затајувања; и
- координација со други институции во рамки на даночниот систем”.⁸⁰

Во досегашните активности за законско и правно приспособување со европската регулатива, извршена е идентификација на листа на ЕУ директиви и други правни акти⁸¹, како и оценка на степенот на нивна имплементираност во постојната регулатива, а со тоа и

⁸⁰ Bhalla Prof. D-r Raj: *Tax Performs and Administration*, Deep Publication; Univerzitet po pravo vo Kanzas; 2008, str. 182-185

⁸¹ Luciq Ljiljana: *Evropski principi javne administracije i finansije*; Institut za ekonomska istrazivawa ; Beograd-2007; str.77-82.

Даночни директививо областа на даноци:

1. Директива за даночен третман на дивиденда која филијалата ја исплаќува на матичната компанија која се наоѓа во друга земја членка на ЕУ-Parent Subsidiary Directive (90/435/EEC) и (2003/123/EC);
2. Директива за оданочување на приходи од заштега во облик на камата-Council Directive on taxation of savings income in the form of interest payment (2003/48 EC) од 03.06.2003 година;
3. Директива за оданочување на камати и авторски надоместоци исплаќени во односи помеѓу поврзани компании кои се наоѓаат во различни држави-членки на ЕУ (Council Directive on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States (2003/49/EC) од 03.06.2003 година и (2004/76/EC) од 29.04.2004 година;
4. Директива по однос на даночен третман на сјатусни промени кај компании-Merger Directive (90/434/EEC) од 23.07.1990 година и (2005/19/EC) од 04.03.2005 година;
5. Директива број (77/799EEЗ) во врска со даночна соработка меѓу држави членки на ЕУ; како и
6. Уредба на Советот на ЕЕЗ бр.218/92 и бр. 1798/2003 како дојолна на Директива бр.77/799.

временска рамка за нивно имплементирање. Притоа, во врска со регулативата на даночниот систем и даночната администрација, призлезе целосната ревизија во правец на примена на:

Закон за даночни постапки: со истиот комплексно се уредува проблематиката сврзана со утврдувањето, контролата и наплатата на јавните приходи и давачки воопшто, како и правата и обврските на даночните обврзници. Спомнатото, како заедничка основа на даночниот систем, при тоа хармонизирана со ЕУ легислативата, условува, предметниот Закон на детален и единствен начин да дефинира: општо даночно право; начелата на даночна постапка (постапка на утврдување на данокот; контролата; наплатата на јавните приходи; постапката на жалба; водењето на прекршочна постапка; како и прекршочните одредби), странките во даночната постапка; даночната обврска; правата и обврските на даночните обврзници; и дентификацијата и регистрацијата на даночните обврзници и др.

Вака дефинираниот Закон, треба да е во функција на зголемување на приходите, преку проширување на опфатот на даночни обврзници, со откривање и сузбивање на даночни затајувања (даночна евазија), што подразбира и потесна соработка помеѓу Управата за јавни приходи, Финансиската полиција и Царинската управа;

Закон на Управата за јавни приходи: донесен во 2005 година, со измени и дополнувања во 2008 година, дефинира организациона поставеност и промени кои рефлектираат на правата и одговорностите на даночната администрација. Претставува правна рамка за административниот капацитет во поглед на делокругот, организацијата, начинот на вршење на работата и раководењето, како и овластувањата и одговорностите при собирањето, евидентирањето, обработката и заштитата на податоците во Управата за јавни приходи. Со последните измени и доплнувања, се создаде основа за нова организација по т.н. „функционален модел” како и промена на статусот на вработените во „даночни службеници”;

Унапредување на системот на внатрешна ревизија: воведување на нови видови ревизии т.н. „ИТ-ревизија”, ревизија на интегритет и ревизија на користење на ИПА фондовите, проценка на ризици во секој од секторите и во секоја фаза на работењето на Управата за јавни приходи;

Размена на податоци на Управата за јавни приходи со други институции: подразбира воспоставување на интерконекција со Националната база на податоци (НРБМ), што овозможува имплементирање на мерки за заштита на тајноста на податоците; како и

Развој на системот на комуникација и информирање на јавноста: ЕУ
 легислативата посебно инсистира на унапредување на екстрната и интерна комуникација, преку воведување на нови канали, методи и технологии, во смисол на опрема, наменета за комуникација и информирање, при тоа прилагодени во се, кон потребите на новите целни групи, дефинирани од Управата за јавни приходи.

2.6.3 Организациона консолидација и реструктурирање

Прашањето на организационата консолидација и реструктурирање на Управата за јавни приходи, е од првостепено значење за организационо-управувачките промени воопшто. Во тој контекст, значајно за одбележување е постојната организациона поставеност на Управата за јавни приходи.

Имено, Управата за јавни приходи функционира единствено на цела територија на Република Македонија.

Од Јануари-2009 година, овозможено е со измените на Законот на Управата за јавни приходи, работите од делокругот на даночната администрација се вршат преку: Генерална дирекција, Дирекција за големи даночни обврзници, шест регионални дирекции (Скопје, Битола, Штип, Прилеп, Тетово и Кавадарци), седум даночни одделенија (Охрид, Струмица, Куманово, Гостивар, Кичево, Велес и Гевгелија) и 43 даночни шалтери, лоцирани во општини каде не постои повисок организационен облик на Управата за јавни приходи. Патем да се спомне дека само дел од даночните шалтери се во функција.

Согледувањата на расположивиот кадровски потенцијал на Управата за јавни приходи е суштесвен индикатор кој директно ги детерминира промените во организационата поставеност и потребата од реструктурирање на истата.

Состојбите од аспект на распределба на вработените по организациони целини, во рамки на Управата за јавни приходи, исто така заслужува соодветно внимание.

Од вкупниот број на вработени (состојба: 31.12.2011 година), во делот на екстерна контрола во рамки на Управа за јавни приходи, ангажирани се 351 даночени службеници, што претставува 23,5%, во делот на внатрешната контрола (ревизија) 1,9%, додека во даночните процедури 71,3% и 3,3% од вработените ангажирани во други служби со статус

на државни службеници. Во услови на натамошно зајакнување на принципот на самопријавување на даночните обврски од страна на даночните обврзници, како и потребата од мониторирање на имплементцијата на законската регулатива како и ефикасноста во извршување на истите, се наметнува потребата од натамошно зајакнување на екстерната (надворешна контрола), односно алокација на човечките ресурси и обемот на работа за функциите на ниво на Управа за јавни приходи.

Значаен сегмент секако е и старосната структура на вработените во Управата за јавни приходи. Од аспект на старосна структура на вработените, состојбата е како што следува:

Возраст	20-34	35-49	50-59	над 60 години
Број на вработени	11,3%	38,1%	46,3%	4,3%

Извор: Извештај за работа на УЈП за период 01.01.-31.12.2011 година.

Факт е дека младите имаат повисока способност за адаптација, елан за промени, инвентивност, која често завршува со креативност. Но, кај нас, во структурата на старосната група: 20-34 години, учеството е само со 15,6%, што од спомнатиот аспект може да се оцени како неповолна структура.

Несомнено, податоците потврдуваат недоволно учество на високо образовен кадар во структурата на вкупниот број на вработени, со сериозни отстапувања по регионални дирекции; релативно повозрасен кадар, кој природно, нема голем интерес за стекнување нови знаења преку разни форми на перманентно образование; како и недостаток на кадар со високостручно знаење во сверата на контролата.

Расположивите човечки ресурси со кој располага Управата за јавни приходи, значајни се за организационата консолидација и реструктурирање, оттука и нивно посебно третирање во овој дел.

Во рамки на функционирање на Управата за јавни приходи, треба да се смета и на потребата за „функционална организираност”⁸² на истата.

Во овој дел, посебно внимание заслужува органограмот односно организационата поставеност на Управата за јавни приходи, во тој контекст посебно, на Генералната дирекција, која во дадениот момент се смета за умерено функционален, што значи, не одговара со полн капацитет на потребите кои актуелно ги наметнуваат ЕУ интеграциите.

Актуелниот миг на општествено-економскиот развој на земјата и меѓународните процеси, во тој контекст посебно ЕУ интеграциите, наметнуваат исто така потреба од организациона консолидација и реструктурирање на постојната организациона поставеност на Управата за јавни приходи, во следните правци:

- Поставеноста на Управата за јавни приходи, во рамки на владината структура, „има значајни импликации во смисол на обезбедување на политичка поддршка на Владата, преку спроведување на релевантна даночна политика, што директно влијае на нејзината автономност во користење на финансиски ресурси” (83), управување со кадровскиот потенцијал и партизација на истата;

Управата за јавни приходи треба да се трансформира во сосема автономна институција, при што Генералниот менаџер односно директор би се именувал од Претседателот на Државата, а би располагала и со сопствен буџет.

Статусот на земја кандидат за членство во ЕУ, наметнува потреба, Управата за јавни приходи, во својот органограм на организациона поставеност, да планира воведување организациона единица за меѓународна и посебно, соработка во смисол на размена на податоци со земјите на ЕУ;

- Интеграција, со задача постојана размена на податоци од областа на управувачко знаење со меѓународни институции, во тој контекст посебно е потребно формирање на канцеларија за врски за размена на ДДВ-податоци, други видови на даноци, како и разузнавачки податоци од областа на даночната евазија и даночен систем;

- Практиката се повеќе упатува на потребата од организациона единица на ниво на Одделение за примена на меѓународни договори за одбегнување на двојното

⁸² Andic, Suphan (1994): *Organizational Dimensions of Public Finance in Transition Economies: An Assessment of the recent Literature*. In: Salvatore Schiavo-Campo (ed.) *Institutional Change and the Public sector in transitional economies*. Washington: World Bank-2008

оданочување, во чија надлежност би спаѓала и едукацијата на вработените за примена на меѓународните договори;

- Во органограмот свое место треба да најде т.н. „централна проектна канцеларија”, која преку солидно предходно подготвена база на податоци, ќе предлага издржани проекти за модернизација на Управата за јавни приходи, како и соодветна техничка поддршка на проектните тимови кои би работеле на специфични развојни проекти;

- Степенот на недоволна ефикасност на наплатата на ниво на Управата за јавни приходи, наметнува потреба од изнаоѓање на поефикасна организација на работењето. Размислувањата во таа насока упатуваат на потреба од развој на „центар за впаричување”⁸³, како централизирана организациона единица за присилна наплата;

- Имплементацијата на Законот за даночна постапка, инсистира на натамошно јакнење на системот на порамнување и водење на прекршочни постапки и спроведување на санкции, што од своја страна, бара посебен оддел во рамки на органограмот на Управата за јавни приходи;

Се понагласената потреба од борба против корупција и злоупотреби на службена положба, која како таква, значајно место завзема и во директивите на ЕУ, ја наметнува потребата од сериозно зајакнување на внатрешната ревизија и формирање на нова организациона единица за професионални стандарди, во рамки на постојниот сектор за човечки ресурси, преку издигнување на нивото на истите, во рамки на организационата поставеност, како и јакнење на кадровската екипираност и опременост во тие рамки. Со оглед на обемноста на материјата, дури би било препорачливо, истата да се разграничи на: ревизија на усогласеност и системи на внатрешна контрола; и финансиска ревизија со ревизија на успешноста на работењето. Вака дефинираната внатрешна ревизија, секако дека би придонела за поефикасно и порационално постигнување на поставените цели, а со тоа и трансформација во правец на создавање на модерна, ефикасна и транспарентна даночна администрација, преку која Управата за јавни приходи ќе ја стекне и довербата на јавноста и посебно на даночните обврзници. За постигнување на предходно поставените цели, неопходно е креирање во структурата на организациона поставеност на т.н. „оддел за контакти со јавноста”; и

⁸³ [File:///F:Literatura-0/Literatura-1/Google%20 Translate.htm](File:///F:Literatura-0/Literatura-1/Google%20Translate.htm)

- Кога станува збор за потребата од јакнење на довербата на даночните обврзници кон Управата за јавни приходи, како и потребата од градење на партнерски односи миѓу нив, оценка е дека ваквиот процес, покрај предходно спомнатото, може сериозно да се забрза и етаблира, со соодветна интервенција во Законот за Управата за јавни приходи, во смисол, на формирање на тело при Управата за јавни приходи, условно наречено „совет“ или „комитет“, во кој би членувале угледни даночни обврзници, а кој би бил исклучиво од советодавен карактер, во применувањето на даночните политики. Ваквиот зафат сигурно би имал катализаторски ефект во правец на реформирање на даночната администрација.

2.6.4 Унапредување на управувачката структура и управувачките функции според постојните и според новите потреби

Во контекст на реформирање на Управата за јавни приходи, прашањето за унапредување на управувачката структура и управувачките функции во истата, добива приоритетна улога. Напуштањето на поранешните бирократски структури, едновремено доведе до напуштање на ригидниот начин на одлучување и управување поврзан со централните планови на државата. Унапредувањето на управувачките функции изразено преку менаџментот, особено е поврзано со ефикасното решавање, во основа на два предизвика:

„1) развивање на иновативни пристапи на менаџментот односно управувачките функции; и

2) ефикасно делегирање на авторитетот за одлучување на пониските нивоа, вон границите на централата-дирекцијата, во конкретниот случај на даночната администрација”.⁸⁴

Првиот предизвик е поврзан со свестта за значењето на иновативното управување со стратегијата, системот, организацијата, кадрите, ресурсите, процесите и т.н. Од предното произлегува обврската за постојано иновирање на знаењето на менаџментот.

⁸⁴ Polanyi, Michael: *The Tacit Dimension*; reprinted Peter Smith, Gloucester, Mass, Chapter 1. 1983.

Вториот предизвик, поврзан е со распределување на обврските и одговорностите низ целата организациона структура, при што се додаваат надлежности за одлучување на сите нивоа во делокругот на работењето. Заради сложеноста на работата, која е поврзана со работата на другите сектори и институции, најефикасно делегирање е таквото кое води кон мрежно поврзување и организирање.

Од предното произлегува обврската и потребата за стекнување пошироко знаење, односно соодветен систем на знаења за управување со целината од страна на менаџментот. Истиот, најчесто се анализира низ три нивоа.

Неспорно, управувачкото знаење на менаџментот на сите нивоа и задачи, силно влијае врз начинот на реализирање на функциите и задачите во Управата за јавни приходи. Покрај веќе спомнатото, според кое и врвниот менаџмент (директор, одбор на директори, заменици директори) треба да поседуваат професионални знаења, при што делокругот на нивен интерес треба да биде грижата за управување со целината на организацијата. Менаџментот на највисокото ниво треба да поседува способности (лидерство, способности кон тимска работа, мотивација, способност за комуникација, одлучување, политичка и културна свесност, како и способности за преговарање). Во литературата за менаџментот, елаборирани се различни улоги на врвниот менаџмент. Традиционалниот приод ги обработува Henry Mintzberg-овите улоги на генералниот менаџер/директор, синоним на носител на управувачко знаење. Тоа се улоги во кои се јавува генералниот директор, со посредство на кои ја извршува својата сложена и одговорна работа. Станува збор за десетина улоги на генералниот директор систематизирани во три групи, при што секоја од нив инсистира на управувачко знаење.

- „Првата група, ја сочинуваат меѓу персоналните улоги и тука спаѓаат следните три задачи: номинален водач, лидер и контакти;
- Втората група, ја сочинуваат информативните улоги во кои спаѓаат следниве три задачи: набљудувач, пренесувач и толкувач; и
- Третата група, ја сочинуваат улогите на одлучување, каде што спаѓаат следниве четири задачи: претприемач, алокатор на ресурси, разрешувач на конфликти и преговарач.

Современиот приод ги елаборира улогите во кои се јавуваат директорите-членовите на одборот на директори односно директорски колегиум (иманентна категорија за Управата за јавни приходи). Директорите, при донесување одлуки од страна на колегиумот на

директори, се јавуваат во две групи на улоги: извршни улоги на директорите; и во улога на потврдување на одлуките на директорите”.⁸⁵

Првата група, извршните улоги на директорите, ги сочинуваат во суштина оние улоги, со кои колегиумот на директори се фокусира на стратегијата и на идната политика на институцијата; како и поставување на насоки на движење, согледување и анализа на вкупните резултати од работењето. Оваа група на улоги, ја сочинуваат корпус од:

- Знаења: во суштина вклучува знаења (know-how) и обилно искуство за проблемите со кои се соочува колегиумот на директори. При тоа, се користи акумулираното искуство во работењето и поради тоа, ваквата улога може да се нарече и како улога на „мудар човек“;

- Експертност: овозможува на директорот да се потпре на сопствената професионална специјализација, на способностите и знаењата односно стручноста;

- Поседувањето на екстерни информации: треба да значи дека директорот впрочем треба да е извор на информации за важни прашања за одлучување од страна на директорскиот колегиум, како на пример: очекуни политики на Владата, при евентуални промени во даночниот систем и даночната политика (воведување нови даноци, промена на постојни стапки на одделни видови на даноци, воведување на нови технологии и сл.);

- Улогата на одржување на контакти: директорот преку персонални контексти обезбедува поврзување односно воспоставува линк со: колегиумот на директори, со раководителите на институциите непосредно поврзани со функционирањето на даночниот систем и спроведување на даночната политика, институциите за сметка на кои Управата за јавни приходи врши наплата на социјалните придонеси и други јавни давачки, институциите кои го спроведуваат казненото право, единиците на локалната самоуправа, сродни меѓународни институции и други субјекти (поголеми даночни обврзници). Ваквата улога го прави менаџерот/директорот проативен во извршувањето на работните задачи;

- Претставување на институцијата: при ваквата улога директорот има обрска и е повикан да ја претставува институцијата пред Владата и нејзините институции, како и други државни органи и меѓународни асоцијации; како и

⁸⁵ Шуклев Проф. Д-р Бобек: *Менаџмент*; Економски факултет-Скопје, 4-то издание; 2004 година; стр. 62-66.

- Обезбедување на статус на истата: очекувањата од менаџерот/директорот се внес на професионализам во извршување на функциите и директно со тоа да придонесе во работата на колегиумот на директори.

Изнесените улоги на раководниот тим (топ менаџментот), кој во конкретниот случај на даночната администрација односно Управата за јавни приходи го сочинуваат: генералниот директор и колегиумот на директори, во себе го инкорпорираат секоја поделно и сите заедно управувачкото знаење, како императив за успешност на институцијата.

2.6.5 Унапредување на технолошката основа и информационото поврзување

Согласно одредбите од Законот, Управата за јавни приходи во рамки на својот делокруг на работа, ги извршува поставените задачи, применувајќи соодветна информациона технологија. Застапеноста и унапредувањето на постојната технолошка основа и информационото поврзување при извршување на обврските на Управата за јавни приходи е прашање од првостепено значење и апсолутен приоритет, од аспект на ефикасноста и определување на натамошните можни правци на јакнење на истата.

Зголемувањето на бројот на граѓани/даночни обврзници кои поднесуваат годишни даночни пријави за остварени приходи со даночна обврска која произлегува од нив, воведувањето на бруто-принципот на пресметување и плаќање на платите, новата обврска за администрирање на социјалните придонеси од плата на ниво на даночни обврзници, како и новата надлежност на Управата за јавни приходи за наплата на радио дифузната такса и на глобите изречени во постапки на повеќе органи, секако бараат воспоставување на нови интегрирани евиденции за даночните обврски на поединци како даночни и обврзници на други јавни давачки. За воспоставување на таквите евиденции, неопходно е независно располагање со основните податоци на граѓаните, битни за нивно идентификување како даночни обврзници. Од тие причини, нужно потребно е воведување на даночен број за даночните обврзници/граѓани, формирање на регистар на таквите броеви, како и креирање на електронски даночни досиеја на обврзниците. Со оглед на спецификите на групацијата, потребно е истотака воведување и развивање на соодветни методи на контрола.

Врз основа на предното, основна задача на Управата за јавни приходи, е издигнување на квалитетот на водење на сите можни евиденции на даночните обврзници по сите основи. Ваквата операција подразбира и потреба од водење на единствена евиденција на лицата кои подлежат на обврски за пријавување и плаќање на даноци и други јавни давачки (регистер на даночни обврзници). Управата за јавни приходи по службена должност, во такви случаи се обврзува да ги евидентира и регистрира лицата за кои ќе утврди дека се должни да се регистрираат. При тоа се воведуваат во евиденција и лицата/обврзници на даночни обврски и на други јавни давачки, кои ги наплатува Органот, а не се должни да се регистрираат (физички лица). На правните субјекти, воведени во регистерот на даночни обврзници, даночната администрација им доделува единствен даночен број, кој претставува единствен идентификатор на даночниот обврзник и како таков се користи во комуникацијата со даночната администрација. За физичките лица кои не се должни да се регистрираат, матичниот број се користи како даночен идентификационен број. За обезбедување на потребни податоци, секој субјект што води службени регистри и други јавни бази на податоци, должен е на барање на Управата за јавни приходи, да дава податоци од службените регистри и други јавни бази на податоци, што изискува софистицирана информационо-комуникационо-технолошка поврзаност на Управата за јавни приходи со други институции во рамки на даночниот систем и опкружувањето.

Со воведување на едношалтерскиот систем за регистрирање дејност, која постапка се води преку Централен регистар, издавањето на единствен даночен број, кој и понатаму е обврска на Управата за јавни приходи, се имплементира проектот за автоматска електронска обработка на податоци за евиденција на даночните обврзници, воспоставена помеѓу двете спомнати институции. Истиот, во моментот ги дава очекуваните резултати во правец на обезбедување на ажурност на податоци поврзани со регистрацијата на даночните обврзници, регистрационите промени и deregistracijata на обврзниците во надлежните регистрациони органи., што создава оптимални услови за солидана база на податоци од предметната област. Функционира интегрираниот систем за автоматска електронска обработка на податоци со Министерството за внатрешни работи (матична евиденција на граѓаните) и од тој аспект е компатибилна со земјите членки на ЕУ.

Во фаза на експериментално воспоставување на интегриран систем на автоматска електронска обработка со Заводот за премер и катастар, а во функција на обезбедување податоци: за сопственоста над недвижниот имот, промени во сопственоста, катастарскиот приход на земјоделското земјиште, хипотеки, заложно право и т.н. Во оваа насока потребно е посериозен пристап и интензивирање на активностите се до конечна финализација и окончување на предметниот проект, и тоа од две основни причини:

- Потребна од создавање на солидана база на податоци во функција на Управата за јавни приходи, со кои како јавни бази на податоци располагаат спомнатите две институции;

- и
- Реформите во овој правец, реализирани преку електронско поврзување по принцип on line и електронска обработка меѓу Управата за јавни приходи, Министерството за внатрешни работи и Заводот за премер и катастар, е едно од посериозните барања на ЕУ, во контекст на реформите во јавната администрација во целина, посебно на даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Даночниот информативен систем (во понатамошниот текст: ДАНИС), ја сочинува основата на информациониот систем на Управата за јавни приходи. Содржи неколку апликации, од кои: дел во целост одговара на намената (регистерот на даночни обврзници-матична евиденција; даночните книговодства за данокот на додадена вредност); дел се во фаза на доградба на постојните апликативни решенија, и како такви делумно се во функција (книговодството на персоналниот данок, во тој контекст, посебно обработката на образецот „ПДД-МП“ и книговодството на данокот на добивка); додека, целосно изостанува апликацијата за евиденции и книговодство на данокот за игри на среќа.

Книговодството на данокот на додадена вредност, се води преку апликативни решенија во рамки на ДАНИС, со статус на централно книговодство, додека организационите единици (регионалните дирекции), имаат само пристап кон соодветни сегменти од предметното книговодство. Со изработка на апликативните решенија за книговодството на персоналниот данок и данокот на добивка, се очекува, истите да добијат статус на централни книговодства, со што во суштина станува извесен процесот на целосна рецентрализација на одделни функции и задачи на Управата за јавни приходи, во однос на организационите единици (регионални дирекции), што како процес не оди во прилог на потребите за приближување на услугите кон даночните обврзници.

Посериозна опсервација заснована врз досегашните искуства од работењето на Управата за јавни приходи, посебно во делот на примена на постојните апликации, сепак исфрлува на површина одредени дефекти, во поголем дел, предизвикани и од субјективна природа, кои последователно и системот во целина го чинат дефектен. Имено, може да се детектираат како: извршен нецелосен пренос на податоци од предходните евиденции; пренесени салда само за одредени видови на даноци; евидентирани нецелосни почетни салда; дуплирање на даночни обврски за поделни видови на даноци на даночни обврзници; книжени уплати без соодветни задолженија, што имплицира состојба на претплата на даночен долг; несоодветно салдирање на картици или друг начин на затварање на состојбите и т.н.

Отсаствуваат апликации од доменот на информационите технологии, за:

- Оформување документација-досие за даночен обврзник;
- Пресметување и задолжување со камата за ненавремено плаќање на даночен долг по основ на ПДД и ДД; и
- Информациона структура за управување со документација (архивско работење).

Оттука, унапредувањето на технолошката основа и информационите поврзувања, за кои стана збор, создаваат реални услови на приближување кон практиката на земјите членки на ЕУ, при што особено внимание се посветува на оданочувањето на поединците и нивно издвојување од системот на оданочување на стопанските активности, на што посебно треба да се фокусира Управата за јавни приходи, во наредниот период, кога станува збор за предметната проблематика.

2.6.6 Иновирање на активностите за поддршка на ефикасната функционалност на системот: Управа за јавни приходи

Доколку поставената цел е организирање на Управата за јавни приходи, согласно потребите за зголемување на функционалната способност за спроведување на програмите, во тој случај, преку зголемување на транспарентноста и отчетноста, со сигурност се доаѓа до изградба на посакуван институционален лик.

Базите на податоци, претставуваат еден од основните елементи на активности за поддршка на ефикасната функционалност на системот: Управа за јавни приходи, за извршување на работните задачи во услови на примена на информациона технологија во секоја област од општествено-економското живеење. Во зависност од степенот на опфат на податоци и нивна употребливост, непосредно е детерминиран и учинокот односно ефикасноста во работата на самата институција. Оттука, прашањето на ефикасност на базите на податоци, а со самото тоа и на Управата за јавни приходи, е прашање од првостепено значење.

Информационата технологија во Управата за јавни приходи, како што беше спомнато, застапена преку т.н. даночен информациона систем (ДАНИС), при што истиот, различно е инкорпориран во поделните функции и задачи во надлежност на Управата за јавни приходи, што од своја страна генерира и различно ниво на употребливост, според тоа и различен степен на ефикасност на базите на податоци. Така, целосната и успешна имплементација на автоматската електронска обработка на податоци за евиденција на даночните обврзници, во контекст на проектот на функционирање на едношалтерскиот систем, со воспоставен систем на повратни информации (т.е. активности преку отворена телефонска линија помеѓу Централниот регистер и Управата за јавни приходи, во постапка на издавање на единствен даночен број, создава солидна база на податоци на регистерот на даночни обврзници (правни субјекти). Квалитетот на вака обезбедената база на податоци, го чинат постигнатите резултати во правец на обезбедување на ажурност на податоци поврзани со регистрацијата на правните субјекти како даночни обврзници, регистрираните промени и постапката на дерегистрација во надлежните регистрациони органи, што создава оптимални услови за натамошно подобрување односно реновирање на активностите за поддршка на ефикасноста во работењето на системот: Управа за јавни приходи. Во прилог на вака устроената база на податоци, за евиденција на даночните обврзници, е и воспоставениот систем на повратни информации преку отворена телефонска линија помеѓу Управата за јавни приходи и големите даночни обврзници во својство на правни субјекти.

За разлика од предното, проблематичен е делот, според кој, Управата за јавни приходи ги воведува во евиденција лицата-обврзници (физички лица), на даноци и други јавни давачки, кои ги наплатува Управата за јавни приходи, а истите не се должни да се регистрираат за таква цел. За надминување на предното, неопходна е надградба на

човечките ресурси и соодветна технолошка опременост, која ќе овозможи поврзување на матичните броеви на граѓаните со соодветни даночни т.н. маркери (идентификатори), што ќе овозможи сите давачки по било кој основ и од било каде да произлегуваат да се усмеруваат на лицето за кое се однесуваат, во својство на даночен обврзник, односно обврзник на други јавни давачки, што од друга страна ќе допринесе за натамошно зголемување на ефикасноста во остварување на работните задачи, проширување на базата на податоци на Управата за јавни приходи, со самото тоа и намалување на даночната евазија односно зголемување на степенот на наплата на даноците и другите јавни давачки.

Оттука, потребата и од квалитетна реорганизација во насока на потесна специјализација на функциите односно поделба на работите и работните задачи во Управата за јавни приходи, кои се однесуваат на оданочувањето и тоа во две основни насоки:

- „Даночни обврзници кои остваруваат стопански активности (правни субјекти), со што се опфаќа работењето со т.н. индиректни даноци; и

- Даночни обврзници граѓани/физички лица кои остваруваат приходи, со што се опфаќа работењето на т.н. директни даноци и социјални придонеси”.⁸⁶

Спомнатиот концепт, претставува приближување кон европската практика, каде посебно внимание се посветува на оданочувањето на поединците, при тоа истовремено приматот се става на т.н. директни даноци, со што се прави дистингција по однос на системот на оданочување на стопанските активности.

Како неминовност во наредниот период се наметнува потребата од натамошно унапредување на системот на внатрешна ревизија преку зголемување на бројот на веќе воведени и опишани процедури за работа, во кои се детектираат ризиците, при што се вградуваат инструменти за внатрешни контроли за нивно одбегнување. Оттука, организационата единица за внатрешна ревизија, треба да се подготви за извршување на нови типови на ризици: ИТ ревизија, ревизија на интегритет, ревизија за користење на средства од ИПА фондовите, ревизија на регуларноста и успешноста на поделните системи, за што задолжителни се континуирани обуки на внатрешните ревизори.

Неминовно е ставање во функција на нова книговодствена апликативна програма, која ќе ги има во превид позитивните решенија содржани во ДАНИС, со надградба и

⁸⁶ IBFD, 2002. *European tax handbook 2000*. Amsterdam: international Bureau of Fiscal Documentation.

усовршување во поделни сегменти, со инкорпорирање на работни процеси во која е вклучена интегрираната наплата на персоналниот данок од доход и социјалните придонеси поврзани со исплата на плата, данокот на добивка и игри на среќа, што бездруго ќе допринесе за поедноставување и поголема ефикасност на сите постапки покренати од Управата за јавни приходи.

Императив е продолжувањето на натамошниот развој на постојниот систем на информирање за остварените резултати од работењето и остварување на функциите од страна на Управата за јавни приходи, системот на планирање и статистички истражувања, кои како логистика би допринеле за соодветна поддршка на функциите со нови документи. Отсаството на апликативно решение за документација-досие за даночен обврзник, генерира отсаство на база на податоци за севкупната документација произлезена од екстерните контроли за одреден даночен обврзник. Отсаството на ваква база на податоци, го усложнува процесот на определување на субјектите за контрола, манифестирано преку: подолготраен избор на субјекти за контрола; поголемо присаство на субјективизми при изборот на субјекти за контрола; и неефикасна примена на утврдени фактори на ризик при изборот на субјекти за контрола. Предходно изнесеното може за последица да има избор на субјект за контрола, со мал дури и без никаков наод на неправилности, што ја чини екстерната контрола во чести случаи, непродуктивна и крајно не ефикасна.

Од сето напред изнесено, за да профункционира Управата за јавни приходи со полн административен капацитет и да биде компатибилна на времето, неопходно е дефинирање на развојните приоритети и иновирање на активностите за поддршка на ефикасната функционалност на системот: Управа за јавни приходи, во контекст на информационите технологии, на начин на кој беа елаборирани.

Како резултат од реализација на спомнатите мерки и активности ќе се продуцира зголемен капацитет на Управата за јавни приходи, за доследно спроведување на законодавството и борба против одбегнување на плаќање на даноци и социјални придонеси.

Глава-III. Развој на човечки ресурси

Во овој дел, согледувањата се усмерени кон можните ефекти поврзани со развојот на човечките ресурси, како императив во процесите на приближување кон ЕУ.

Знаењето е се позначаен фактор со влијание врз модернизација на системот: Управа за јавни приходи. Потпирањето само на сопственото искуство, вештините и рутините или само на увозното know how не може да обезбеди долгорочен развој на системот.

Посебно значајно во овој дел е планирањето на човечките ресурси како и унапредувањето на самото знаење, разгледувано како управувачко и професионално знаење. Потоа, од не помала важност е трансверот на know how и други видови на експертско знаење, преку разни облици на соработка и поврзување со владини и невладини организации.

Се разработуваат форми на стекнување на знаење: институционални (даночна академија, даночна училница и сл.) и неинституционални (семинари, советувања, симпозиуми, работилници и сл.).

Формите на дифузија на корисното знаење за даночните обврзници како крајни корисници на услугите, посебно се третираат, во тој контекст и облиците на нудење услуги по електронски пат.

3.1 Развој на човечките ресурси како императив во процесите на приближување кон ЕУ

Во Република Македонија потребно е установување на современ однос и поддршка на човечките ресурси. Користењето на професионалните, техничките и менаџерски способности на вработените, секогаш можат да се подобрат, за што произлегува потребата од планирање на потребни профили за нови промени и задачи во Управата за јавни приходи. Евиденцијата на човечките ресурси, нивните способности, нивото на

мотивираност, методите на проверка на индивидуалните вештини, знаења и резултати, мониторингот, се прашања кои не се доволно проценети во нашата практика. Врз основа на анализа на внатрешниот капацитет на даночната управа: технолошки, човечки и финансиски, како и врз основа на дефинирана стратегија, треба да се дојде до позиција на планирање на човечките ресурси, со цел создавање претпоставки за обезбедување успешна имплементација на стратешките цели.

Во планирањето, определбата за повисока квалификациона структура е неопходност. Во рамки на постојната елаборирана организациона структура на даночната управа, посматрано и во контекст на расположивите човечки ресурси, се наметнува како неопходна потребата од кадровско доекипирање односно надградба со поосодветна квалификациона структура, од аспект на стручна подготовка, во сите организациони облици на даночната администрација. Во тој контекст, потребна е организирана активност, за надминување на постојната неповолна образовна структура на вработените. Имено, иако забележителни се извесни подобрувања во последно време, сепак и понатаму нешто помалку од една петтина од вработените се со средна стручна подготовка и пониски степени на образование.

Табела 3.1 Квалификациона структура на вработените

Опис	Број на вработени	Структура-учество %	ВСС	Виша СС	Останати
Вкупно:	1415	100	856	292	267

Извор: Извештај за работа на Управата за јавни приходи за период 01.01.-31.12.2011 година

За унапредувањето на кадри од особено значење е планирањето на потребите од профили на кадри за обавување на новите задачи во даночната администрација. При тоа, сериозна дефицитарност се забележува, посебно на профили од правна (со положен правосуден испит) и информатичка свера. Исто така, неповолната структура на распределеност на вработените по организациони единици, упатува на неопходноста од натамошно зајакнување на профили од екстерната и интерна контрола, со соодветен високо стручен кадар. Со цел надминување на ваквите слабости, неопходно е користење на формата: планирање на стручен тим со задача да изврши функционална анализа на секое

поделно работно место. Врз таква основа, би се пристапило кон соодветно реалоцирање на расположивите човечки ресурси по поделни работни места во секоја организациона единица, сето тоа врз предходно солидно дефинирани приоритети. Во тој контекст, неопходно е создавање на системски предуслови за остварување на поставената цел. При тоа, како позначајни предуслови чие остварување е неопходно за систематско и континуирано унапредување на кадри би биле:

„а) Објективно изработена систематизација на работи и работни задачи; елиминирање на можности за партизација; изградување на модел на „мерит систем“ на кариера; соодветен и стимулативен систем на наградување; создавање можност на сите вработени за подеднакво усовршување на знаењата и т.н.

б) Развој на управувањето со знаењето на менаџментот:- Управувањето со знаењето е област која се повеќе навлегува и во јавниот сектор. Управувањето со знаењето покрива голем број на дисциплини. Од интерес на даночната администрација, во тој контекст и на Управата за јавни приходи, се нејзините теоретски поставки и методологии во домените: менаџмент системи базирани на знаење; компјутерско поддржани системи за заедничка работа и проектирање; информациона наука; техничко пишување и прикажување; менаџмент документирање; системи на одлучување; бази на податоци; организациона наука; информационо моделирање и т.н. Во такви околности, менаџментот во контекст на управување со човечки ресурси, своите активности треба да ги насочи кон:

1. Концепирање на годишна едукативна програма на вработените, со утврдување на целни групи согласно областите во кои треба да се стекнат нови знаења;

2. Организирање поврмени тематски обуки во облик на семинари, работилници и сл. Во истите посебно е значајно присуство на странски експерти за пренесување на нови знаења и know how од облстите на даночната администрација, во тој контекст посебно од земјите членки на ЕУ;

3. Спроведување на специјално подготвени обуки на тимови и поединци (насочени кон конкретни очекувања кои непосредно претстојат); како и

4. Креирање и изведување на сродни проекти (јавни односи, маркетинг, селекција на прием на кадри и др.)”⁸⁷

⁸⁷ Doerty and T. Horne: *Managing Public Services Implementing Changes; A toughful Approach* Routledge, 2006, str. 236-238

Во доменот на управување со човечките ресурси, предходниот пристап е неопходен, иако кај нас сеуште предностите на оваа област не се доволно осознаени во редовното образование и истражувани од соодветни институции. Главна цел, при тоа на проектите е содавање на систематизирани услови за обука на селектираните целни групи на полето на т.н. интерперсонални комуникациски вештини, како и за дополнителните (специфични) програми. Притоа како најчести главни проектни задачи се наметнуваат: „ правилна селекција на целни групи; создавање на стандардни и нестандардни програми за обуки; обука на целни групи; супервизија; евалуација; и креирање на дополнителни компатибилни проекти”.⁸⁸

Менаџментот на човечки ресурси е стратегиски пристап кон менаџирањето на еден од најважните ресурси на една компанија (институција)-луѓето кои што работат во истите и индивидуално и колективно придонесуваат кон постигнувањето на целите на компанијата (институцијата).

Во најопшта смисла, терминот менаџмент со човечки ресурси подразбира: „ вработување луѓе, развој на нивните ресурси, опремување на луѓето и синхронизирање на нивните работни задачи со потребите на целината “.⁸⁹ Оттука, менаџерот на знаење е ново занимање кое се повеќе треба да наоѓа место во јавниот сектор. Исто така, и други нови профили неопходни се во даночната администрација, а со тоа и во Управата за јавни приходи, посебно: менаџер за информации и системски аналитичар. Истите треба да бидат носители на новите промени во примената на современата информационо технологија во даночниот систем.

Современата ИТ технологија, денес помага и во областа на менаџирањето со човечките ресурси во повеќе аспекти од таа проблематика: преку поедноставување на менаџирањето со персоналот, до комплексни анализи за распределба на расположивите ресурси.

Успешноста од аспект на организација на работењето, не се должи само на успешно поставената целна стратегија, квалитетна услуга, доближување до клиентите (даночни обврзници и граѓанството во поширока смисла на зборот). Всушност успешноста е повеќе

⁸⁸ www.chr.com.mk

⁸⁹ www.scribd.com.mk

димензионална. Успешни се институциите кои како најважна алка во своето функционирање го земаат во предвид човечкиот капитал.

Подготовките на даночните службеници во Република Македонија, во контекст на развој на човечките ресурси, со цел успешно остварување на стратешкиот приоритет на Владата на Република Македонија-интеграција во ЕУ, се засновува и врз Стратегијата на ЕУ за обука на државни службеници, усвоена во мај-2000 година, од страна на Владата на Република Македонија. Стратегијата претставува појдовна основа при развивањето, организирањето и спроведувањето на ЕУ-обуки на државните односно даночните службеници, дефинирајќи ги при тоа целните групи на обука, областите, методите, финансирањето, управувањето, координацијата, евалуацијата и мониторингот на ЕУ-обуката, што во крајна инстанца има за цел развој на човечките ресурси како императив во процесите на приближување кон ЕУ.

Во 2007 година, Управата за јавни приходи, има донесено Оперативен план за ЕУ-обуки, за периодот 2008-2011 година, финасиски поткрепен од Одделот за меѓународен развој-DFID на владата на Велика Британија. Планот утврди и проектира приоритетни целни групи на даночни службеници за обука како и приоритетни области на ЕУ-обуки, тргнувајќи од обврските кои произлегуваат од процесот на европска интеграција и идентификуваните потреби за ЕУ-обуки за даночните службеници. Во тој контекст, во изминатиот период реализирани се повеќе програми на ЕУ-обуки во соработка со: британскиот Совет, германското друштво за техничка соработка-ГТЗ, владата на Холандија и германското здружение за меѓународна правна помош.

Соработката со странските донатори од земјите членки на ЕУ и соработката со земјите кандидати за членство во ЕУ, треба да се интензивираат уште повеќе во претстојниот период, со цел обезбедување поддршка на активностите во доменот на ЕУ-обуки. Покрај странската експертиза, во реализација на ЕУ-обуките треба задолжително да се потпира и на локално рамниште, со постојано и систематско надградување со специјализирани локални експерти.

Со продолжување на активностите на унапредување на знаењата и вештините на даночните службеници ќе се овозможи ефикасно и успежно остварување на понатамошните фази на процесот на пристапување на Република Македонија кон Европската унија. Ваквиот пристап, треба да обезбеди постојано јакнење на системот: Управа за јавни

приходи во креирањето и на секторски политики. Имајќи ги во предвид утврдените потреби од ЕУ-обуки и приоритетните обврски од процесот на интеграција, во наредниот период приоритетно е идентификување на:

а) Областите односно подрачјата на ЕУ обуките:- целосна имплементација на Законот за даночна постапка во сите витални сегменти; типови на услуги на даночни обврзници; издигнување на степенот на примена и имплементација на електронски систем на Е-даноци; идентификување на фактори на ризик при избор на субјекти-даночни обврзници во рамки на екстерната (надворешна) контрола; внатрешна ревизија; водењето на прекршочната постапка со предходните постапки за порамнување; постапка на формирање на даночни досиеја; управување со програмски апликации; односи со јавноста и т.н.

б) Даночни службеници:- делот кој директно треба да е вклучен во координација на процесот на европска интеграција во рамки на Управата за јавни приходи: помошници, раководители и заменици раководители на сектори, раководители на служби и вработени во соодветни сектори на ниво на Управа за јавни приходи, во тој контекст посебно Секторот за правни работи.

Оттука и грижата за вработените и создавање на едуциран професионален кадар што ќе овозможи Управата за јавни приходи да стане посакувано место за работа на луѓе со високи потенцијли, кои ќе го вложат целиот свој капацитет во унапредување на работењето на Управата за јавни приходи, компатибилна со исти или сродни институции во земјите членки на ЕУ.

Во насока на сеопфатно покривање на процесот на интегрирање во ЕУ, покрај горе наведените идентификувани приоритети, области и целни групи на обука, како директни учесници на обуките, во зависност од потребите и темата на обуките, потребно е да се вклучат и членови на други целни групи, вон Управата за јавни приходи, а кои се дел од процесот на европските интеграциони процеси во областа на даночниот систем, како опкружување на Управата за јавни приходи. Тука, пред се се мисли на државните службеници кои работат во Секторот за даноци, Второстепената жалбена комисија по однос на даноци и двете при Министерството за финансии на Република Македонија.

Посебно за одбележување е потребата во контекст на ЕУ-обуките, како целна група по одделни теми да се дефинираат одделни категории и на даночни обврзници во смисол на пренесување на знаења и вештини по однос на прашања од доменот на нивните обврски

како даночни обврзници кон Управата за јавни приходи. Ваквиот пристап е неопходен и посакуван од аспект на унапредување и координирање на нивото на знаења и вештини во корелација помеѓу Управата за јавни приходи како давател на услуги и даночните обврзници како приматели на истите (оспособување на даночните обврзници за доброволно и законско исполнување на нивните даночни обврски без прелиминарни интервенции на Управата за јавни приходи), што секако е значајно и битен предуслов за заедничко напредување во рамки на процесот на ЕУ-интеграции.

3.2 Фактори со влијание врз модернизацијата на човечките ресурси во системот на Управата за јавни приходи

За логистичка поддршка во исполнување на новите задачи поставени пред Управата за јавни приходи, елаборирани во подглавје 1.3, секако неопходен е проактивен развој на човечките ресурси. Оттука, и потребата од детектирање на фактори со влијание врз модернизацијата на човечките ресурси во системот на даночна администрација односно Управата за јавни приходи. Во функција на вака поставената задача, значајно е да се подвлече дека дел од истите се вклопуваат со веќе дефинираните принципи на функционирање на Управата за јавни приходи во процесот на модернизација на истата. Во тој контекст, врз основа на досегашните искуства, посебно би ги издвоиле:

- „Професионалноста: обезбедува законски објективен и еднаков однос на даночната управа кон сите даночни обврзници;
- Тајност и доверливост: на податоците по сите основи кои се однесуваат на даночните обврзници, нивна заштита и користење само за целите на даночната администрација;
- Услужност: на даночните обврзници им обезбедува лесна и едноставна достапност до информациите кои им се потребни за навремено и законско исполнување на даночните обврски;
- Праведност: овозможува на даночните обврзници подмирување само на обврските кој се определени согласно позитивните законски прописи;

- Едноставност на постапките: овозможува намалување на трошоците на администрирање односно повисок степен на економичност на постапките за даночните обврзници а и за самата даночна администрација;

- Ефикасност: подразбира навремено постапување по барањата на даночните обврзници како и навремено известување по однос на постапките предмет на спроведување на даночната администрација;

- Имплементирање на електронска архива: подразбира електронско евидентирање, меморирање и распоредување на сите влезни и излезни документи како и регистрирање на нивна внатрешна циркулација. Потребно е проектирање на електронската архива (document management) односно проектирање на распоредување и следење на движење на документите во даночната администрација (document flow management), воведување на електронски потпис за секој вработен и формирање на електронско досие за секој предмет, како и формирање на електронско досие за секој даночен обврзник. Ваквиот проект секако изискува скенирање на постојната хартиена архивска граѓа и нејзино приклучување кон електронските досиеја;

- Формирање на единица за професионални стандарди: во рамки на постојната организациона поставеност на данчната администрација односно Управата за јавни приходи, неопходно е натамошно јакнење на организационата единица за професионални стандарди, во делот на развој на методи и процедури за превенција од корупција и истражување на корупција кај вработените, како и развој на методи и процедури за истражување на непрофесионалното однесување на вработените;

- Доградба на постојните и воведување на нови механизми за привлекување на нови стручни кадри: со внесување на соодветни стимулативни мерки (наградување, стручно усовршување, унапредување во кариера и т.н.);

- Интегриран информационен систем: подразбира процеси во кој е вклучена интегрираната наплата на персоналниот данок од доход и социјалните приднеси од плата. Нов ИТ систем и неговото ставање во функција, претставува фактор со влијание врз потребата од модернизација на човечките ресурси во системот на Управата за јавни приходи;

- Електронски услуги: подразбира воведување и развивање на методи на електронска комуникација со даночните обврзници во сите области од работењето на даночната

администрација, што би се остварувала и преку овозможен увид во даночните картици за таквите даночни обврзници кои би се определиле за електронско доставување на даночните пријави и друга кореспонденција;

- Надградба на постојните и изготвување на нови апликативни програмски решенија (компатибилни со новиот развој): во тој контекст, треба да се оди во насока на VEB базирани апликации (со цел овозможување транспарентност на даночната администрација кон јавноста, посебно кон даночните обврзници, како и минимизирање на грешки при внес на податоци, посебно во услови на пополнување на даночните пријави по електронски пат од страна на даночните обврзници). Со оглед на важноста на пооделните задачи од спомнатиот домен, истите пооделно ќе бидат елаборирани во соодветни поглавја; како и

- Алокација на расположивите човечки ресурси: со оглед на неповолната секторска распределба во рамки на постојната организациона поставеност на Управата за јавни приходи, неопходна е реалокација на расположивиот потенцијал на човечки ресурси.

Во рамки на вака дефинираните фактори со влијание врз модернизацијата на човечките ресурси, од клучна важност е да се напомене дека истите, секој пооделно и во меѓусебна интеракција ги даваат очекуваните резултати, директно преку човечките ресурси, до крајната цел, подобрување на ефикасноста и ефективноста на Управата за јавни приходи.

3.3 Стратешки цели, правци и активности во развојот на човечките ресурси во Управата за јавни приходи

Обезбедувањето услови за подобрување на управувањето со развојот на човечките потенцијали во Управата за јавни приходи, подразбира потреба од дефинирање на стратешките цели, правци и активности, како потреба и приоритет во спроведување на потребни реформи во поширока смисла на зборот.

Основна претпоставка за квалитетно дефинирање и имплементација на стратегијата на целите, правците и активностите за развој на човечките ресурси, е потребата од реформирање на организационата поставеност на даночната администрација односно Управата за јавни приходи. Во тој контекст, посебно значајна улога би имал Секторот за човечки ресурси, со активности во насока на:

- Јакнење на административните капацитети на даночната управа во борба против корупцијата:- постојниот оддел за професионални стандарди, во рамки на спомнатиот сектор за човечки ресурси, би извршувал стручни работи, кои пред се, се однесуваат во примената на етичките принципи во истата, од аспект на однесување на даночните службеници и поширока имплементација на Кодексот на даночните службеници, кој со оглед на значењето, посебно ќе биде елабориран;

- Реализација на функционален модел на организација:- со последните измени и дополнувања на Законот на Управата за јавни приходи во 2008 година, се создаде основа за нова организација на даночната администрација, што претставува правна рамка за натамошно јакнење на административниот капацитет на Управата за јавни приходи, по т.н. функционален модел, што овозможува генерирање на промени во статусот на вработените од државни во даночни службеници, што објективно создава предуслови за издигнување на нивото на одговорност на вработените, во услови на специфичната природа на работните задачи во Управата за јавни приходи;

- Имплементирање на нов систем на плати:- за обезбедување на потполна и ефикасна реформа на статусот на даночните службеници, оценка е, дека е неопходно концепирање на нов систем на плати во даночната администрација. Во тој контекст, самостојниот буџет на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, е клучно решение, што треба да овозможи систем на плати кој реално би бил одраз на тежината и специфичноста на работните задачи и евалуација на истите, во однос на останатиот дел од јавната администрација, а тоа би значело воведување на варијабилен дел во системот на плати, изразени преку бонуси со распон од 30-50%;

- Едукација на даночните службеници: поради потребата од трајно стручно оспособување и усовршување на даночните службеници во рамки на Управата за јавни приходи, актуелно функционира „Даночна академија“. Издигнувањето на потребата од едукација на даночните службеници ја наметнува потребата од трансформација на истата, во повисок организационен облик (Меѓународен односно Регионален центар за обука и усовршување на даночните службеници) на ниво на Управа за јавни приходи, при тоа опремен со најсовремена информациозна технологија, кадри и друга опрема;

- Деполитизација и професионализација на вработените во даночната администрација односно Управата за јавни приходи:- досегашното разграничување на политиката и

професионализмот во даночната администрација, како впрочем и во целата јавна администрација, не обезбедуваат доволна политичка независност, професионализам и континуитет во обавување на највисоките извршни функции, кои во моментот се резервирани за политички именувања и како такви подложни на промени со промена на политичката власт.

Една од целите на реформите во предметниот домен во Управата за јавни приходи, е задолжителна деполитизација и висок степен на професионализација на највисоките извршни функции во Управата за јавни приходи, како и утврдување на законски рамки кои на експлицитен начин би обезбедиле вработување со способности на највисоки извршни функции, што претставува гаранција за имплементирање на спомнатите принципи и врз останатите вработени во Управата. Неопходни се измени во Законот за државна управа, во смисол на стеснување на статусот на именувани работни места и нивна трансформација во стручно-професионални работни места;

- Воспоставување на ефикасен статус на трајно стручно оспособување и усовршување на даночните службеници: трајно стручно оспособување и усовршување на даночните службеници во стекнување на нови знаења и вештини потребни за индивидуалниот професионален развој и напредување во кариерата, претставува клучен чинител на развојот на човечкиот потенцијал, а со тоа зголемување на ефикасноста и квалитетот во извршувањето на работните задачи во Управата за јавни приходи.

3.4 Развој на стимулативна клима за унапредување на кадрите

Управувањето со човечките ресурси, укажува дека луѓето се ресурси од посебен приоритет во остварување на зацртани проекции на ефикасен начин. Отука, функциите на управување/менаџирање со човечките ресурси, претстсвува стратегиско менаџирање на вработените кои што индивидуално или заеднички придонесуваат кон постигнување на стратешките цели. Вработените се индивидуи кои што имаат сопствени ментални претстави и перцепции, сопствени цели и секако секој е личност со сопствен интегритет. Токму поради тоа, потребата од посветување внимание на индивидуално и на колективно/групно ниво, се со цел да се насочат кон постигнување на поставените организациски цели.

„За да може една организација да ги имплементира и оствари стратегиските цели, мора да стави акцент и на човечките ресурси, односно на привлекувањето, задржувањето и развивањето на вработените. Менаџирањето со човечките ресурси претставува вид на врска, токму помеѓу организацијата и вработените. Секоја организација мора да стане свесна за потребите на вработените, истата да ја сватат, почувствуваат својата работа како дел од својот личен живот, а не како одредена рутина која што мора да ја извршат. Грижата за човечките ресурси е клучна за соодветно функционирање на организацијата, бидејќи токму со соодветна грижа можат да се креираат вработени со висок степен на лојалност, кои што ќе бидат спремни да дадат се од себе во извршувањето на работните задачи. Во такви услови, главна одговорност во грижата за човечките ресурси, би се свела на: привлекување на нови таленти; пооттикнување на мотивираност кај вработените во секојдневното извршување на работните задачи; и задржување на вработените и намалување на стапката на заминување од институцијата (степен на флукуација)“.⁹⁰

За остварување на ваквите цели, мора да се посвети внимание на обука и мотивирање на вработените; воспоставување на добар комуникациски систем; како и воспоставување на одредени стандарди за начинот на однесување, при што мора да се потенцира политиката на работната средина, која дава можност за изнаоѓање на одредени решенија за настанати проблеми, во исто време, придонесувајќи вработените да бидат поефикасни во извршување на работните задачи.

Врз основа на изнесеното, функциите на управување со човечките ресурси, подразбираат интегрирање на истите со функциите на стратешкото управување, што од своја страна овозможува на Управата за јавни приходи да обезбеди организациона ефикасност и остварување на своите цели. Во тој дел, од посебно значење е елаборацијата на развојот на соодветна стимулативна клима за унапредување на кадрите како значајни ресурси.

3.4.1 Значење на Кодексот на даночните службеници

Кодексот на однесување на даночните службеници, посебно е значаен од аспект на создавање на предуслови за соодветна стимулативна клима за унапредување на кадрите,

⁹⁰ www.scribd.com

пред се од аспект на воспоставување на стандарди за даночните службеници, кои објективно генерираат и создаваат поволен амбиент и можност за унапредување на кадрите во даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Можниот судир на интереси и дискреционите овластувања на вработените со посебни овластувања, претставува реално, потенцијално жариште и создава простор за коруптивно однесување. Оттука, третирањето на предметниот Кодекс, претставува прашање од посебно значење.

Имплементацијата на принципот на политичка независност во даночната администрација е вредносна определба со мноштво практични последици. Во актуелната легислатива, постојат одредби за начелна политичка независност на јавната администрација воопшто, а со тоа и на даночната администрација, како нејзин составен дел.

Предметното прашање, пред се е регулирано со Уставот на Република Македонија, конкретно во член 95, став 2, како и со Законот за државни службеници според кој во член 68, став 1, точка 2, таксативно е декларирано: „изразувањето и застапувањето на политичко уверување во вршењето на службените задачи е предвидено како потешок дисциплински престап“. Фактичката состојба, укажува дека до сега, ниту еден државен службеник не е повикан на одговорност поради горенаведениот дисциплински престап, особено ако се работи за претставник на партија на власт.

Исто така, појавата на непотизам е во директна спротивност со професионализмот. Спречувањето на непотизмот за прв пат во Република Македонија се регулира со Законот за спречување на корупција. Имено, со член 29, од спомнатиот Закон, во делот во кој се обработува „забраната на влијанија за вработување блиски роднини“. Но, со оглед на релативното кратко време на постоење на спомнатата законска одредба, недостасуваат конкретни емпириски показатели кои би ја рефлектирале практиката во однос на примената на ваква законска одредба.

Недоволната регулираност на судирот на интереси, борбата за сузбивање на корупцијата, обврска за ослободувањето на даночната администрација од партизација, која како процес присатна е во значителна мера, непотизмот и кронизмот, можеби во помал обем, но секако присатни, укажува на неопходноста од практично имплементирање на веќе вградените стандарди превземени од легислативата на ЕУ. Оттука, останува актуелна потребата од доследна имплементација на Кодексот на однесување на вработените во

даночната администарција односно Управата за јавни приходи, кој од формална страна е реализиран, со вградување на истиот во рамки на законот на Управата за јавни приходи.

3.4.2 Системи на унапредување и наградување на кадрите

Определбата на Република Македонија за интеграција во ЕУ, сама по себе иницира потреба од редизајнирање на образовниот процес на сите нивоа, во насока на унапредување на истражувањето, подобрување на креативноста и иновациите, примена на современата информатичка и комуникациона технологија, како и развој на добра и знаења, базирани на знаење-како вештини и способности. Базирани на високи стандарди во образованието со што непосредно придонесуваат за јакнење на компетитивноста како квалитет на сите нивоа во образованието. Со тоа, образовниот систем креира политики во кои се инкорпорирани принципи што создаваат можности за унапредување на образовните капацитети, во насока, на овозможување на секој вработен да се надградува и унапредува во кариерата.

„Глобалниот современ приод кон образованието е фокусиран во насока на инвестирање во градење на општество базирано на знаење и стекнување на компетенции со кои секој вработен ќе одговори на предизвиците на претприемачкото општество. Пристапот до информации и знаења, мотивираноста и вештините за софистицирано користење на овие ресурси е основен предуслов за квалитетно образование и работење, а следствено и на унапредување во кариерата”.⁹¹

Потребата од задоволување на стандардите за компатибилност, современост и ефикасност на работното место го актуализира прашањето за воведување на научен приод во подобрување на работното место т.е оспособеност за познавање и аплицирање на современите сознанија од областа на менаџерската теорија и практика. Ваквиот тренд го детерминира сегментот на креирање мрежа на даватели на услуги и структурирање на образовните потреби со цел продуцирање на кадри со високи професионални и социјални надлежности, како и зголемување на ефикасноста на институциите на системот, преку градење на клима и култура на управување со системите на унапредување, компатибилни со европските стандарди. Истовремено, се афирмира концептот за доживотно

⁹¹ <http://www.utms.edu.mk>

(перманентно) учење и обука што придонесува за воспоставување на динамична врска помеѓу образованието со пазарот на трудот.

Оттаму, во рамки на организационата единица за човечки ресурси при Управата за јавни приходи, неопходно е функционирање на оддел за кариера и обука, кој би креирал динамична и флексибилна концепција, која од своја страна би овозможила адаптабилност и подготвеност за остварување (прифаќање) на променливите потреби на поединецот. Во таа насока, треба да се проектира и мисијата на спомнатиот оддел за кариера и обука, кој на вработените, без разлика на нивната возраст, како нивен сервис, треба да понуди што е можно поквалитетно професионално усовршување и квалитетна поддршка за напредување во кариерата.

По дизајнирање на работните места и донесување на актот за систематизација и организација, се утврдуваат потребите од нови вработувања односно нови потребни вештини и знаења, при што е потребно превземање на такви активности, преку кои би се реализирале стратешките цели. Во тој контекст како можни активности може да се посочат:

„- Регрутација/селекција: регрутација односно селекција на ново вработени, ценејќи ја при тоа разликата помеѓу даночен службеник и ангажирано лице;

- Отстранување: на несоодветни работници;
- Ротација: смени на вработените по вертикала и хоризонтала во рамки на даночната администрација;
- Обуки: изработка и примена на потребни планови за обуки; и
- Оценување на вработените: евалуација на вештините, знаењата и способностите на вработените во даночната администрација”.⁹²

Според тоа, креирањето и примената на активни стратегии на обука во функција на идентификување на искусвеното и негово надградување со академски знаења за стекнување со применливи know-how, кои ќе влијаат на подобрување на личните и професионални перформанси на поединецот/вработен, секако би претставувала добра основа за изградба на систем за унапредување во смисла на подигнување на степенот на ефикасност и ефективност на Управата за јавни приходи.

⁹² Messere, K.C., 1993. “Corporation income taxes and other taxes on business” in: K.C., Messere *Tax policy in OECD countries: choices and conflicts*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.

Општо прифатена тенденција е отстранување на можностите за функционирање на „spoils” системот (поделба на функциите во администрацијата врз основа на политичка припадност) и воведување на јаки формално-правни граници за функционирање на „merit” системот, кој претпоставува перманентни проверки по строго пропишани процедури и критериуми за вработување и напредување во кариерата, засновани исклучиво на постигнати резултати. Принципот на деполитизација на јавната администрација е основен столб, врз кој почива истата во земјите членки на ЕУ. Оттука, истиот треба во целост да се имплементира, посебно во даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Адекватен систем за унапредување во службата е „системот на кариера”, кој во себе го имплементира автоматскиот и отворен систем, што значи напредувањето е повторно компетенција, но помеѓу вработените во органот, врз основа на строго утврдени пишани правила (тврда процедура) во изградување критериуми (стручна квалификација, работен стаж, резултати постигнати во работата и способноста).

Системот на работни места, како основна структура на организацијата, е основа за вреднување на работните места. Работните места по правило би требало да се групираат во организациони единици утврдени согласно правилникот за внатрешна организација на Управата за јавни приходи, и како такви се систематизираат во правилникот за систематизација на работните места.

Во рамки на секоја основна група на работни места, содржани се подгрупи на истите систематизирани во насока на:

- Образовни квалификации: стручна подготовка, професионални способности (претставуваат услов за распоредување на работникот на работно место);
- Како прифатливи стандарди треба да послужат оние на ЈОТА (решавање на проблеми, одговорност, знаење, услови за работа);
- Оддалеченост помеѓу нивото на конкретното работно место и позицијата на генералниот директор (нивоа 1-5), организациската оддалеченост од генералниот директор за раководните работни места, ги одразува одговорностите и позицијата на носење одлуки;
- Стратешко знаење (максимално, големо, средно, мало, минимално, никакво): стратешката важност на работното место врз основа на стратегијата на институцијата, во конкретниот случај Управата за јавни приходи, мора да се има во предвид на работно место врз успешното реализирање на стратешките цели;

- Финансиска одговорност (максимална, голема, средна, мала, минимална, никаква): финансиската одговорност на раководните работни места и нивното влијание врз резултатите од работењето, при што мора да се евалуира , важноста на работното место;
- Должина на професионално односно работно искуство (долго, средно, кратко, мало): по позиции на вработени при што професионалното работно искуство има влијание врз важноста на работното место.

Инаку, платата на даночните службеници треба да ја сочинуваат: основна и дополнителна компонента на платата. Основната компонента во себе треба да инкорпорира: основна плата; додаток за функција и за кариера. Дополнителната компонента треба да ја сочинува: дополние на плата за посебни услови за работа; дополние за прекувремена работа и постигнатите резултати во работењето. Во постојниот систем на плати, потребно е вградување на постојан механизам , според кој платите на даночните службеници би биле постимулативни, поради спецификата на работните задачи и степенот на одговорност при извршување на истите, чија имплементација би била возможна единствено во услови на постоење на сопствен буџет, со кој самостојно би располагала Управата за јавни приходи (прашање што беше елаборирано).

Исто така, во рамки на постојниот систем на плати во Управата за јавни приходи, потребно е вградување на механизам, со кој посебно би се стимулирале надградбата на знаења стекнати преку специјализации, последипломски студии и докторати, кои на било кој начин се поврзани со доменот на работењето на Управата за јавни приходи, со што би се привлечле кадри со научен приод во работењето, иманентно на компатибилни институции од ЕУ.

Во овој дел, исто така, посебно се укажува на потребата од целосна имплементација и практикување на исплата на варијабилен дел од плата, со цел стимулирање на даночните службеници за поквалитетно извршување на поставените работни задачи. Со целосно исполнување на постојниот систем на плати, во Управата за јавни приходи, кој во моментот не функционира во целост, би се обезбедила еднаквост, транспарентност, лојалност и мотивираност на кадрите со висок квалитет на извршување на работните задачи и натамошно поттикнување на развој на способностите.

3.5 Унапредување на знаењето како најзначаен фактор

Унапредувањето на знаењето во услови на динамичен развој на општеството, во услови на глобализација е прашање од посебен приоритет. Уште во 1910 година, Abraham Flekser идентификувал неколку својства кои се релевантни за унапредување на истото:

- Применливо знаење;
- Специјализација;
- Интелектуална и индивидуална одговорност; и
- Добро развиена свесност за групна работа.

Од тогаш, автори од различни области ги надградувале основните својства на професионалност. Едно современо гледиште го посочува знаењето, кое како такво се заснова врз: научни принципи, одговорност, автономност, колегијалност, соработливост и иновативност.

„Поаѓајќи од глобалните трендови на современиот свет, во Република Македонија, мора да се оствари нагласена орјентираност кон функционалното поврзување на научно-истражувачката и развојна работа за иновационите потреби на стопанските субјекти. Реализацијата на посочената цел, е можна преку комплексни промени кои далабоко продираат во факторите на екстензивноста и неефикасноста на нашиот научно-истражувачки сектор”⁹³.

Предното (констатација на авторот на трудот) по аналогија, се однесува и на јавната администрација, во тој контекст и посебно на даночната администрација односно Управата за јавни приходи. Оттука, феноменот и потребата од унапредување на знаењата, е повеќе димензионално прашање и како таков битен предуслов за успешно и целосно спроведување на реформите. При тоа забележливи се повеќе облици на спомнатото манифестирање, при што вниманието ќе биде фокусирано на покарактеристични и потипични феномени.

⁹³ Поповска Проф. Д-р Златка: *Политика на технолошкиот развој*; Економски факултет-Скопје; 2000 година; стр. 438

3.5.1 Функционални потреби за модернизација на управувачкото и професионално знаење

Општествено-економскиот и техничко-технолошкиот развој, како надворешен амбиент (опкружување) на даночниот систем, детерминираат потреба од следење и развој на предметниот систем.

Оттука, даночната администрација односно Управата за јавни приходи, како имплемент на даночниот систем, неопходно е потребно во континуитет и перманентно во себе да инкорпорира постојано нови управувачки знаења. Според тоа, преку досегашното функционирање и практика, неопходни се неколку типови на знаења:

- Потребата од имплементација на дополнителна законска рекулатива од областа на даноците и јавните приходи, како и изготвување и примена на правилници, инструкции, упатства и т.н. поврзани од своја страна со правилната и уедначена постапка на примена на легислативата;

- Како земја кандидат за членство во ЕУ, сериозна и дополнителна обврска, поставена е пред даночната администрација односно Управата за јавни приходи, во смисол на потреба од иницирање на постапки пред Министерството за финансии и Владата, за натамошна, до целосна хармонизација на легислативата од сверата на даночниот систем, со истата на Европската унија;

- Динамичниот техничко-технолошки развој, кој патем речено, успешно навлегува во сите домени на општествено-економскиот живот во Република Македонија, неможе во дадени услови да не ја тангира и даночната администрација односно Управата за јавни приходи; и секако

- Изучувањето и активното познавање на странските јазици, од страна на вработените во даночната администрација, станува неопходност во услови на аспирација за зачленување на Република Македонија во ЕУ.

Со цел приближување на Република Македонија кон ЕУ, во даночната свера, покрај веќе донесената и применета материјална даночна легислатива, во контекст на превземање сериозни реформски чекори, потребни се и други чекори за имплементирање кои треба да придонесат за јасно дефинирање на организацијата на Управата за јавни приходи, и тоа пред се:

- Значително зголемување на наплатата; проширување на опфатот на даночни обврзници но и јасно дефинирање на односите со даночните обврзници во рамки на потребата од изготвување на соодветен документ за постапките за остварување на правата и обврските на даночните обврзници, по поделни даночни постапки, било да се со статус на резидентни или нерезидентни даночни обврзници, кој во себе треба да инкорпорира:

- Документ за примена на одредбите од новите законски решенија, по однос на статусот на правните следбеници, настанати со поделба на правното лице, а во врска со нивниот статус на неограничено солидарно одговорни за настанатиот даночен долг на правниот предходник;
- Документ за определување, начин и постапка на екстерна контрола на холдинзите и другите поврзани правни субјекти. Во оваа прилика посебно треба да се потенцира потребата, ваквиот тип на контроли задолжително да се обавува кај сите субјекти, при што координирањето и раководењето на предметните контроли да бидат од едно место;
- Документ за услови на отпочнување постапка на присилна наплата, начин на обезбедување на имотот и продажба на истиот за подмирување на даночен долг, како и стекнување на услови за отпис на истиот;
- Документ за начин на постапување на Управата за јавни приходи по барања за одлагање на плаќање на даночен долг;
- Документ за дефинирање на поимот и содржината на даночната пријава, како и и прашања поврзани со донесување на истите од страна на Управата за јавни приходи;

Во оваа прилика, посочено е само на дел од прашањата, со оглед на нивното значење и потреба од соодветни знаења и вештини.

Од ист тип како и предходните задачи, е и потребата од целосна реализација на проектот поврзан со даночни евиденции во даночната администрација, во смисол на ажурирање и доградба на самиот систем на евиденции. За имплементација на предното, покрај другото посебно треба да се истакне потребата од запознавање на позитивните искуства и примери за водење на системот на даночни евиденции преку соработка со соодветни даночни администрации од земјите членки на Европската унија.

Примената на меѓународните книговодствени стандарди како и меѓународните стандарди за ревизија, исто така инсистираат, покрај на сопствени изворни знаења и на знаења, вештини и искуства од станство.

Значаен сегмент, кој сериозно инсистира на нови управувачки знаења е прашањето на ревизија на регуларноста и ревизија на системите за внатрешна контрола (т.н. проект COSO). Со истиот се обезбедува: контрола на средината; проценка на ризик; контролни активности; информација и комуникација со соодветен мониторинг.

Во контекст на прашањето, куса елаборација заслужува проценката на ризик, од причина што управувањето со ризик е мошне значајно, од аспект што дава можност на раководството да се:

- Справи ефективно со потенцијалните и идни настани кои создаваат неизвесности;
- Превземат активности за намалување на веројатноста од негативни и истовремено ја зголемува веројатноста за позитивни резултати.

Предходно изнесеното, ја наметнува потребата од создавање рамка на внатрешна контрола во Управата за јавни приходи. Досегашната практика на примена на разни основици за пресметка на даноци, други јавни давачки и социјални придонеси, објективно создава потешкотии при контрола на утврдување и наплата на предметните давачки, што од своја страна Управата за јавни приходи ја чини помалку ефикасна. Оттука, и размислувањата за потреба од покренување иницијатива за измена и дополнување на соодветни законски акти, поткрепени со соодветни знаења по однос на утврдување на методологија за применување на единствена основица за пресметка на давачките, што нуди низа компаративни предности, при што за крајна цел има подобрување на ефикасноста на работењето на Управата за јавни приходи.

Потребниот спектар на професионални знаења за овластените професионални книговодители односно самостојни даночни советници, почитувајќи го при тоа и Правилникот за меѓународни книговодствени стандарди, оптимално е да се сведе на: евидентирање на финансиски трансакции; подготвување и анализа на финансиски извештаи; книговодство на трошоци; спроведување на ревизорски процедури; проучување и имплементација на даночниот систем; управување со човечки ресурси и системи; и планирање, контрола и менаџмент на перформанси во рамки на даночната администарција односно Управата за јавни приходи.

Под минимум професионални знаења, искуства и способности потребни за самостојно водење на деловни книги, подготовка на составување на финансиски извештаи, се подразбираат знаења поврзани со: законската и професионална регулатива;

професионалната етика на книговодителот; функции на книговодството и ревизијата; основите на управување со книговодството; книговодствениот информациона систем; како и финансирање на деловни активности.

Професионални знаења за оспособување на обавување книговодствени работи, потребно е да се сведат на: „составување на аналитички контен план на деловна целина; креирање и рационално организирање на тековите на книговодствените деловни документи во согласност со соодветни книговодствени прописи; организација на водење на главна книга, дневникот и помошните книги согласно со соодветна регулатива за екстерни и интерни корисници”.⁹⁴

Согласно искуствата со кои располагаат одделни земји, посебно земјите членки на ЕУ, верификување на знаењата од доменот на овластен книговодител и самостоен даночен советник, треба да обавува Управата за јавни приходи, преку полагање на стручен испит за стекнување професионални знаења од следните предмети: изготвување финасиски извештаи; финансиски информации за потребите на менаџментот; управување со човечките ресурси; информациона системи; запознавање и имплементација на деловни закони со посебен осврт на Законот за трговски друштва; даночен сиситем; финансиски менаџмент и контрола; финасиско известување; ревизија и интерна контрола (со задолжителна теоретска настава).⁹⁵

Од изнесеното произлегува потребата од што поскоро донесување и имплементација на т.н. Правилник за стекнување на професионални звања, во конкретниот случај на „овластени даночни книговодители” односно „самостојни даночни советници”, како потреба за елиминирање на т.н. „приучени” книговодители, со што директно ќе се придонесе за подобрување на ефикасноста во работењето на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, при тоа законскиот основ за имплементација на предното се наоѓа во Законот за даночни постапки.

⁹⁴ Dimitrijevic D-r Marina: *Reforma poreske administracije u savremenim uslovima*; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nisu-Nis: Pravni fakultet-2009 godina; str. 43

⁹⁵ Inter-American Center of tax Administrations: *The role and Strategies of the tax administration in Developing Countries*; Canada Customs and Revenue Agency, 2010.

3.5.2 Трансвер на know-how и други видови на експертско знаење преку облиците на европска соработка и поврзување

Посматрано во рамки на оргнизција (институција) односно систем, опсервирно во контекст на дијалектичка перцепција, постојното учење односно стекнување знаења е нужност, бидејќи има за цел адаптирање кон она што е единствено вечно, а тоа се промените, кои во исто време се и единствено извесни (Herlkit).

Промените како феномен и резултат на создавање и стекнување знаења, се вечна категорија, при што секоја одлука од било кој тип и во кое било ниво да се носи, како таков, сам за себе претставува промена. Знаењето во себе содржи одделни карактеристики кои го чинат универзален и одржлив како феномен. Имено, знаењето се произведува, пренесува, трансферира и како такво има своја вредност и цена. Производството на знаење, како прашање од фундаментално значење, во својата суштина претставува развој и стекнување ново знаење.

Една од основните карактеристики на знаењето како категорија е тоа што е тешко мерлив импут и оупут, што дополнително го чини проблемтичен од аспект на реално вреднување на неговото значење во создавањето на нови употребни вредности. Од посебно значење, во контекст на материјата која е предмет на опсервација е токму прашањето во врска со трансферот на т.н. know-how знаење.

Трансферот на know-how знаење, својата основа ја наоѓа низ облиците на европска соработка и поврзување, при што е усогласено со неколку документи: Националната програма за усвојување на правото на ЕУ; препорките наведени во извештајот „Зажкнување на даночната управа: Осврт на реформите во 2010 година и идните реформски приоритети, изготвен по завршување на Проектот за техничка помош во спроведување на реформата на даночната администрација за периодот 2010-2011 година, спроведуван со одделот за фискални работи на ММФ; Препораки на консултантскиот тим на проектот „поддршка на даночната реформа”, проект финансиран од ЕУ; како и Стратешкиот план на Управата за јавни приходи за периодот 2012-2014 година.

Врз основа на изнесеното, во рамки на проектот „Усогласување на регистри на ниво на Влада”-Интероперабилност, за кој носител е Министерството за информатичко општество и администрација, извршена е конфигурација на мрежната опрема на Управата за

јавни приходи во насока на обезбедување на услови за мрежно поврзување со системот на Министерството за информатичко општество. Проектот е ставен во функција во текот на Март-2011 година. Креиран е IP- sec тунел помеѓу Агенција за вработување и Управата за јавни приходи заради идна размена на податоци; Во рамки на проектот „Е-форми на комуникација”, промовирано е електронско пријавување на неправилности преку интернет како и надополнување на линијата 198”. Во рамки на проектот „Имплементација на модул за присилна наплата”, започната е изработка на софтвер за процесот на присилна наплата на предметите за наплата на парични казни/глоби; Изготвен е исто така нов веб сајт за едукација, кој овозможува преглед на добрата со кој располага Центарот за заплени предмети. Во рамки на проектот на ЕУ „Поддршка на даночната реформа“ особено е работено на управувањето со малите и средни даночни обврзници, со формирање на работни групи, донесување на препораки и изготвување на акциони планови за сите препораки кои имаат за крајна цел подобрување на ефикасноста на работењето, зголемување на наплатата на јавните давачки, зголемување на нивото на доброволната наплата и воедначено воведување на ЕУ практиките на работењето, за што се организирани повеќе работилници. Посочените проекти релативни се со директна поддршка на ММФ, Владата на Холандија, Германија преку GTZ и т.н. Станува збор за вештини или способности неопходни во контекст на реформски зафати во даночната администрација односно Управата за јавни приходи. Предното, подразбира техничко знаење, без кое не можат да работат машините или да се истражува пазарот. Оттука, за овој тип на знаење битна е меѓусебната соработка помеѓу организациите/институциите, како и облиците на европска соработка и поврзување, преку кое се врши размена на техничките знаења.

Токму спомнатиот тип на знаење е од значење за спроведување на реформи во Управата за јавни приходи. Најнапред, неопходно е континуирно ангажирање на истата, поддржани од ЕУ техничките експерти за модернизација и имплементација на законски проекти од сверата на даноците.

Оптимизираното домашно стручно знаење со помош на странска експертиза, во заеднички работни групи, потребно е да се ангажират на доусогласување на правните основи во легислативата, правилниците и инструкциите, притоа секогаш имајќи го во предвид законодавството на Европската унија. Со еден збор, неопходно е перманентно користење на меѓународното know-how.

Реформите во даночниот систем инсистираат на следење од стручен аспект, усмерени кон користење на искуството на сите нивоа на реализација и администрирање. Неопходно е во континуитет да се модернизираат постапките во даночната администрација, со помош на системот на електронска обработка на податоци скроени по мерка, да се овозможува поддршка од know-how при поедноставување на постојната легислатива кога станува збор за даночната постапка, едуцирање на партнерите при воспоставување на нови даночни постапки и т.н. При тоа, неопходно е да се користат искуства на соседните земји, прилагодувајќи ги тамошните модели, на условите во Република Македонија. Големо внимание треба да се посвети на ефектите на синергија и економичност. Со партнерите се развива модерно право за даночни постапки кое станува блиско за граѓаните, што од своја страна допринесува за поголема транспарентност во рамки на Управата за јавни приходи, со што директно се зголемува довербата на граѓаните кон самата даночна администрација. Посебен предизвик, претставува развојот на точно утврдените постапки за проценка на објектите на одночување (даночно моделирање), како информациона основа за донесување на важни одлуки на менаџментот на Управата за јавни приходи.

Соработката е форма на трансфер на know-how со меѓународните институции и организации, со цел воспоставување на стабилна рамка за соработка, што ќе овозможи аплицирање и учество во проекти кои се дел од годишните програми како и организирање на донаторски конференции. Соработката со даночните администрации на државите членки на ЕУ и други земји вон неа, има потреба да се остварува преку билатерални соработки, организирање на координирани прекугранични инспекциски контроли со даночните администрации на соседните земји како и размена на информации меѓу балканските даночни администрации, во контекст на рана превенција за новите текови во даночната администрација.

3.5.3 Структурирање на управувачките знаења

Управувањето со јавната администрација, во тој контекст посебно со даночната администрација, во последно време е прилично атрактивно и динамичко прашање, како во

доменот на истражувачката дејност⁹⁶, така и во промените во законодавството, следено со соодветна регулатива.

Забележлива е нужноста од пополнување на суштинската празнина од знаења во сверата на управувачки знаења, дефинирана и како „отсаство на базични системи во групната култура”. Проблемите се јасно воочливи во комуникацијата меѓу единки и групи, посебно во сверата на управувачките знаења. Оттаму, се постува како нужност, остварувањето на еден од приоритетите поврзани со создавање на основи за структурен пристап во областа на изучувањето на здрави модели во т.н. современа интерперсонална комуникација. „Преку нова мрежа на интерперсонална комуникација, можно е ефикасно мотивирање и користење на творечките потенцијали на индивидуите и групите во средините во кои делуваат”⁹⁷.

Основна цел, при тоа се поставува, создавање на систематизирани услови за обука на целните групи на полето на интерперсонални комуникациски вештини во доменот на даночната администрација, како и за дополнителните специфични програми. За надградба на управувачките знаења неопходна е: правилна селекција на целни групи; создавање стандардни и нестандартни тренинг програми; обука на целни групи; супервизија; евалуација; како и креирање на дополнителни компатибилни проекти. Оттаму, се поставува како нужност и приоритет од посебно значење, создавањето на основи за структурен пристап во областа на изучувањето на релевантни модели во современите управувачки знаења, во јавниот сектор воопшто и посебно во делот на даночната администрација, односно Управата за јавни приходи, кој со време треба да претставува стожер на развојот, прераснувајќи во квалитетен двигател на позитивниот развој воопшто.

Покрај посочениот генерален пристап кон изучување на базичните управувачки вештини, во Република Македонија се воочува потребата од посебно изучување на управувачки вештини од специфичен тип, кај групи и индивидуи кои се подготвуваат за раководни и менџерски улоги на разни нивоа во даночната администрација. Проектите од ваков тип, опфаќаат активности релативни преку: годишни едуктивни програми (семестрална едукација); повремени обуки (семинари, работилници и т.н. специјално подготвени обуки на тимови и поединци (насочени кон конкретни очекувања кои

⁹⁶ M.Becht, P.Bolton, A.Roell-Corporate Governance and control, NBER, WP 9371, December-2002.

⁹⁷ Менџмент на човечки ресурси: Билтен клуб ЦХР-2010 година

непосредно претстојат) креирање и изведување на сродни проекти (јавни односи, кампањи, селекција/ангажирање на кадри и др.)

Целни групи на проекти за стекнување со управувачки знаења се вработените во даночната администрација, односно Управата за јавни приходи, селектирани во специфични подгрупи: вработени според организациони единици; според степен на образование; територијална организациона поставеност; хиерхиска поставеност односно статус на вработените и топ менаџментот.

Обуките по однос на стекнување на управувачки знаења во сверата на даночната администрација, приоритетно треба да бидат посочени на сегменти, како: проценка и ангажирање на човечки ресурси; комуникациски вештини; деловна комуникација; организирање и водење на тим; конфликт менаџмент; квалитетен пристап и имплементација на даночната легислатива; ИТ вештини; супервизија на вработени; презентационски вештини; односи со клиентите (даночни обврзници) односно клиентски сервис; управување со промени; водење на ефективни состаноци и т.н.

Стекнувањето на управувачки знаења, преку посочените облици и форми, отвара реални перспективи за реформирање и просперитет на даночната администрација во контекст на приближување на Земјата кон ЕУ.

3.5.4 Структурирање на професионалните знаења

Една од најбитните димензии во функционирањето на даночната администрација, кој се наметнува, посебно од аспект на нејзиното ефективно и ефикасно функционирање, но и од гледна точка на нејзиниот развој и одржувањето на професионалните стандарди на однесување во работењето и како такво го тангира процесот на обука на даночните службеници. Таквиот процес на обука и на професионално усовршување на даночната администрација добива уште поголемо значење во последниве неколку децении, па во таа смисла, тој ниту може, ниту треба да ги заобиколи и даночните службеници во Република Македонија. Со правилно детерминирање, димензионирање и спроведување на обуката, се остваруваат ефективноста, ефикасноста и функционалноста на даночната администрација.

Со цел остварување клучни стратешки цели, меѓу кои и унапредување на интеграционите процеси во ЕУ, во континуитет, спроведувани се реформи во даночната администрација. Постигнувањето на наведените цели, меѓу другите потреби, ја наметнува и потребата од постоење на квалитетни и обучени даночни службеници во сите сегменти на даночната администрација, кои ќе бидат во состојба да се справат со предизвиците на реформите, но во исто време, ќе понудат квалитетни и ефикасни услуги за даночните обврзници.

Општа рамка за спроведување на обуки и стручно усовршување на администрацијата во општо, во тој контекст посебно и на даночната администрација е Законот за државни службеници, каде е дефиниран и се наведува и една од основните цели: „целосна деполитизација и професионализација на даночната администрација преку воведување критериуми за вработувања и унапредувања во кариера на база на професионалност и знаење”.⁹⁸

Континуираната обука и стручното усовршување, претставуваат суштински елементи за постојан развој и напредок на даночната администрација во целина.

Во таа смисла, ниту даночната администрација во Република Македонија не претставува исклучок. Притоа, постојат повеќе причини кон потребата од обуки на даночните службеници што ја определува како суштински елемент за развој и напредок на даночната администрација, меѓу кои како најважни можат да се издвојат: потребата од професионализација на даночната администрација; нејзина деполитизација; подобрување на ефикасноста, ефективноста и функционалноста на истата; унапредување на транспарентноста; сервисната (услужна) ориентираност и на добрата отчетност на администрацијата; како и воведување и проактивно учество во процесот на ЕУ интеграциите.

Основните елементи кои го одредуваат спроведувањето на обуките на даночните службеници, содржани во актуелната легислатива (општа и посебна) се сведува на тоа да: секој даночен службеник има право и должност, стручно да се оспособува и да се усовршува во согласност со потребите на даночната администрација односно Управта за јавни приходи, преку утврдена стратегија и годишни програми за работа; утврдува

⁹⁸ „Службен весник на РМ” бр.81; Пречистен текст на Законот, објавен во „Службен весник на РМ” бр.108/2005

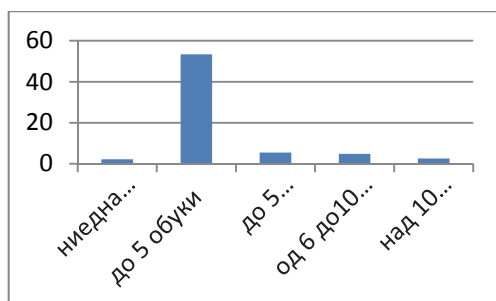
системот на координација и стручното оспособување и усовршување на даночните службеници.

Реализацијата на обуките се одвива главно по принципот на договарање (contracting-out), односно „купување“ услуги за обука од приватниот и невладин сектор, донации на влади на земји членки на ЕУ, во комбинација со користење обучувачи од редовите на самата даночна администрација.

Анализата изготвена за цели на националната програма за усвојување на европското законодавство (НРАА), покажува дека за потребите на пристапниот процес било потребно вработување на приближно околу три илјади лица, и тоа најмногу во органите што се формирани со цел спроведување нови функции, како директна последица на пристапувањето кон ЕУ. Имајќи ги во предвид ограничените ресурси, во Република Македонија, како човечки, така и финансиски, јасно е дека потребите од човечки ресурси, за спроведување на новите функции и во даночната администрација односно Управата за јавни приходи, не може да се задоволат само преку вработување нови кадри, туку ќе мора во дел да се обезбедат преку прераспределба и обука на веќе постојните ресурси.

Во однос на бројот и на зачестеноста на одржување и посета на обуки за даночните обврзници, оценка е, дека одреден а сепак, не многу голем дел од нив, имат посетувано некои обуки во досегашниот период. Во таа смисла, може да се заклучи дека, иако досегашните обуки, генерално гледано, се корисни, тие сепак не се доволни.

Графикон бр.3.1 Обемот на обуки во јавната администрација



Извор: Политика за обуки на државни службеници од централната администрација во Република Македонија-Фондација отворено општество; 2010 година; стр.16

Најголемиот дел од досега изведените обуки се од корист, во смисла на подобра реализација на работните задачи и обврски на даночните службеници, што може да се заклучи и од следната табела.

Табела бр.3.2 Корисност на обуките

Дали сте имале обука корисна за сегшното работно место	раководни даночни службеници	процент	стручни даночни служби	процент
ДА	80	61	125	51
НЕ	51	39	123	49

Извор: Исто

По однос на тоа, на чија иницијатива се организирани обуките, даночните службеници на кои тие присаствувале, укажуваат дека 47% од раководните службеници и 30% од стручните службеници, во рамки на даночната администрација, биле вклучени во странски проекти.

3.5.5 Процеси на учење во функција на создавање и стекнување знаења

Постојат неколку фактори и елементи кои имаат големо значење при дефинирање и поставување на системот на создавање и стекнување знаења. Меѓу нив, како позначајни се сметаат: системот на служба во даночната администрација; целите на процесот на создавање и стекнување на знаења; содржината на знаењата; и институционалната поставеност на системот на создавање знаења.

Во основа постојат два основни система на служба во даночната администрација:

„Систем на кариера:- кандидатите за даночни службеници влегуваат на најниското ниво на одредена група, според однапред дефинирани критериуми. Таквите услови најчесто се однесуваат на одредено потребно ниво на обрзовние, на помината обука и на положен испит за соодветно ниво;

Систем на работни места:- вработувањето се врши за одредено работно место со предходно дефинирање на конкретните услови (степен на обрзовние и знаење) потребни за секое работно место”.⁹⁹

Наведениот краток опис се однесува на честите модели за спомнатите два система. Меѓутоа, поради сериозни недостатоци на двата система, во државите членки на Европска унија, изградени се „мешани” системи на функционирање на даночната администрација, при што, сепак доминантен е еден од спомнатите системи, а во исто време се превземаат елементи и од другиот, со цел да се постигне повисок степен на негова ефикасност и флексибилност. Во повеќето држави членки на ЕУ (Франција, Германија, Австрија, Шпанија, Романија, Бугарија, Словенија и Словачка) преовладува системот на кариера, во други (Унгарија, Полска, Литванија, Чешка и Латвија) постои „мешан” систем, додека во само мал број на држави (Естонија, Финска и Шведска) системот е доминантно, систем на работни места.

Искуствата од европските земји укажуваат дека постојат два вида на процеси за создавање и стекнување на знаења: за влез во даночната администрација или добивање на повисоко звање, при што најчесто се полага соодветен испит, и се поминува соодветна обука за континуирано усовршување на знаењата и вештините на вработените кои имаат статус на даночни службеници. Така, на пример, во Република Словенија, каде што системот на даночната администрација е доминантно систем на кариера, даночните службеници полагаат два вида испити: државен и стручен испит во даночната администрација.

„Континуираното стекнување на знаења во текот на службата во многу земји е регулирано со закон за даночни службеници (Латвија, Литванија, Словенија) и начинот на создавање и стекнување знаења преку најчесто обуки, дефинирано е како права и обврска на даночните службеници. На пример, во Република Латвија, согласно позитивните законски прописи, старешината кој раководи со органот е обврзан да обезбеди секој даночен службеник, со цел да ги усоврши своите квалификации, да посетува обука во траење од по 45 дена во период од три години”.¹⁰⁰

⁹⁹ Inter-American Center of tax Administrations: *The role and Strategies of the tax administrations in Developing Countries*, Canada Customs and Revenue Agency, 2008.

¹⁰⁰ Sandford, C., 2009. *Why Tax Systems Differ. A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications

Системот на даночната администрација во Република Македонија, емпириски гледано, е систем на работни места, со елементи на систем на кариера. Во однос на системот за создавање и стекнување на знаења, преку стручно усовршување на даночните службеници во Република Македонија, се потенцира потребата од решавање на прашањето, кој првенствено води кон поврзување на целите на обуката со понатамошна специјализација на даночните службеници, а не со напредување во нивната кариера.

Согласно искуствата од другите земји, со цел да се обезбеди поголема стручност на избраните кандидати, како и систематичност при нивниот избор, посебно од генеричките (или општите) обуки (канцелриско работење; вештини и способност за тимска работа; комуникациски вештини; работа со странки; етика во однесување; информатичка технологија-работа со компјутери; странски јазици и др.) преку кои би требало да се обезбеди одреден базичен квантум на знаења и вештини, да ги поседуваат сите даночни службеници во соодветните групи на знаења, при што се цени за потребно од воведување „стручен управно-фискален испит“ кој би претставувало вид на лиценца за работа на даночната администрација.

Имајќи ги во предвид компаративните искуства и анализи на потребите од создавање и стекнување на знаења, основните цели на ваквиот систем, можно е да се групират во три групи:

- „Создавање и стекнување знаења за спроведување промени: преструктурирањето на даночната администрација претставува клучен предуслов за постигнување поволен амбиент на економски развој, во тој контекст и за спроведување на услови на интеграција на Република Македонија во ЕУ (забелешка на авторот). Токму поради тоа, даночните службеници треба да стекнуваат нови знаења и вештини, посебно во областа на правото и институциите на ЕУ, модерните системи на даночната администрација, јазици, нови технологии како и да развиваат нова култура за унапредување на квалитетот на даночната администрација”.¹⁰¹

- Создавање и стекнување знаења за обезбедување поквалитетни услуги на граѓаните: распострането е мислењето, во Република Македонија, дека даночната администрација е во напредна положба во однос на граѓаните. Една од основните цели на потребата од реформи на даночната администрација во Република Македонија, е прераснување односно

¹⁰¹ Rosen, H.S., 2009. *Javne finnasije*. Zagreb: Institut za javne finasije, str. 206

трансформација на даночната администрација во вистински сервис на грѓаните и на деловните субјекти, при што би се обезбедиле квалитетни и ефикасни услуги. Според тоа, целта на создавањето и стекнување на знаења е обезбедување промени во сваќањето на администрацијата и нејзино прераснување во сервис на граѓните преку специјализирани програми за обуки на полето на еднаков третман на грѓаните, управната постапка, етиката, спречувањето на корупцијата, работата со странки, канцелариско работење и т.н.

Една од суштинските слабости во досегашниот начин на спроведување на системот на создавање и стекнување знаења на даночните службеници во Република Македонија се недоволните капацитети во даночната администрација во делот на планирање, организирање, следење и оценување на начинот на создавање и стекнување на знаења на системски начин. Потребите од создавање и стекнување знаења и вештини може да се координира и преку т.н. институционални форми на знаење.

3.5.6 Форми на стекнување на знаење

Во контекст на управување со знаењето и технологиите како континуирани промени во доменот на јавната администрација, посебно внимание заслужува прашањето на потребата од воведување институционални облици за стекнување знаење во Управата за јавни приходи. Сето досега кажано, упатува на констатација дека токму управувањето со знаењето и технологиите воопшто во јавната, посебно во даночната администрација односно Управата за јавни приходи, е основен детерминатор за отпочнување на значајни реформски процеси во однос на подобрување на ефикасноста во работењето. Во таква констелација на односи, се отвара со сета сериозност прашањето од неопходно постоење на институционализација на центри за континуирано образование на кадри-профили за потребите на Управата за јавни приходи.

3.5.6.1 Институционални форми на знаење

Тргувајќи од архитектурата на организациона поставеност на даночната администрација, пополнетост на системизацијата на работните места и задачи,

квалификациониот профил, старосната структура, степенот на согледување на вештини од страна на вработените, како и актуелниот степен на континуираното образование, ја наметнуваат реалната потреба од соодветен профил на институционализација на центри за континуирано образование на кадри во даночната администрација. Потребниот профил на спомнатите центри, би можел да се дефинира како:

Даночна училишница:- како облик на центар за континуирано образование на кадри за потребите на даночната администрација, организационо одговара во состав на Управата за јавни приходи. Истата треба да профилира: даночни службеници, даночни советници и смостални даночни книговодители, врз основа на изградени правилници за стекнување нови професионални знаења.

За зголемување на ефикасноста на Управата за јавни приходи, институционален облик на надградба на постојното и стекнување на нови знаења од областа на даноците, секако е основањето и на „даночна академија“. Функцијата на една ваква институција е натмошна специјализација на вработените во даночната администрација, дури и пошироко и за вработените во институциите кои го спроведуваат казненото право од свера на даноци.

Како проект, треба на лицата вработени во институции кои ја тангираат даночната проблематика, да им го доближи практичниот дел од имплементацијата на постојните и нови законски проекти од сверата на даночниот систем и политика, имплементација на поделни видови даноци како сопствен дел на даночниот систем во специфични ситуации и дејности, како и пренесување на искуства и нови знаења на даночните системи и политики од странство, посебно од земјите членки на Европската унија, кон кои интеграциони процеси стремиме како држава.

„Даночната училишница“ е облик кој овозможува обновување на знаења во Управата за јавни приходи и пошироко во даночната администрација. При тоа, основна мисија и цел, е развој на професионализам кај вработените во Управата за јавни приходи односно даночна администрација, преку континуирана едукација. Низ процесот на образување, обновување и проширување на постојните со нови знаења, преку проектот „даночна училишница“ во изминатиот период поминале:

Табела 3.3 Структура на следени обуки во даночна администрација

Вработени по сектори	2008			2011		
	бр. на вработ.	посетиле обуки	%	бр. на вработ.	посетиле обуки	%
- Вработени во екстерна контрола	255	105	41,2	272	133	48,9
- Внатршна ревизија	12	7	58,3	21	17	80,9
- Даночни процедури	866	98	11,3	1012	186	18,3
- Останати	141	24	9,9	22	15	68,1
ВКУПНО:	1274	234	18,3	1327	351	26,4

Извор: Годишен извештај за работа на Управата за јавни приходи за 2008 и 2011 година

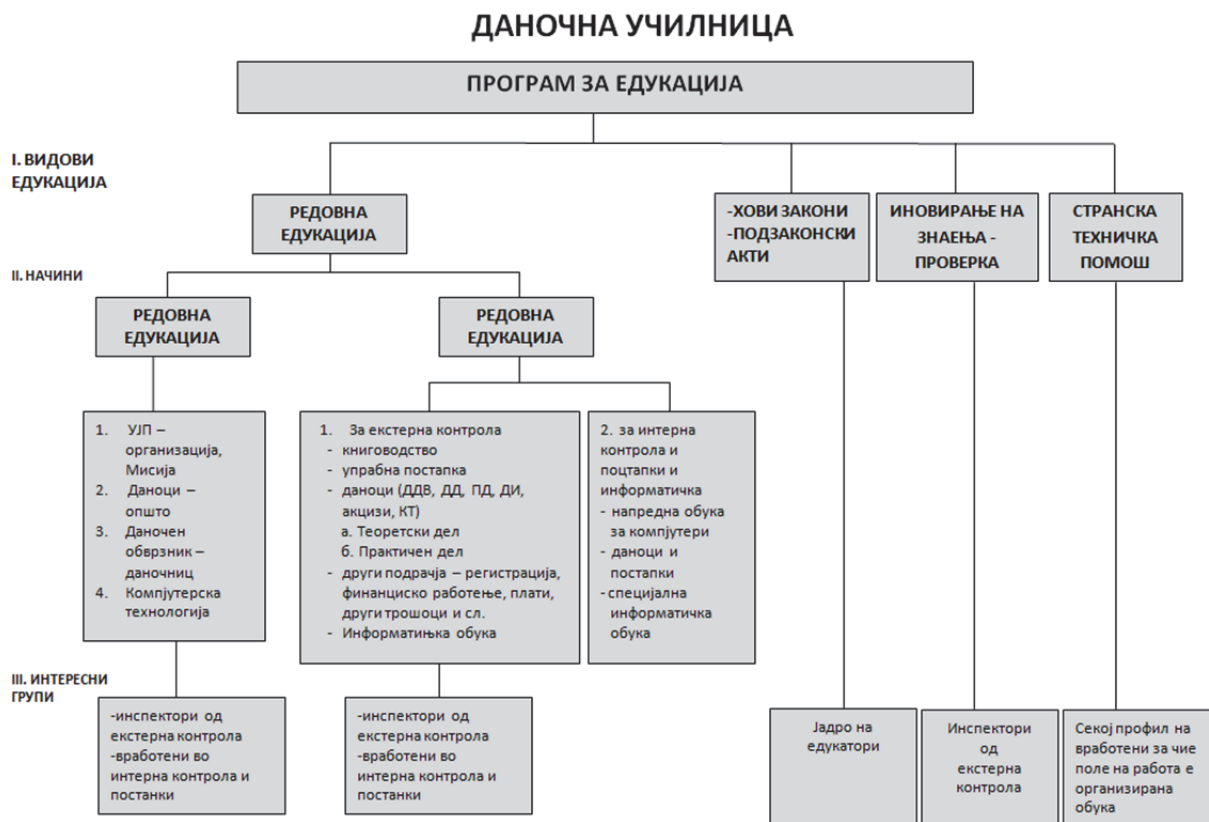
Од изнесенiot преглед, може да се констатира дека во 2008 година, од вкупниот број на вработени во даночната администрација, во процесот на обновување, освежување и проширување на постојните знаења учествувале само 18,3 %, додека 26,4% во 2011 година. Спомнатиот процент на учество на вработените на даночната администрација во спомнатиот процес, се уште е на релативно ниско ниво. Оттука, потребата од далеку посериозен пристап кон ова материја која создава значаен потенцијал на можност за подобрување на квалитетот на ефикасност на работењето.

За обезбедување на предното, сериозен придонес би имал соодветен модел на даночна училишница, со проектиран шематски приказ на истата (Табела 3.2, страна 139), како оптимален модел од аспект на потребна поставеност, на функционална и структурна димензија во рамки на даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Од предходно изнесеното може да се заклучи следното:

- Неопходно е зголемување на бројот на вработени во Управата за јавни приходи, кои преку разни форми и облици на перманентно учење ќе го обновуваат, освежуваат и надогдуваат постојното стекнато знаење;

Слика 3.1 Организациона структура и функционална поставеност на „Даночна училница”



Потребно е подигнување на нивото на застапеност на обновување, освежување проширување на знаења, посебно од областите на употреба и користење на информационата технологија, како и изучување на странски јазици;

- Поголем опфат во процесот на перманентното образование на вработените во Управата за јавни приходи и од регионалните дирекции.

Даночната училница како институционална форма односно центар за континуирано образование, треба да овозможи спроведување на следните видови едукација:

- Редовна едукација на нововработени кадри или лица пререспоредени на работни места кои бараат посебни обуки за успешно извршување на работните задачи;
- Едукација за примена односно имплементација на нови законски прописи односно подзаконски акти за сите кадри кои на било кој начин ќе бидат вклучени во спроведување на истите во текот на работењето;
- Иновирање на знаењата со нивна пропишана периодична проверка и евалуација; и
- Изучување на странски јазици.

Центар за информациони технологии: поаѓајќи од стратешкото значење на технолошкиот развој и неговото значење за даночната администрација односно Управата за јавни приходи, развојот во овој сегмент треба да се усмери кон создавање и функционирање на предметниот центар. Потребата од создавање на ваков центар, станува императив на времето, од аспект на развојот на компјутерските и телекомуникациони системи, методологиите на проектирање на системите, автоматизацијата, ИТ менаџментот, трансферот и десиминација на знаења, производител и стимулатор на нови идеи и решенија односно битен елемент во процесот на информатизација на Управата за јавни приходи.

Спомнатите облици на центри на институционалните форми за континуирано образование на кадри за потребите на Управата за јавни приходи, и не само за неа, туку и пошироко за даночната администрација, вклучувајќи ја и онаа на локалната самоуправа, во дадениот момент се неопходни и треба да се утврдат како таргети во развојната стратегија на Управата за јавни приходи и тоа во краток рок, при што нивното функционирање ќе продуцира повисок степен на ефикасност во работата на предметната институција.

3.5.6.2 Неинституционални форми на знаење

Неинституционалните форми на стекнување на знаење, се исто така значаен облик на перманентно стекнување на знаење. Се појавуваат во облик на: семинари, советувања, симпозиуми, работилници, поврзаност on-line со адекватни домашни и странски напредни системи, набавка на соодветна стручна литература, посета на соодветни странски институции, како и соработка -отвореност-комуникации (learning by interactivity).

Релативно скромна е застапеноста на посочените форми на курсевите и семинарите како облици и форми на перманентното образование во досегашниот процес на работење на

Управата за јавни приходи, при што и во такви услови, од организационен аспект знатно поголема е застапеноста на вработени во Генерална дирекција во однос на регионалните дирекции.

Посочените неинституционални форми за перманентно стекнување на знаења, треба да се почеста практика, при што потребно е да се таргетираат областите за кои се чувствува потреба од надополнување на знаењата и вештините на даночните службеници, врз основа на што се изготвува годишна програма за реализација на неинституционалните форми на стекнување на знаења.

Ваквите облици на перманентно стекнување на знаења, почиваат врз основа на користење и експертското знаење како и од домашно и странско know-how. При тоа, споматиот тип и форма на стекнување на перманентно знаење, треба се почесто да се употребува не само за кондиционирање на знаењата на вработените во Управата за јавни приходи, туку и на даночните обврзници, посебно и преку дополнителни облици и форми како што е проектот „услуги на даночните обврзници“.

Структурите на јавната управа во земјите членки на ЕУ, ја имаат прифатено културата на „перманентно учење“ како објективна потреба, неопходна во сите области. При тоа вработените се охрабрени и им е овозможен развој на сопствениот интелектуелен потенцијал. И покрај тоа што одредени работни задачи и активности бараат специфични обуки (пример: вештина за изработка на прописи или менаџерски вештини), секоја активност во спомнатите области е заснована на задоволување пред и се на организационите, а потоа и на персоналните потреби. Во врска со предходното, способноста на раководителите за препознавање и задоволување на потребите за неинституционалните форми на стекнување на знаења, како облик на награда за успешно извршена работна задача или како привилегија која им припаѓа исклучиво на „лојалните“ од поодамна е напуштена. Посебно формирана „агенција“ би имала обврска да изработи стратегија и програма на активности заснована на детектирани потреби во секоја пооделна институција, во тој контекст и на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, како и во пооделните сектори во истата, врз основа на искуствата односно know-how на администциите на земјите членки на ЕУ.

3.5.7 Форми на дифузија на корисното знаење за крајните даночни корисници

Посебно значен сегмент во контекст на спроведување на реформи во сферата на даночната администрација, посебно во Управата за јавни приходи, е имплементацијата на форми на дифузија на корисно знаење за крајните даночни корисници. Прашањето е првостепено и од аспект на фактот што од степенот на дифузијата на предметните кориснички знаења зависи и промената на односот од аспект на перцепција на даночните обврзници кон даночната администрација односно Управата за јавни приходи како институција во функција на истите, со што јакне степенот и чувството на доверба за самоодночување на даночните обврзници. Оттука, оценка е дека активностите потребно е да се насочат кон:

- Градење на социјално свесни и совесни даночни обврзници преку фискална едукација на млади во рамки на разработка на соодветни теми од областа на фискалната едукација, на ниво на средни училишта. Целта би била промена на перцепцијата особено на младите луѓе за значењето и потребата од плаќање на даноци; како и

- Перманентно едуцирање на даночните обврзници преку разни облици и форми на едуцирање (семинари, работилници и др.), обуки на ниво на „даночна училица“ или „даночна академија“ преку пренесување на знаења и вештини на домашни и странски експерти и нивно know-how, во тој контекст посебно од земјите членки на ЕУ.

Дифузијата на корисно знаење за крајните даночни обврзници, посебно е потребна, во форма на засилена кампања и едукација на даночните обврзници, за стекнување на вештини по однос на електронско доставување на даночни пријави како и друга потребна кореспонденција и поволностите од користењето на е-даноци, во насока на нивна подготовка за користење на електронските услуги кои во моментот или во блиска иднина треба даночната администрација односно Управата за јавни приходи да ги нуди на своите клиенти. Електронската пошта и други облици на телекомуникациони врски, треба исцело да бидат во функција на даночните обврзници, за што од друга страна неминовно се соодветни вештини за кои треба Управата за јавни приходи да создава услови за обучување на своите клиенти. Во тој контекст, спомнатите форми на дифузија на корисното знаење како крајни даночни корисници, треба да ги опфати и физичките лица во својство на даночни обврзници.

Од посебно значење, е потребата од воведување на можност за електронски увид во даночните книговодствени картици, што ќе овозможи во секој момент по електронски пат да се врши проверка на состојбите по однос на даночните обврски и побарувања кон Управата за јавни приходи. Исто така, значајна активност ќе претставува воведување на интегриран автоматски систем за постојана електронска комуникација на секој даночен обврзник со Управата за јавни приходи; автоматско пренесување на податоци од фискалниот апарат односно систем на опрема во вид на дневен финансиски извештај. Предното, неминовно ја наметнува потребата од посочените форми на дифузија на корисното знаење за крајните даночни корисници.

Глава-IV. Технолошка модернизација и значењето на ИТ

Кога станува збор за технолошката модернизација и значењето на ИТ, вниманието заслужува посебно да се задржи на примената на информациона технологија како неопходност во процесот на приближување до ЕУ-стандардите, за ефикасно функционирање на даночната администрација односно Управата за јавни приходи. Поаѓајќи од релевантните ИТ стратегии на ЕУ, битно е разгледување на можноста за доследно следење на принципот на компатибилност на ИТ на системот: Управа за јавни приходи, при што посебно, нагласените правци на идните управувачки активности на овој домен. Пристапот кој ќе се примени во разгледување на прашања поврзани со примената на ИТ, нема да биде технички пристап, туку функционален пристап-колку помагаат и како ги модифицираат активностите во врска со обавување на функциите на системот или пак како влијаат на промените на самите функции. Тоа, секако води и кон промени во потребните системи на знаење.

Факторите со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи, во голем дел се концентрираат на доменот на софтверско системско знаење. Научните методологии ќе го истакнат управувањето со знаењето како една од стратешките задачи на Управата за јавни приходи. Стекнување и создавање на нови знаења за управување, ќе биде анализирано според групи на потреби за ефикасно функционирање на системот. Во рамки на тоа, управувањето со знаењето потребно за решавање на проблемите на доменот на ИТ-технологијата, ќе биде одделно разгледувано и според облиците на технологиите кои треба да се имплементираат, со цел ефикасно функционирање на системот.

Модернизацијата на постојните и воведувањето нови специфични ИТ програми, развој на информациона структура на управување со документацијата, формите на ИТ едукација, како и начините на поврзување и комуникација на ниво на Управата за јавни приходи (по вертикална и хоризонтална линија), со други институции и даночни администрации на ниво на локална самоуправа, се предмет на посебни согледувања. При тоа, значајни се компаративните анализи од други земји, при што правилата применети во ЕУ, ќе бидат појдовна точка.

4.1. Примената на информационите технологии како неопходност во приближувањето на ЕУ стандардите за ефикасно функционирање на системите

Продуктивноста воопшто, во тој контекст и во Управата за јавни приходи, позитивно кореспондира со нивото на компјутерското знаење и вештини- од вработените кои мануелно ги вршат. Оттука, деловната политика по однос на т.н. компјутерска едукација на администрацијата во Управата за јавни приходи е првостепен рангиран приоритет во реализацијата на реформите во ова област.

Едновремено, информационото описменување и компјутерските познавања од страна на обврзниците, се фактори кои влијаат на ефикасноста на работењето на Управата за јавни приходи. Без соодветна информационо-технолошка опременост на обврзниците да учествуваат во on-line комуникација со Управата за јавни приходи и да одговорат на новите стандарди во нејзиното работење, тешко може да се замисли организирање на модерен даночен систем. Затоа, од големо значење е општествената поддршка на информационите технологии во општеството, и пооделно на бизнис секторот, во контекст и на прашањето на приближување до ЕУ-стандардите во предметниот сектор.

Имајќи го во предвид предното, имплементацијата на стратегијата за развој на ИТ во самиот систем, како и на ниво на Националната стратегија за информационо-комуникационата технологија на Република Македонија, има голем непосреден ефект врз ефикасноста на разгледуваниот систем. Станува евидентна меѓусебната условеност на факторите на ефикасноста на даночниот систем со факторите на ефикасност на општествено-економскиот систем во целина. Во функција на потенцирање на улогата на стратегијата за информационо-комуникационата технологија, ги наведуваме неопходните услови, кои е потребно да се доизградат за побрза имплементација и компатибилност со ЕУ-стандардите:

- „Издигнување на повисок степен на синхронизацијата на законската регулатива во доменот на ИТ со онаа на ЕУ;
- Целосна имплементација на Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој;
- Воведување и примена на ИТ-стандарди;

- Заштита на интелектуалната и индустриска сопственост; и
- Стимулирање и поттикнување на легализацијата на софтверски производи”.¹⁰²

Една од претпоставките на е-Европе+ е да се обезбеди сите субјекти, физички и правни лица да можат да користат квалитетни комуникациски услуги по пристапни цени, за таа цел е неопходно да се обезбеди:

- „Либерализација на телекомуникацискиот сектор и усвојување на прописи со кои што ќе се обезбедат универзални услуги по пристапни цени, како што е користење на фиксна телефонија преку која се обезбедува пристап на интернет, намалување на цените на интерконекција;
- Намалување на цените во телекомуникациите и користење на интернет;
- Искористување на придобивките од информатичкото општество и онаму каде што не се привремено правно блокирани поради ексклузивитет, да се пренесат и да се применат сите оние законски акти за заштита на податоците, на приватноста, на електронски потписи, интелектуална сопственост, авторски права и т.н.”.¹⁰³

Во сегашниот момент од развојот на Република Македонија од особено значење е поддршката на активностите во технолошкиот развој кои се темелат врз непосредната соработка на науката и стопанските субјекти од една , и од друга страна, науката, стопанските субјекти и јавната администрација (во тој контекст, посебно Управата за јавни приходи). Искуствата од развиените земји, особено земјите од ЕУ зоната, на овој план укажуваат, дека нивниот развој се повеќе наоѓа поткрепа врз трансферот на знаења и иноваторство.

Резултатите кои се остваруваат кај нас на овој план не се охрабрувачки од аспект пред и се на финасиска поддршка на државата за овие цели, иако е евидентен и се понагласен интересот на субјектите на технолошкиот развој за ваков вид проектна и програмска активност и соработка.

Во насока на остварување подобри резултати во технолошкиот развој, потребно е посеопфатно да се допрецизира технолошката инфраструктура. Во тој однос, Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој во Република Македонија, предвидува формирње: истражувачко-развојни единици, иновациони центри, центри за трансфер на

¹⁰² www.kit.gov.mk

¹⁰³ исто.

технологии, научно-технолошки паркови и центри за ИТ технологии. Вака поставената законска рамка за развој на ИТ технологијата, создава основа за имплементација и операционализација на Стратегијата за развој на ИТ во сверата и на даночниот систем, како неопходност во приближувањето до ЕУ-стандардите за ефикасно функционирање на системот: Управа за јавни приходи.

Оттука, ИТ во сверата на даночниот систем, има за основна цел, јакнење на кохезионите сили внатре во Управата за јавни приходи, овозможување на транспарентност на работењето на еднаквост на постапките. Истотака, опфаќа воведување на електронска архива и електронско следење на патот и содржината на сите влезни, излезни и внатрешни документи со дефинирани нивоа за право на пристап.

Предметната ИТ во себе инкорпорира:

- „воспоставување интранет-систем за внатрешна комуникација на вработените во даночната администрација, со што се овозможува изградба и ефектуирање на системот на електронско учење, компатибилно со земјите членки на ЕУ;
- имплементација на програми и проекти за зајакнување на капацитетот за примена на методологии за работа на ИТ, во согласност со ЕУ-стандарди т.н. TEMPO и ITIL; како и
- подготовка на проектна документација, техничка спецификација и техничка помош за набавка на ИТ опрема (хардвер, софтвер и обука) за овозможување на размена на податоци по однос на даночни броеви на граѓани со земји членки на ЕУ”.¹⁰⁴

4.2 Принципи на компатибилност на ИТ во системот: Управа за јавни приходи со стратегиите на ЕУ

Развојот на ИТ секторот детерминиран е од збир на фирми и индустрии кои нудат нова опрема и софтвер, но нејзиниот развој и апликативни можности скоро и да немаат ограничувања. Пенетрацијата на информационите технологии во различни сектори и дава инфраструктурна важност за развојот на било кој дел од јавниот или бизнис сектор, во конкретниот случај системот: Управа за јавни приходи. Оттука, значењето на присатноста на ИТ во Управата за јавни приходи од аспект на потребата од компатибилност на истата со стратегиите на ЕУ во овој домен.

¹⁰⁴ Исто.

Информатизацијата е глобален процес. Сите релевантни показатели укажуваат дека во 2012 година, „интернетот е во средишна точка на сите видови политичко, општествено и приватно дејствување. Во тој контекст, некои од најкарактеристичните светски трендови во оваа област се:

- Брз развој на технологиите и мрежи со голем капацитет на податочен трансвер и можна комбинација на различни дигитални медиуми; развој на нови генерации податочен трансвер низ мобилни мрежи и уреди, со можна комбинација од мобилни и фиксни телефонски системи;
- Брз развој на интернет и сервиси во бизнис-секторот, во владите и владините институции, како и во администрацијата во поширока смисла на зборот;
- Развој и меѓуповрзување на различни типови на мрежи и медиуми за пренос и постојно надградување на информатичката инфраструктура која го олеснува процесот на конвергенција на мрежите и фузија на сервиси”.¹⁰⁵

Тргувајќи од предното, Советот на европа, на Лисабонскиот самит во Март-2000 година, ги постави основните елементи на е-Европе, концепт кој е обврска, не само на земјите-членки на Европската унија, туку и на земјите-кандидати за членство, како што е впрочем и Република Македонија.

Основна цел, при тоа е, во заедничка „дигитална” Европа, сите да бидат технолошки и кадровски подготвени. На тој начин, единствено може да се реализира идејата за Европа како најконкурентна и најдинамична економија базирана на знаење.

4.3 Фактори со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи

Реформите на даночната администрација во Управата за јавни приходи, имаат бројни карактеристики кои соодетствуваат со општествено-политичките и економски промени за премин кон демократија и пазрна економија. Фискалната политика како дел од економската политика се видоизменува сообразно изменетите услови на слободно дејствување на пазарните законитости. Радикалните промени во сите свери на

¹⁰⁵ Програма за работа на Комисијата за информатичка технологија за период 2003-2007 година; Влада на Република Македонија; Скопје-2003 година

општествениот систем, влијаат на радикални промени на фискалниот систем-се менува начинот на функционирање, институциите, организацијата, кадрите, технологијата, управувањето и т.н. Преку реформите во даночната свера, во зависност од конкретните состојби во економијата на една земја, се вршат бројни промени во разни домени: децентрализација на видоизменети или нови операции; спојување или отварање на институции и организациони единици; рационализација; замена или прием на нови кадри; воведување, развој и користење на нов софтвер и хардвер; употреба на напредна технологија како менџерска алатка или обезбедување обуки; воведување и унапредување на управувањето и т.н. Подобри услуги за клиентите и промена на организациската култура, често пати и за спречување на корупцијата. Овие елементи (фактори) често пати се инкорпорирани во дизајните на самите проекти кои се однесуваат на даночната реформа, при што може да се класифицираат како:

- „Модернизирање на деловната страна на Управата за јавни приходи по функционални линии, претежно потпирајќи се на нови информациона технологии и менаџмент информациона системи;
- Реорганизирање на институциите поради потребата од прифаќање на нови функции;
- Борба против неформалноста и корупцијата, преку ангажирање на нови кадри, нивна обука, создавање и поттикнување за постигнување на подобри резултати во работењето;
- Фокусирање на реформите на специфични сегменти на популацијата на даночни обврзници (проширување на базата на даночни обврзници), често пати со создавање на специјални единици (особено на големи даночни плаќачи);
- Децентрализирање на операциите (фазите во работењето), поддржани со се посовфистицираните ИТ апликации кои понекогаш вклучуваат обука на кадарот; и
- Развој на оријентираност кон клиентите т.е. кон даночните обврзници".¹⁰⁶

Наведените елементи од страна на Светска банка еднозначно го потенцираат значењето на Управта за јавни приходи и во таа функција, улогата на новите информациона

¹⁰⁶ <http://web.worldbank.org/WBISTE/EXRERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSETORANDG...> Bird, Richard M. and oldman, Oliver Taxtion in Developing Countries, 4th ed. The Johns Hopkins University ress. 1990; Bird, Richard, M. and Wallich, Christine, I.Local Government Finance in Transition Economies: Polisy and Institutional Issues.In: Schiavo-Campo, institutional Change and the public Sector in Transitional Economies, Washington,D.C.: The World Bank 2004.

технологии и менаџмент информционите системи, како и организационите иновирања и иновирањата на работните операции што меѓу другото зависи од обучувањето на кадарот за овие нови промени.

Ефективноста и ефикасноста на Управата за јавни приходи е првопропорционална со нивото на компјутерското знаење-од вработените кои мануелно ги вршат операциите, од кои не може да се очекува придонес во решавањето на сложените работни задачи. Затоа, политиката за компјутерска едукација на вработените, е фактор со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи. Во контекст на ова прашање, колку за потсетување, е и проблемиката поврзана со совладувањето на отпорите кон новите промени, кој во секој случај инсистира на сериозен и сеопфатен приод. Дефектите и недоследниот приод кон предметната проблематика, сосема извесно, можат да го доведат под сериозно прашање имплементирањето на технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи.

Информационото описменување, компјутерските познавања и поседувањето на информациона опрема од страна на даночните обврзници, се значаен фактор со влијание врз технолошката модернизација на системот: Управа за јавни приходи, што генерира подобрување на ефикасноста на работењето. Без соодветна информационо-технолошка опременост на обврзниците, со можност за учество на on-line комуникација со јавната администрација и да одговорат на новите стандарди во нејзиното работење, тешко може да се замисли организирање на модерна Управа за јавни приходи. Оттука, од големо значење е општествената поддршка на информционите технологии во општеството и одделно во бизнис секторот.

Поаѓајќи од изнесеното, имплементацијата на стратегијата за развој на ИТ во самиот систем, како и на ниво на Националната стратегија за информационо-комуникациона технологија на Република Македонија, има голем директен ефект врз самата технолошка модернизација, преку тоа и врз ефикасноста на системот, предмет на согледување.

4.4 Стекнување и создавање нови знаења за управување со технологијата

„Информационите технологии наметнаа системски пристап кон економските и општествени проблеми. Тие функционираат во системи и се потврдуваат низ заедништво. Нивниот системски карактер е интегративен: како што меѓусебно се интегрираат нивните функции, така и се создаваат услови за интеграција на економските функции. Во вакви услови, неопходен е системски пристап кон сите аспекти на улогата на предметните технологии”.¹⁰⁷

Во тој контекст, Проф. Д-р Златка Поповска, наведува некои аспекти, што се од особена важност за економската перспектива на секоја земја, кои како такви се во тесна корелација со стекнување и создавање нови знаења за управување со технологијата.

Во ова прилика, ќе спомнеме дека информационите технологии внесоа промени во управувањето со економските и општествени процеси: современите теории на менаџментот, укажуваат дека постојат „големи резерви” во доменот на управувањето чие што искористување води кон зголемена ефикасност на користење на производствените фактори и раст на општата продуктивност. Управувањето во било која свера се потпира исклучиво врз информации.

Поврзувањето на значајните информации во областа на електронските компјутери, инженерскиот софтвер, контролните системи, интегрираните кола и телекомуникациите, овозможува драстично намалување на трошоците и цената на собирањето, чувањето, обработката и десиминацијата на информациите.

Со развојот на информационите технологии, се создава реална можност да се искористат спомнатите резерви во управувањето и со тоа да се изврши економика на трошоците.

Согласно одредбите од Законот, Управата за јавни приходи во рамки на својот делокруг на работа, веќе беше спомнато, ги извршува поставените задачи, применувајќи соодветна информациона технологија. Застапеноста, нивото, постојната кондиција на информационата технологија во извршувањето на обврските на Управата за јавни приходи, во тој контекст, стекнувањето и создавањето нови знаења за управување со

¹⁰⁷ Поповска Проф. Д-р. Златка: *Политика и технолошкиот развој*; Економски факултет – Скопје; Скопје- 2000; стр.57-58

технолозијата, е прашање од првостепено значење и приоритет, од аспект на постојната ефикасност и определување на натамошните можни правци на јакнење на истата.

И покрај парцијалните резултати постигнати во развојот на е-Управата за јавни приходи (во натамошен текст е-Управа), нивото на развојот на електронските јавни услуги е релативно низок. Предната констатација се поткрепува со примерот од табелата што следува:

Табела 4.1 Примени и обработени даночни пријави по електронска форма во УП-РД во Тетово

2011 год. Месец	ДБ примени-пријави	ДДВ	обработени пријави
Јан.	-	15	15
Фебрури	25	17	16
Март	2	5	5
Април	0	30	30
Вкупно	27	67	67

Извор: Управа за јавни приходи-РД во Тетово: *Информација за користење на е-Tax системите во РД во Тетово за период 01.01.-30.04.2011 година.*

И покрај тоа што вкупниот степен на развиеност на спомнатите услуги е под нивото на земјите на ЕУ зоната, ниту една од листата на приоритетни електронски јавни услуги, нема достигнато ниво на целосна достапност. Истата, подразбира покрај употреба на електронски пристап на услугата и друга формална процедура (лична или хартиена комуникација) за остврување на јавната услуга, како достапност на таква услуга до сите.

Истовремено, од опсервацијата на функционирање на постојниот систем: Управа за јавни приходи, може да се констатира дека постојната состојба ја карактеризира:

- Недоволно развиена заедничка компјутерско-комуникациона мрежа;
- Несоодветни службени евиденции во електронски облик, како збир на податоци неопходни за развојот на електронска управа;
- Невозможно заобиколување на хартиени документи речиси во секоја постапка;
- Недоволна стандардизација и координација на развојот на информациите

системи во Управата за јавни приходи; и

- Недостаток на компетентен кадар.

Оттука, усмерувањето на стекнувањето и создавањето нови знаења за управување со технологиите, потребно е да се усмери кон спомнатите невралгични точки кои во моментот претставуваат сериозни дафекти во работењето на Управата за јавни приходи. При тоа, како основни и значајни столбови кон кои треба да се усмери корпусот на предметните нови знаења во доменот на натамошен развој на е-управа, во својство на општ приоритет, можат да посочат кон:

1. Воспоставување клучни полуѓи: дефинирање на приоритетни системски решенија, без кои не е можен натамошен развој на е-управа. Столбот го чинат следните приоритети:

- Информационо-комуникациона технолошка инфраструктура: претставува основна технолошка претпоставка за развој на е-управа. Истата опфаќа:

- Комуникациона инфраструктура: дизајнирање според перформанси кои ќе овозможат компјутерска поврзаност по хоризонтална и вертикална линија на организациони делови на системот: Управа за јавни приходи, како и поврзаност со опкружувањето (институциите кон кои е упатен на секојдневна и постојана комуникација, како и кон даночните обврзници), вклучувајќи ја и интернет врската, на ниво и квалитет компатибилен со оние на ЕУ;

- Компјутерски центри со сервери и други комуникационо-информациони ресурси: наменети за сместување на базите на податоци, имплементација на апликации и технолошка реализација на електронски услуги;

- Инфраструктура на пооделни локации: вклучува локални компјутерски мрежи, компјутери и друга опрема со соодветни софтвери (даночни шалтери, поголеми даночни обврзници и др.).

- Електронски идентитет, електронски потпис и електронски документ: потребно е обезбедување, сигурно и безбедно утврдување на идентитетот на потписникот на електронскиот документ и корисникот на електроската услуга. Основ за тоа е технологијата на електронскиот потпис. Во тој контекст, посебно е потребно обезбедување на целосна примена на Законот за електронски документи, како би истите во пракса се користеле како оригинални наместо во хртиена форма;

- Електронски службени евиденции: покрај водењето на евиденција во електронска форма, потребно е обезбедување ефикасен и безбеден пристап до податоците од евиденциите од страна на даночните службеници кои водат постапки, како би се елиминирала потребата, странката во постапка да обезбедува докази содржани во службените евиденции на Управата за јавни приходи;

- Катализатори на развојот на е-управа: целта на катализаторите е создавање поволно опкружување за развојни активности на е-управа, како би активностите биле похармонизирани, поекономични и побезбедни. За катализатори се сметаат: стандарди на интрперабилност; повторно користење на информационо-комуникационите технолошки решенија, со примена на отворени стандарди; истражување и развој на иновативни примери на информационо-комуникационата технологија; координација на информационо-комуникационата технологија; и информационо безбедност.

2. Издигнување на степенот на автоматизација: треба суштински да ги реформира процесите со кои се разликува давањето на услуги, користејќи при тоа можности кои ги нудат информационо-комуникационите технологии. Процесот го чинат следните приоритети:

- Автоматизација на меѓуресорните процеси базирани на размена на структурирани електронски документи: за целосна автоматизација на процесот, неопходно е електронскиот документ да се изработува, чува и доставува во форма која е погодна за натамошна електронска обработка, односно во форма на структуриран електронски документ. Автоматизацијата на меѓуресорните процеси се базира врз комуникација на ресорните информациони системи по пат на добро стандардизирани протоколи и формати на структурирани електронски документи;

- Реформа на постапки: суштинската модернизација на процесот, подразбира реформа на постапки, со целосно земање во предвид на можностите за поинаков начин на работа, овозможен од технологијата;

3. Воспоставување на електронски јавни услуги: ги опфаќа следните приоритети:

- Портали на е-управа и зеднички електронски услуги: порталот претставува единствена пристапна точка на поголем број на електронски јавни услуги. Електронските услуги кои се од значење за реализација на мноштво на електронски јавни услуги, како што

се централните системи за проверка на идентитетот, електронско плаќање, електронски формулари и сл. претставуваат зеднички електронски услуги;

- Електронски јавни услуги: претставуваат услуги од надлежност на пооделни органи/институции кои се нудат по електронски пат, а кон кои Управата за јавни приходи е упатена на соработка;

4. Развој на соодветен кадровски потенцијал од доменот на информатиката: за успешен развој на е-управа, неопходна е оспособеноста, односно стекнување и создавање нови знаења од страна на даночните службеници кои претставуваат корисници на информационите системи и електроски сервиси во рамки на Управата за јавни приходи, како и експерти чија одговорност е функционирањето на техничките системи и нивно унапредување. Во тој контекст, основни приоритети се:

- Информациона писменост и вештини на службениците: потребно е подигнување на општата информациона писменост на вработените во Управата за јавни приходи, како и вештини за користење на посебни информациона решенија;

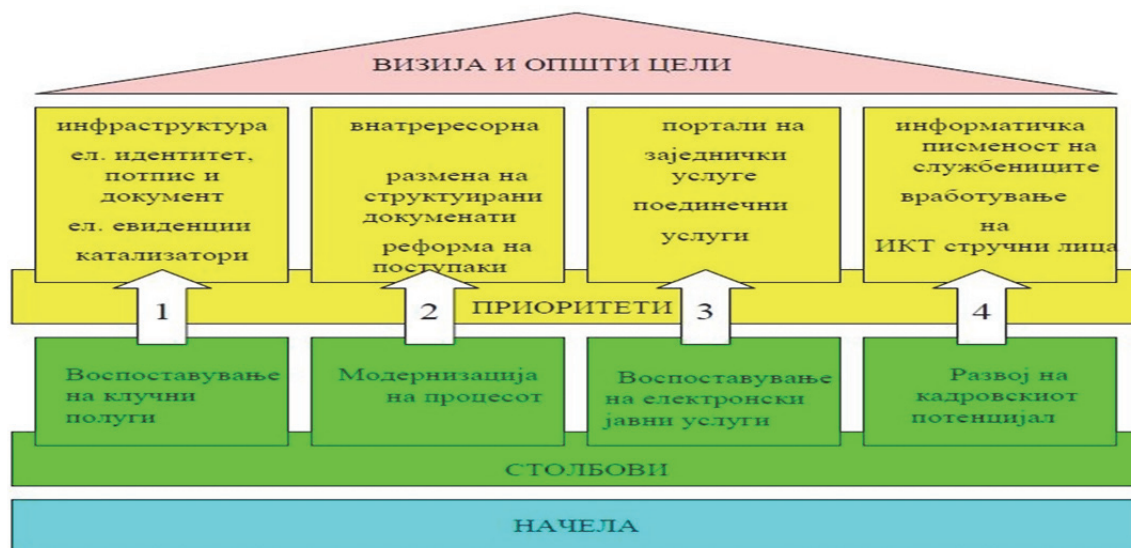
- Вработените во информациона-комуникационите технологии како експерти: како би информациона-технолошките решенија потребни за развој на е-управа биле оддржливи, потребно е обезбедување на соодветна информациона-комуникациона технолошка поддршка. При тоа, посебно внимание треба да се посвети на создавање на стручни тимови кои пружат информациона-комуникациони услуги, како што е рационално, информациона-комуникационите ресурси да се концентрираат во компјутерски центри кои се заеднички за повеќе организациони единици или органи/институции, исто толку рационално е високо стручните тимови да се одговорни за работа и унапредувањето на предметните ресурси, бидат така организирани, да своите услуги ги нудат на повеќе организациони единици односно органи/институции. Без разлика во која мера се определуваме за дел од информациона-комуникационата технологија да се отстапат на надворешни субјекти (што е неопходно), одделни стручни тимови се неопходно потребни, како постојано вработени во Управата за јавни приходи.

Од сето напред изнесено, произлегува значењето на стекнување и создавање на нови знаења за управување со технологијата, која овозможува реформирање на Управата за јавни приходи, во смисол на обавување на функциите, согласно утврдените критериуми од

страна на ЕУ, што значи потреба од превземање крупни чекори во правец на натамошно развивање и јакнење на информационата технологија и фаќање чекор со развиениот свет.

Во продолжение се дава шематски приказ на структурата и столбовите на реализација на посочената стратегија на информационо-комуникационата технологија во Управата за јавни приходи.

Слика 4.1 Гарфички приказ по однос на визијата и општите цели



Извор: Rosen, H.S., 1999. *Javne finansije*. Zagreb: Institut za javne finansije.

4.5 Облици на технологиите

„ Да се дефинира некоја категорија, значи да се изрази нејзината суштина која ја одвојува и прави специфична и препознатлива во однос на другите категории. Доколку самите појави се сложени, меѓузависни и динамични, дотолку се создава простор за различни пристапи кон нивното дефинирање и поимање. Освен тоа, ако разгледуваните појави имаат нагласен интердисциплинарен карактер, тогаш ќе има дефиниции од аспект на различните области: технички, економски, социјални и т.н. Присатното шаренило на

разновидни пристапи кон оваа материја, ја овозможи инфлацијата на дефинициите за техниката, технологијата, техничкиот и технолошки прогрес”.¹⁰⁸

Голем број од дефинициите, техниката ги врзува само за производството, односно опремата и машините во производство. Со оглед на областа предмет на опсервација, логично е поставување на прашање од типот, што е со техниките во другите области. Оттука, денес се почесто се употребува толкување на техниката „како материјално отелотворување на акумулираното знаење и искуство кое се генерира во сите области на општеството, а не само во производството”.¹⁰⁹

Подоцна во современата теоретска мисла, дефинициите покрај „збир на знаења за постапките и процесите...”¹¹⁰, се вклучија и самите постапки и процеси.

Технологијата нема дилема, дека преставува предметно и неопредметно знаење, што не може да биде „затворено” само во производството. Постапките и процесите се проширија и на доменот на организацијата и управувањето, односно и на други области на човековата активност.

Денес, современите технолошки политики, користат имплицитни инструменти, што ја покажува интеграцијата на технолошките промени во промени од економска природа. Мерките се интегрирани со мерките на даночната политика, извозно-увозната политика, односно сите аспекти на економската и развојна политика.

Кога станува збор за карактеристиките на современите технологии, истите се поврзани со нивните ефекти врз општествено-економскиот развој. Во зависност од појдовниот аспект, во современата литература, постојат различни класификации односно облици по карактеристиките на истите. Во тој контекст ќе посочиме на некои:

- Во основа технологиите се различни по својата способност, според димензијата на нивната релативна важност. Така, некои од технологиите се клучни за појава на нова индустриска гранка. Таквите технологии се нарекуват базични технологии (basic technology), други технологии се клучни за појавување на гранските технологии.

Се нарекуваат растечки технологии (incremental technology), технологии кои постапно се надградуваат и развиваат врз основа на базичните технологии. Третиот тип технологии, се унапредени технологии (improvement technology) кои го претставуваат континуитетот на

¹⁰⁸ Поповска проф. Д-р Златка: *Политики на технолошкиот развој*: Економски факултет-Скопје; Скопје-2000; стр.26-32

¹⁰⁹ Исто.

¹¹⁰ Исто.

развојот на базичните технологии, но никогш не се, ниту пак можат да бидат клучни технолошки продори.

Релевантна базична технологија за системот: Управа за јавни приходи, е технологијата на е-Влада, со универзални апликации за јавната администрација и нивна мрежна поврзаност. Во конкретниот случај, динамична технологија, претставува технологијата на е-Управа, чии апликации и мрежно поврзување е во функција на извршување на функциите на системот: Управа за јавни приходи (пр. апликацијата на ДАНИС).

Унапредени технологии се технологиите усмерени кон специфични апликации на ниво на системот: Управа за јавни приходи (присилна наплата, внатрешна ревизија, евиденции на даночни обврзници, интегрирана наплата на персоналниот данок од доход и социјалните фондови, електронско водење на архивска документација и т.н.).

- Технологииите се различни и по степенот на сложеност или повеќестепена комплексност. За висока технолошка сложеност, објективно е тешко постигнување целосно знаење, без разлика дали истите се во примена. Истите се потешко дифузибилни, потешко се освојуваат и пренесуваат. Технологииите, со низок степен на сложеност, имаат способност за побрза дифузија, посебно што за нивната имплементација, потребно е само искуство и практичен напор. Оттука, во контекст на системот: Управа за јавни приходи, примената на технологијата според предметниот критериум подразбира потреба од оптимално урамнотежување на истата според степенот на сложеност.

- Технологииите се различни по својата зрелост или димензија на развојна зрелост. Дали станува збор за нова или стара технологија, се оценува од спект на фирмата, областа, или држава по потекло, како и од аспект на нејзиното технолошко јавување. Новите технологии кои за прв пат се јавуваат како ново решение, најчесто го изразуваат развојниот континуитет на создавањето иновации во одредена област.

- Имплементацијата на нови технологии во системот: Управа за јавни приходи, е од посебно значење, за одржување на чекор со сродни институции од ЕУ, како и одбегнување на опасноста од доминирање на застарена технолошка структура, со која нема ефикасност во работењето.

- Технологииите имаат и различен степен на корисност или димензија на ограничена корисност. Не е доволно да се идентификува како потребна, некоја технологија, туку е

потребно економски да се измери корисноста на истата. Колку се покомплексни, толку повеќе услови треба да се остварат. Не е можно да се бара имплементација на технологија, каде што не постојат услови, односно нема историја на развојот во областа и доменот каде што треба да се имплементира истата. Оттука, потребите мора да се усогласат со корисноста од примена на технологија во одредени услови, во конкретниот случај во системот: Управа за јавни приходи.

- Технологиите исто така задоволуваат различни потреби на потрошувачите и истата претставува димензија на производна континуираност. Оттука и потребата од континуирана побарувачка. Без разлика дали се работи за масовно производство на услуги со стандардизирани производи или производство со стандардизирани производи односно производство флексибилно на специјализирани потреби, при што континуираната побарувачка е услов и за континуирано производство.

Посебните облици на технологии, манифестирани преку разните димензии, различно се манифестираат во разни средини. Истите се под силно влијание на развојниот амбиент на макро и микро ниво. Така на пример, кага станува збор за микро ниво, таа зависи од принципите и стратешките развојни приоритети на Управата за јавни приходи.

Од сето напред посочено, се наметнува неспорната констатација, според која технологиите се мултидимензионални и затоа овозможуваат разни можни комбинации во нивното создавање, дифузија, имплементација и употреба. Оттука и потребата од оптимални димензионирања на поставени проектни задачи од аспект на воведување на технологијата во системот: Управа за јавни приходи.

4.6 Стратешки цели, правци и активности во доменот на ИТ

Стратегијата на развој на е-Управа за јавни приходи, претставува акт со кој на целовит начин се дефинираат основните цели, правци и активности кои треба да се превземат во нареден период.

Под поимот е-Управа за јавни приходи (во натамошен текст е-Управа), во смисол на стратегијата, се подразбира примена на информационо-комуникациона технологија, со чија помош се постигнува поефикасна и поефективна работа на органот како имател на

јавно овластување, во функција на извршување на овластувањата утврдени со Закон, економскиот раст и намалување на теретот на администрацијата.

Стратегијата се заснива на усвоени определби на Владата за развој на информационото општество и реформа на државната управа, содржани во Стратегијата на развојот на информационото општество во Република Македонија како и Стратегијата на реформа на јавната администрација.

Предметната стратегија тргнува и од состојбите во регулативата на оваа област и остварени резултати во имплементацијата на Законот за електронски потпис. Регистрацијата на сертификационите тела за издавање на квалификувани електронски сертификати, овозможува употреба на квалификуван електронски потпис за потпишување на електронски документ, како услов за нивна полновжност и доказ на сила во правниот промет, управни, судски и други постапки. Со ова, во практиката се остварува основниот предуслов за натамошен развој на е-Управа. Решенијата на Законот за електронски документ ќе имаат огромно влијание врз процесот на модернизација, рационализација и воведување на електронска управа. При тоа посебно треба да се има во предвид основното законско решение според кое, документ кој изворно настанал во електронски облик, се смета за оригинален, што претставува клучен предуслов за реформи на постојните постапки во работењето и воведување на електронски јавни сервиси за граѓаните и стопанството.

Стратегијата треба да се заснова и на постигнатите резултати на тековните проекти, како што се: зајакнување на административните капацитети на Управата за јавни приходи; развој на нови надлежности; обезбедување зголемено ниво на даночни приходи; подобрување на услугите кон даночните обврзници; развој на човечки ресурси; како и зајакнување на меѓународната соработка.

Со воведување на е-Управа, на сите даночни обврзници (физички и правни лица), им се овозможува, сите обврски кон Управата за јавни приходи да ги извршуваат поедноставно, за пократко време и со помали трошоци. Употребата на алатки и системи базирани на информационо-комуникациона технологија, нудат поквалитетни јавни услуги. На даночните обврзници им се овозможува, за исполнување на сите јавни услуги (права и обврски) кон Управата за јавни приходи, да го користат интернетот преку сопствениот компјутер или друг домашен или мобилен уред. На даночните обврзници, истовремено им се овозможува услугите да ги користат и на класичен начин, без потреба да поминат повеќе

шалтери, со ефикасна реализација на услугата, со целосни и лесно достапни информации преку интернет, за услугите по однос на правата и обврските на даночните обврзници со статус на првни лица, е-Управата, треба да им овозможи користење на услуги со посредство на интернет и можност за електронска размена на податоци помеѓу информационите системи на даночниот обврзник и Управата за јавни приходи.

Информационо-комуникционата технологија во Управата за јавни приходи е пристна подолг временски период, но е-Управа значи повеќе, од самите типични средства. Е-Управа е комплексен и повеќедимензионален проект, кој во себе инкорпорира и потреба од нова и дополна на постојната легислатива, нова или измени и дополна на постојната архитектура на организациона поственост, често пати и сосема нови постапки на работа на Управата за јавни приходи, што би резултирало со поголема ефикасност во извршувањето на услугите.

Визијата на развојот на е-Управа за јавни приходи, ги опфаќа следните општи цели:

1. Висок степен на задоволување на даночните обврзници/корисници на услуги со можностите за добивање на јавни услуги;
2. Воспоставување на партнески однос помеѓу даночните обврзници и Управата за јавни приходи;
3. Намалување на административните обврски (време и трошоци) на даночните обврзници при остварување на своите права и обврски пред Управата за јавни приходи;
4. Зголемување на ефикасноста на Управата за јавни приходи со имплементација на информационо-комуникационата технологија;
5. Прекугранична интероперабилност, посебно со земјите на ЕУ;
6. Издигнување на степенот на транспарентност и одговорност преку иновативна употреба на информационо-комуникционата технологија;
7. Зајакнување на приватноста и безбедноста на деловните податоци, посебно оние кои претставуваат деловна тајна на даночните обврзници.

На патот кон реализација на визијата и општите цели на е-Управа, потребно е раководење од начелата:

- Начело на користење на расположиви податоци по службена должност:- од даночниот обврзник во својство на корисник на јавна услуга (барање на потврди за користење социјална помош, учество на тендери и т.н.) не треба да се бара доказ по однос на фактичката состојба, со кои располагаат другите државни органи;

- Начело на единствен шалтер:- јавната услуга ги обединува сите постапки пред органот кои се вообичаено потребни за да услугата во целост се изврши;
- Начело на достапност на јавните информации во електронска форма:- јавно достапната информација треба да е достапна на сите даночни обврзници во електронска форма без надоместок или други условувања;
- Начело на достапност на електронските услуги:- електронските јавни услуги се нудат на начин кој во потполност обезбедува едноставен, разбирлив и слободен пристап за сите корисници. При тоа се користат отворени и широко прифатени стандарди, со што се избегнува било какво условување на корисникот на електронските јавни услуги;
- Начело на незанемарување на класичните облици на давање услуги:- резултат на развојот на е-управа, се подобрување на услугите кои се даваат преку класични облици на комуникација, благодарение на информационо-комуникационата технологија. На тој начин сите даночни обврзници, имаат бенефит од развојот на е-управа, независно дали користат електронски средства за пристап до услугите. Со воведување на електронски облици на давање на јавни услуги на даночните обврзници не треба да престане класичното давање на услуги. Со воведувањето на електронски јавни услуги за големите даночни обврзници, можно е ограничување или целосно укинување на класичните облици на давање на јавни услуги, доколку техничкото и стручно оспособување за пристап кон електронската услуга претставува разумно оптеретување за даночниот обврзник и ако користењето на електронскиот облик на услуга долгорочно е поисплатливо и за дночните обврзници;
- Начелото на примена на информационо-комуникационата технологија во нови услови:- развојот на нови јавни услуги треба да се засновува на примена на информационо-комуникациона технологија, а нивното нудење се овозможува преку разновидни, за корисниците најдостапни комуникциони канали;
- Начело на избегнување на технолошка зависност:- технолошката основа на развојот и извршувањето на електронските јавни услуги која се однесува на компјутери, софтверски решенија и комуникациона мрежа, треба во што е можна поголема мера да биде независна од добавувачот на опрема и услуги;
- Начело на повеќекратно користење на софтверските решенија:- софтверските решенија во проектите со примена на информционо-комуникациона технологија, потребно е да се планираат и реализираат, имајќи ја во предвид можноста на повторното користење

во други проекти, што може да биде користење на решението во целост, некои делови од решението, кодифицирано решение, проектантски одлуки, архитектура или само искуство;

- Начело на информациона безбедност:- сигурноста и безбедноста на системот на е-управа, задолжително мора да биде и кореспондира со утврдени норми кои се однесуваат на информационата безбедност и заштита на податоци на даночните обврзници;

- Начело на кадровска оспособеност:- електронските јавни услуги задолжително треба да се подржуваат од стручно и професионално оспособени даночни службеници.

4.7 Перманентно унапредување на ИТ како значаен развоен фактор

Унапредувањето на информационата технологија во рамки на Управата за јавни приходи, како пресуден фактор на развојот, во тој контекст и интегрираното ИТ опкружување, во значителна мера ги олеснува постапките од аспект на модернизација на работењето, а со самото тоа и подобрување на ефикасноста на работењето, со добивање на соодветни современи продукти. Во контекст на ваквите согледувања, посебно внимание заслужува развојот на информатичката и комуникациона технологија, конзистентна на институцијата: Управа за јавни приходи. Во тој контекст значајно е да се обезбеди: модернизација на постојни и воведување на нови специфични ИТ програми; развој на информационата структура за управување со документацијата; организациона поддршка на управувачката структура; формите на ИТ едукација; начините на поврзување и комуникација со другите институции и даночни обврзници; како и форми на комуникација со даночните обврзници.

Посочени се само неколку, но позначајни компоненти, кои го чинат и детерминираат унапредувањето на ИТ, низ перманентна форма во Управата за јавни приходи, при што истата ја чинат компатибилна на сродни институции во земјите членки на ЕУ, оттука и заслужуваат посебна елаборација.

4.7.1 Модернизација на постојни и воведување на нови специфични ИТ програми

Постојниот информционен систем на Управата за јавни приходи развиен е во склоп на реализација воглавном од страна на УСАИД и други помали проекти, поврзани со модернизацијата на Управата за јавни приходи во областа на ИТ, во временски период 2001-2005 и 2006-2010 година, во склоп на проектот наречен ТАМР (Tax Administration Modernization Project).¹¹¹

За време на траење на проектот ТАМР-1, изработена е регистрација на даночни обврзници за секоја од регионалните дирекции на Управата за јавни приходи, со воведување на тринаесет цифрен идентификационен број на даночниот обврзник (ЕДБ). Проектот се уште е во функција. Проектот ТАМР-2, има за цел обединување, развивање и унапредување на даночното сметководство, како основа за натамошен развој на апликативните решенија за поддршка на основните процеси во Управата за јавни приходи, однесувајќи се пред сè на екстерната контрола и присилната наплата, односно решавање во жалбена постапка.

Во контекст на реализација на проектот, изработено е апликативно решение за постојното даночно сметководство, обработка на даночни пријави, како и поврзување на сите организациони единици на Управата за јавни приходи на комуникационо ниво, користејќи ја комбинацијата на безжичен (wireless) и телекомуникационите можности на поврзување.

Во текот на реализацијата на проектот, во еден период дојде до застој во развојот, потоа и до промена на платформите поврзани со апликативните решенија, што генерираше потреба од репрограмирање на веќе изработеното апликативно решение и префрлување на податоци на нова база на податоци, односно до нецелосност на апликативното решение за даночно сметководство, што во моментот резултира со проблеми во работењето на регионалните дирекции, посебно даночни одделенија и даночни шалтери во рамки на Управата за јавни приходи.

Со проектот ТАМР-3, требаше апликативно да се реши екстерната контрола, присилната наплата, како и жалбената постапка. Истиот не е имплементиран и ставен во

¹¹¹ Извештај од ревизијата на финаниските извештаи на Управата за јавни приходи на РМ за 2010 година; Бр.09/10; стр.4

функција. Изготвени се само почетни теоретски документи, кои евентулно би се користеле за натамошна анализа на системот со цел поддршка на истите.

Потребно е врз основа на сопствено и странско know-how, надградба и усовршување на постојните програми и апликативни решенија од проектите TAMP, а конкретно се однесуваат на екстерната контрола, присилната наплата и жалбена постапка, како и продолжување на активностите врзани за можностите за користење на безжичниот SDH-систем за пренос на податоци, со цел подобрување на комуникациите помеѓу даночните организациони единици и централната база на податоци, која е неопходна за обавување на редовните работни задачи од надлежност на Управата за јавни приходи.

Во елаборација на делот за застапеност на информационите технологии во Управата за јавни приходи, истакнато е дека информационата технологија во даночната администрација застапена е преку т.н. даночен информативен систем (ДАНИС), при што истиот, различно е инкорпориран во поделни функции и задачи во надлежност на Управата за јавни приходи, што предизвикува и различно ниво на употребливост и функционалност, според тоа и различен степен на ефикасност на постојните бази на податоци. Така, целосната и успешна имплементација на автоматска електронска обработка на податоци за евиденција на даночните обврзници, во контекст на проектот на функционирање на едношалтерскиот систем, со воспоставен систем на повратни информации (т.е. активности преку отворена телефонска линија, помеѓу Централниот регистар и Управата за јавни приходи, во постапка на издавање на единствен даночен број, создаде основа за натамошно надградување и надополнување на базата на податоци на регистарот за даночни обврзници. Квалитетот на вака обезбедената база на податоци, го чинат остварените резултати во правец на обезбедување на употреблив степен на ажурност на податоци, поврзани со регистрацијата на даночните обврзници, регистрационите промени и дерегистрацијата на обврзниците во надлежните регистрациони органи, што создава услови за натамошно подобрување на ефикасноста во работењето на даночната администрација. Во прилог на предното, е и воспоставениот систем на повратни информации преку отворена телефонска линија меѓу Управата за јавни приходи и Централниот регистар односно големите даночни обврзници.

Книговодството за данокот на додадена вредност (ДДВ), се води преку апликативни решенија во рамки на ДАНИС, со статус на централно сметководство. Спомните

апликативни решенија се на задоволително ниво и со оглед на значењето на спомнатиот данок, од аспект на издашноста односно учеството во структурата на вкупниот износ на даночни приходи, истиот во добар дел, ја сочинува солидната основа како база на податоци. Имено, данокот и додадена вредност во 2011 година, во вкупно планираните даночни приходи учествува со дури 68,2%.¹¹²

Изработката на апликативните решенија за персоналниот данок од доход и данокот на добивка е во тек. При тоа, во понапредна фаза на изработка е апликативното решение за персоналниот данок од доход, и е во фаза која овозможува обработка на информации добиени од работодавачите во врска со вкупно исплатените плати, како и персоналниот данок од доход (ПДД), задржан на месечна основа. Информациите во врска со податоците кои се однесуваат на персоналниот данок од доход, до вработените се сеуште се доставува на годишно ниво. Ваквото апликативно решение, не ги задоволува потребите, оттука мора да се инсистира на доставување на истите на месечно ниво.

Посебен ангажман, во претстојниот период заслужува апликативното решение по основ на данокот на добивка, кој сериозно заостанува во однос на другите апликации и последователно се располга со условно кажано половична база на податоци. Итноста, во изнаоѓање апликативно решение го наметнуваат законските одредби, според кој даночните обврзници со промет под три милиони денари на годишно ниво, се обврзници на овој вид на данок, при што како основица, служи вкупниот промет остварен преку жиро сметка. Спомнатото законско решение, знатно го шири основот на оданочување, со самото тоа и бројот на даночни обврзници на предметниот данок, што ја чини нужна потребата од соодветна програмска апликација, за квалитетна база на податоци за истиот.

Во овој дел, посебно ќе ги елаборираме потребните знаења за специфични по своја природа ИТ програми, кои наоѓаат примена во Управата за јавни приходи, и како такви се од посебно значење. Оттука, знаењата од областа на ИТ технологија, во рамки на даночната проблематика со специфичен карактер, може да се третираат:

- Примена на постапки за тестирање на прифаќање корисници (User Acceptance Testing), при имплементација и приклучување на нови системи;
- Подготвување кориснички правилници, при приклучување и воведување на нови системи, како и одобрување на истите од страна на корисниците;

¹¹² Извор: Извештај за наплатени даночни приходи во 2011 годин; УЈП-Генерална дирекција - Скопје

- Документирање на постапки за одржување на системите, дефинирање на одредби за централна и локална канцелариска поддршка за ИТ системите и нивните соодветни компоненти;
- Ставање и одржување во функција „систем на повратни информации (т.е. преку активностите на Desk за помош, отворени телефонски линии, за група на корисници-даночна администрација и днoчни субјекти)“;¹¹³
- Примена на апликација за издвојување и пренос на евиденции за небуџетските давачки, со предходна анализа на наплатеноста на истите;
- Спојување на сметководствени картици за даночни обврзници за кои се водат по две и повеќе картици на два различни идентификациони броеви;
- Затворање на сите отворени ставки, издвојување на книжни уплати кои неможат да се затворат со соодветни задолженија;
- Утврдување процедури и примена на апликации за пресметување на камата;
- Ревидирање на апликацијата за опомени и процедура за опомени (рок, параметри и сл.);
- Утврдување пренос на долгови на deregистрирани даночни обврзници како и на нивните законски наследници;
- Креирање и имплементација на апликација за досие за даночен обврзник-преглед на севкупантата документација за секој даночен обврзник поделно;
- Изготвување на процедура и апликација за континуирно службено проследување на податоци за промените, одјавите и стечаите кај обврзниците во сите надлежни служби на даночната администрација;
- Апликација за примена на стандардна процедура за анализа и издвојување на салда кои ги задоволуваат критериумите за застареност и ненаплатливост, кои како такви еднаш годишно се даваат како предлози за времен и траен отпис;
- Изготвување на процедура и апликација за on line поврзаност со поголемите даночни обврзници по основ на игри на среќа; како и
- Согледување на потребната документација и можната имплементација врз основа

¹¹³ Акционен план за потребите на Управата за јавни приходи за период 2008-2011 година; УЈП- Генерална дирекција- Скопје

на предходно снимени работни оперции, за комплетно решение по однос на унапредување на работата со административната документација што со оглед на своето значење од аспект на подобрување на ефикасноста во работа, ќе биде посебно елаборирано.

Од сето напред наведено, за профункционирање на Управата за јавни приходи, со полн административен капацитет и како таква да биде компатибилна на времето, неопходно е дефинирање на развојните приоритети на системот и поврзните зависности во контекст на информационите технологии.

4.7.2 Развој на информационата структура за управување со документацијата

Со развојот на информатичката технологија, се повеќе се промовира и еден друг сегмент, значаен за реформирање на јавната администрација, во тој контекст и Управата за јавни приходи, а тоа е концептот „Paperless office”, односно безхартиено канцеларско работење, кое се остварува со помош на информатички систем на управување со документацијата. Ваквиот концепт се промовира пред се од проблемите и трошоците кои произлегуваат, а се врзани со ангажирањето на големи, често пати сосема непотребни количества на хартија, па така „безхартиеното” работење, треба да се свати како значително минимизирање на ангажирањето на хартијата како медиум во секојдневното работење, а не и нејзино комплетно отфрлање (намалувањето на ангажирање на хартија за 90-98% од предходното го задоволува овој концепт). Како резултат на потребите од ваков тип, дизајниран е информатички систем (NeoDoc, предходно и IRIS и CFAS) кој квалитетно и во целост ги задоволува овие побарувања, со сите специфики кои се значајни за имплементација на: македонскиот јазик, кирилично писмо и законските регулативи во Република Македонија, кои се поврзани со управување со документација.

Оттаму, врз основа на направена евалуација за компатибилност на предметниот информатички систем, од аспект на задоволување на потребите на Управата за јавни приходи, оценка е дека NeoDoc претставува комплетна информатичка инфраструктура која ги покрива сите аспекти на управување со документацијата при канцелариското работење. NeoDoc-системот е доверлив и стабилен систем чија основа ја обезбедува Oracle инфраструктурата.

Системот е стабилен и прилагодлив, модуларно дизајниран при што корисниците имаат можност да одберат кои функционалности и модули ќе ги користат, со можност во секое време да се надградат со нови модули со пораст на корисничките барања.

Програмската апликација NeoDoc наменета за управување со документацијата при канцелариското работење, нуди широка гама на апликативни можности, значајни за подобрување на ефикасноста на работењето на Управата за јавни приходи, кои при тоа се сведуваат на:

- „Документ менаџмент:-фајл сервер, документ менаџмент, содржинско индексирање и пребарување, систематизација на документација со скенирање на истите;
- Архивско работење:-систематизација според план на архивски знаци, работа со деловодници, заведување, реверси, деловоднички извешти, попис на акти, интерна доставна книга, расходување на документација според истекување на времето на чување, како и пребарување на деловоднички броеви;
- Факс сервер опција:-прием и испраќање на факсови, пребарување на факсови, третирање на факсовите како рамноправни и официјални документи, факс извештаи со вклучена единечна (single) лиценца за FAXSERVE;
- Интерна комуникација:-соработка и електронска пошта: интерна комуникација и циркулација на документите, контакти, интеграција со серверот за електронска пошта;
- Опција за генерирање на документи:-во непроменлива електронска форма (PDF): автоматска и on-demand конверзија во PDF;
- Опција за препознавање на текст:-автоматско и on-demand препознавање на текстот и генерирање на едитабилна верзија;
- Опција за дистрибуција на документи:-интеграција со документ центар хардвер и управување со влезот од самата машина (забелешка: се однесува на посложени функции како заведување или аплицирање на workflow-опцијата непотребна за едноставно внесување на документи во системот од операторот на документ центарот, додека друг корисник ја врши влезната обработка);
- Опција за електронски потпис:-електронско потпишување на документи;
- Опција на управување со процеси:-дефинирање на графички workflow, известување за фазите на обработка за поединечните документи;
- Опција за управување со содржини:-објавување на документи и web страници на

компанискиот Интернет/Интранет според кориснички дефиниран дизајн, динамичко уредување на web содржините; како и

- Опција за интеграција со други апликации:-можност корисниците да асоцираат полиња од корисничките форми на DeoDoc со произволни табели и упити од свои апликации”.¹¹⁴

Електронскиот систем на архивско работење, работењето со документи, пребарување на истите, со примена на спомнатите апликации, овозможува доследно запазување на законската регулатива (Законот за управна постапка и Законот за архивирање на архивска граѓа), како и архивските процедури при прием на доставки; распределба по соодветни организациони единици и вработени во нив, заради процесуирање на истите; архивирање и достава на обработени предмети и кореспонденција. Во моментот, начинот на водење на истата, претставува тесно грло во циркулацијата на актите и дописите во Управата за јавни приходи, истата е проблематична (дефектна) и од спект на примена на Законот за архивирање и архивска граѓа, при што, често токму архивското работење е предмет на контроли од страна на Управна инспекција, со сериозни ноди за сериозни пропусти. Оттука, значењето на имплементацијата на информациона технологија во архивската служба е од голема важност за Управата за јавни приходи, во функција на неопходна логистика.

Воведувањето на предметниот информатички систем за управување со документацијата, во работењето на Управата за јавни приходи, бездруго ќе допринесе во модернизација, со самото тоа и подобрување на ефикасноста во работата на предметната институција.

4.7.3 Организациона поддршка на ИТ како управувачка структура

По однос на расположивата опрема од областа на информционата технологија (компјутери, компјутерска архитектура, линкови, мрежи, интернет, имеил и т.н.), управата за јавни приходи е опремена на ниво околу 90%.

Обсервација од аспект на дотраеноста на расположивата опрема од областа на информционата технологија во рамки на Управата за јавни приходи, укажува на следното:

¹¹⁴ www.neocom.mk.com

Табела 4.3 Дотраеност на опремата со која располага даночната администрација (во%)

	До 3 год.	3-10 год.	Над 10 год.
Генералн дирекција	84,2	12,4	3,4
Регионлни дирекции	22,6	31,8	45,6
Даночни одделенија	8,4	26,1	65,5
Даночна администрација	38,4	23,4	38,2

Извор: Управа за јавни приходи-Скопје: Извештај за работа на Управа за јавни приходи за 2011 година

На ниво на Управа за јавни приходи, посочената структура е неповолна, од аспект на релативно високо учество (38,2%) на расположива информациона технологија со дотраеност од над 10 години, што претставува сериозен лимитирачки фактор за подобрување на ефикасноста на работењето.

По организциони единици, од спомнатиот аспект, состојбата е поповолна во Генерална дирекција, во која 84,2% од информационата технологија е посовремена и пософистицирана, што е и разбирливо, од аспект на фактот што во истата е инсталиран и централниот сервер, кој ја опслужува целата Управа за јавни приходи, преку која се обезбедува интегрирана поврзаност и со други системи од соодветни институции.

Оттука, заложбата за модернизација на регионалните дирекции и даночни одделенија треба да претставува импертив, дотолку повеќе што во моментот, актуелната состојба претставува сериозно „тесно грло“ за поефикасно и поквалитетно извршување на поставените задачи, а со самото тоа и опслужување на даночните обврзници.

Во планирањето, определбата за промена на одредени профили во доменот на човечки ресурси, исто така е неопходност. Сериозна дефицитарност се забележува, посебно во информатичката свера. Неповолната структура на распределеност на вработените од ваквите профили, посебно е забележливо во регионалните дирекции и даночни одделенија.

Стекнувањето нови знаења е важен дел од стратегијата за унапредување на човечките ресурси. Управувањето со знаењето е област која се повеќе навлегува и во јавниот сектор, иако кај нас сеуште предностите на оваа област не се доволно осознаени, вградени во

редовното образование и истражувани од соодветните институции. Управувањето со знаењето покрива голем број дисциплини. Од интерес на Управата за јавни приходи се нејзините теоретски поставки и методологии на домените: менаџмент системи базирани на ИТ знаења; компјутерско поддржани системи за заедничка работа и проектирање информациона наука; техничко пишување и прикажување; менаџмент документирање; системи на одлучување; бази на податоци; организациона наука; информационо моделирање и т.н. На овие домени треба да се најдат приоритети за обука и перманентно образование.

Менаџерот на ИТ знаење е ново занимање кое се повеќе наоѓа место во јавниот сектор. Исто така, и други нови профили кои се неопходни во Управата за јавни приходи: менаџер за информации; системски аналитичар и т.н., можат да бидат носители на новите промени во даночниот систем и предмет на планирање.

Во рамки на организациона поставеност на Управата за јавни приходи, во контекст на прашањето, од посебно значење е Секторот за информациона технологии, кој треба да ги менџира и имплементира сите активности од областа на развојот на ИТ, создаде релевантни човечки ресурси, способни да се носат со најсложени проблеми, преку обезбедување на високостручни ИТ инженери, користење на know-how домашни и странски експерти.

Оттука, Секторот за ИТ технологија, во рамки на Управата за јавни приходи, со своите активности треба да се наметне како значаен сектор, во функција на вистинска логистика во рамки на институцијата, што сигурно ќе допринесе за поголема ефикасност на Управата за јавни приходи.

4.7.4 Форми на ИТ едукација

Во литературата, ИТ едукацијата се рзгледува низ многубројни форми, односно облици. При тоа, најнапред за издвојување се најчестите домени на едукација односно доедукација кои и кај нас се сметаат за поприоритетни.

- Редовна едукација на нововработени кадри или лица прераспоредени на работни места кои бараат посебна ИТ обука за извршување на работните задачи;

- Едукација за примена на нови законски прописи или подзаконски акти од доменот на ИТ за кадри кои на било кој начин ќе ги спроведуваат истите;

- Иновирање на ИТ знаења и вештини со нивна пропишана периодична проверка; како и

- Странска техничка помош во доменот на ИТ.

Редовната едукација ги подразбира следните форми на едукација:

1. Општа едукација:-ги опфаќа сите интересни групи. Особен приоритет во едукацијата добиват следните области:

- Запознавање со организцијата и функцијата на Управата за јавни приходи, од аспект на општата информатичка едукација;

- Основни информации за функцијата на Управата за јавни приходи, раководна хиерархија, мисија и нејзино место во општеството, како и значењето на ИТ во тој контекст;

- Запознавање со функциите на Управата за јавни приходи, во однос на јавните давачки кои таа ги сервисира, со посебен осврт врз потребите и можностите на ИТ за подобрување на ефикасноста и транспарентноста на работењето;

- Взаемниот однос меѓу Управата за јавни приходи, даночникот како нејзин експонент и даночниот обврзник, од аспект на можности за имплементација на ИТ за меѓусебна кореспонденција и комуникација, психологијата на обврзникот и кодексот на однесување на даночникот, службена тајна, како и информирање на јавноста, користејќи при тоа современа ИТ во облик на web страна; како и

- Општи и специфични знаења за потребите на институцијата по однос на информатичката и компјутерска технологија.

2. Посебна едукација:-овој вид на едукација треба да се усмери кон активности насочени кон посебните интересни групи, а со цел на конкретна обука за работното место. Во тој контекст, од посебно значење за Управата за јавни приходи, се вработените во ИТ секторот, како целна група.

3. Видови и начини на спроведување на едукација:- видовите и начините за спроведување на едукацијата се сведува на:

- Иновирање на знаења: се спроведува преку одвивање на стручни дискусии од областа на ИТ (прашања и одговори, размена на искуства, know-how знаења и сл.);

- Кратки наменски предавања: по поделни конкретни прашања од доменот на ИТ; и

- Семинари: пренесување на конкретни знаења од областа на ИТ, во корелација со ЕУ-практики, како услов за приближување на Управата за јавни приходи кон земјите членки на ЕУ.

Како можни облици на едукација би биле:

- Теоретска едукација: предавања според конкретно утврдена наставна програма;

- Практична едукација: се одвива на работно место и на терен, со поискусни службеници, со стекнати know-how знаења, како и користење на знаења и искуства од специјализирани домашни и странски организации од областа на ИТ;

- Самоедукација: запознавање со законски прописи, интерни упатства, инструкции, Стручна, домашна и странска литература од областа на ИТ.

Во литературата се наведуваат предностите и слабостите на различни форми (облици, методи), со цел да се тестираат најпогодните за јавната администрација, односно Управата за јавни приходи во услови на современи промени, кои знаењето го ставаат во центарот на вниманието. Во продолжение се наведува табелата дадена од Т.Doherty и Т.Horne.¹¹⁵

Табела 4.4 Предности и слабости на формите и облиците на едукација

<p>Тренинг оддели</p> <p>(тренинг центри, колегиуми, целнонасочен центар)</p>	<p>Обезбедување соодветен тренинг.</p> <p>Контрола врз целта, процесот и содржината.</p> <p>Укажува на важноста на тренирањето.</p> <p>Го контролира буџетот на центарот преку можноста за алокација на средства.</p> <p>Може да стане неформален и безбеден извор на сугестии за подобрување на целите.</p>	<p>Нерационално користење на центрите..</p> <p>Трошење на ресурси и можност за несоодветно тренирање.</p> <p>Тренинг менаџерите можно е да создадат империи.</p> <p>Менџментот кој управува со опремата и капацитетите бараат рзни вештини..</p> <p>Раководењето на центарот за тренирање може да стане огрничен и изолиран од главната цел.</p>
--	--	--

¹¹⁵ Doherty Tony and Horne Terry: *Managing Public Sector*; cit. delo str. 437

<p>Замена за работа</p> <p>(Вклучува делегирање, изведување, внатрешни консултации, работно сенчење, плаќања вон држава, трнсвери и др. оргнизациони облици).</p>	<p>Овозможува ширење на можности за искуства.</p> <p>Овозможува проширување на знаењата на вработените. Може да промени перспективи, подобри усмерувања, произведува нови идеи и запазувања.</p> <p>Помага на вработените за ширење на нивните работни мрежи. Ги облагородува врските и создава интеркции меѓу одделите.</p>	<p>Определбата за учење на работа е проблематична.</p> <p>На тренираните често им се даваат незначајни, непотребни и задачи што одземаат време, од причина што троши време за учење на непотребни нешта.</p>
<p>Надворешни консултации</p> <p>(вклучува користење на вакви консултации за тренинг, развој на организација и промени во имлементацијата.</p> <p>Менаџерите за тренинг можат да бидат одани на внатрешни консултанти или да бидат внатрешни менливи генти.</p>	<p>Носи свежи идеи, често од конкурентни организации или од друг сектор.</p> <p>Може да поднесат повисок степен на конфликтност од внатрешните менаџери, избегнувајќи ризик на евентуални отпори.</p> <p>Можат да користат за обука и работници и од самата организација.</p> <p>Можна е поголема објективност.</p>	<p>Можат да бидат политички несвесни и неинформирани за состојбите во организациите.</p> <p>Обичносе скапи.</p> <p>Немаат процесни одговорности.</p> <p>Можат да ги маргинализираат внатрешните обучувачи.</p> <p>Можно е создавање зависност, за зголемување на шансите за нивна натамошна анџираност.</p> <p>Можно е доаѓање до искушенија по однос на разобличување на евентуални проблеми, со цел да не ги доведат во прашање нивните позиции.</p> <p>Можат да бидат зборливи, веродостојни, привлечни, забавни и добри озборувачи.</p>

<p>Работни групи</p> <p>(вклучува членување во тимови, ко-опции, проектни интердисциплинарни тимови и мултиагенциски работи).</p>	<p>Елиминира бариери меѓу одделите, други оргнизции, агенции или клиенти.</p> <p>Можно е нивно користење за обука на тренерите што веќе работат во оргнизцијата.</p>	<p>Можен е прекин на нормално работење н оддели и процедури, со оглед на тоа да се вон формалните структури, можни се потешкотии вопристапот до информациите, трошоци, ресурси и др..</p> <p>Недостсува јавност за одговорностите.</p>
<p>Надградување (мониторирање)</p> <p>(ретко е применувано од страна на административните менаџери-често постар менаџер кој ги познава визиите)</p>	<p>Постар менаџер добива исто колку и менторот (надгледувачот) во индивидуалниот сопствен развој..</p> <p>Нивниот совет е практичен и базиран врз развојната политик на организацијата.</p> <p>Може да помогнат во наоѓање решенија за проблеми настанати меѓу менторите и нивните менаџери.</p>	<p>Времето на постр менаџер е скапо</p> <p>Надледуваните можат да го злоупотребат нивниот привелигиран пристап до информации, односно истите да ги користат за подигање на врвните менаџери или да го забавуваат нормалниот ток на работата.</p> <p>Менаџерите (надгледуваните) може да провоцираат љубомора против еднквите можности.</p>

Како што беше напоменато, стекнувањето нови знаења од доменот на ИТ е важен дел од стратегијата на унапредување на човечките ресурси. Управувањето со ИТ знаењето, е област која се повеќе навлегува и во јавниот сектор, со тоа и во Управата за јавни приходи, иако кај нас реално, сеуште предностите во ова област не се доволно осознаени, вградени во редовното образование и истражувани од соодветните институции.

Во контекст на факторите на модернизација на системот: Управа за јавни приходи, во процесот на приближување кон ЕУ, бездруго значајно место завземаат презентираниите

форми на ИТ едукација и нивна имплементација во функција на подобрување на перформансите на Управата за јавни приходи, од аспект на подобрување на ефикасноста, ефективноста и транспарентноста во работењето.

4.7.5 Начини на поврзување и комуникација со другите институции

Во контекст на информатичко општество кое е плод на новите информатички и комуникациски технологии, кон што како општество се стремиме, прашање кое заслужува внимание се правците на можен развој на интегрираниот информационален систем во Управата за јавни приходи.

Процесот на развивање на интегрираниот информационален систем, треба да се базира на реалноста и потребите, во конкретниот случај на Управата за јавни приходи, на реални проценки на способности, ресурсите и на потенцијалите на сите субјекти (упатени на соработка со Управата за јавни приходи) во изградбата на информатичко општество.

Интегрираниот информационален систем и неговата функционалност е еден од клучните фактори за работење на Управата за јавни приходи, при што поединечните системи: институции, со кои е упатена на секојдневна соработка при извршување на своите уставни и законски надлежности ги поврзува во една технолошка функционална целина. Оттука, даночниот интегриран информационален систем во себе инкорпорира:

- Информациони системи кои обезбедуваат извршување на функции на хоризонтално ниво (во рамки на Генерална дирекција на Управата за јавни приходи, помеѓу организационите единици) и вертикално ниво (на релација: Генерална дирекција-регионални дирекции односно даночни одделенија и даночни шалтери);
- Информациони системи-даночни регистри кои имаат функција во задоволување на потребите на граѓаните и институциите од областа на даноците и другите јавни давчки; и
- Информациони системи-комуникација со други институции со кои Управата за јавни приходи е упатена поради природата на својата работа на секојдневна соработка.

Несомнено, развојот на новите информационални технологии, ги поставуваат целите на стратешките определби на интегрираниот информационален систем на Управата за јавни приходи, во правец на:

- Поголемо приближување до корисниците, односно до нивните информации потреби што овозможува полесна и поефикасна идентификација на потребите на сите субјекти и на сите нивоа;
- Ширење на компјутеризацијата во сите области и институции, што овозможува ефикасно функционирање на повратната врска давател на услуги-корисници;
- Забрзан развој и овозможување на надградба на постојните (ДАНИС, обработка на образецот ПДД-МП) како и производство на нови апликативни програми (евиденција, пресметка и уплата на персоналниот данок на доход и социјалните фондови, во контекст на интегрираната наплата на спомнатите двачки;
- Намалување на трошоците и цената на комуникациите, а со тоа и на услугите кои им се потребни на корисниците;
- Планирање на развојот на информационите системи на кус, среден и долг рок, со дефинирање на приоритетите во имплементација на современите комуникациони технологии во развојот на интегрираниот информационен систем помеѓу Управата за јавни приходи и другите институции;
- Следење и усмерување на начинот на структурирање на податоци и нивно процесирање во рамки на интегрираниот информационен систем; како и
- Евалуација на изборот, структурата, дизајнот, имплементирањето и компатибилноста на постојниот информационен систем во новите технолошки решенија.

Модернизацијата по однос на имплементација на современа комуникација на Управата за јавни приходи со другите институции кон кои е упатена на соработка, преку инсталирање на современ интегриран информационен систем и компатибилно ИТ вмрежување помеѓу истите, е гаранција за спроведување на ефикасна реформа на системот Управа за јавни приходи во процес на приближување кон ЕУ.

4.7.6 Начини на поврзување и комуникација со даночните обврзници

Управата за јавни приходи покрај функциите утврдени со закон, постои и за давање помош и поддршка на даночните обврзници за доброволно исполнување на даночните обврски. Во таа насока, една од приоритетните цели на Управата за јавни приходи, треба да

е подобрување на услугите кон даночните обврзници, со обезбедување на висок степен на развој на електронските услуги, со цел:

- Со електронски пристап кон системот на Управата за јавни приходи, да биде достапна за даночните обврзници кои имаат потреба за пошироки познавања на даночната проблематика и постапките кои ги применува Управата за јавни приходи во своето работење;

- Ажурирање на web страницата, со оперативни инструкции од сите функции;

- Преку електронски контакти, на даночните обврзници да им се овозможи обезбедување: брзи, едноставни, точни и навремени одговори на прашања од областа на даночниот систем и оданочувањето, информации за состојбите на даночните сметки, отпочнатите постапки или за поднесените барања за поединечните даночни обврзници;

- Електронско поднесување на даночни пријави од страна на сите даночни обврзници.

Во тој контекст, од особено значење, за даночните обврзници како клиенти на Управата за јавни приходи, е: електронскиот систем на е-даноци, чија намена треба да биде за сите правни лица, вршители на дејност и граѓани кои имат обврска за поднесување на даночни пријави до Управата за јавни приходи.

Ваквиот систем, овозможува на даночните обврзници да користат современ, ефикасен и безбеден начин на поднесување на даночните пријави до Управата за јавни приходи, на неограничено време (24 часа/7 дена), како и брзо процесирање на податоците. Тоа значи, на даночните обврзници им се овозможува: да се пријават на системот со авторизација на корисничкото име/лозинка; да пополнат даночни пријави со подготвени податоци, во согласност со дадените упатства; да ја достават даночната пријава, при што поднесувањето ќе се смета за извршено во моментот на електронското потпишување; да го следат статусот на нивните испратени пријави; како и да се добијат повратно сите потребни информации и извешти за поднесените пријави.

Ваквиот систем, на даночните обврзници им овозможува: значително намалување на административниот трошок; заштеда на време; намалување на ризик од човечки грешки при пријавување на данокот; директна комуникација во реално време; побрза и поефикасна обработка на голем број на податоци; брза и поефикасна наплата на даноци и други јавни давачки; како и чувство на поголемо задоволство од услугите кои ги нуди Управата за јавни приходи.

Начинот на поврзување и комуникација со даночните обврзници преку модерна и софистицирана информационо-комуникациона технологија, претставува значаен фактор на модернизација на Управата за јавни приходи, во функција на зголемување на ефикасноста и ефективноста на истата, што е значајно во контекст на процесот на приближување кон ЕУ.

4.7.7 Форми на комуникација со даночните обврзници

Формите на комуникација на Управата за јавни приходи со даночните обврзници, можат да бидат директни и индиректни.

Директна комуникација:- се остварува преку овозможување на електронски пристап кон системот на даночната администрација, при што инструктивната база на Управата за јавни приходи да биде достапна за даночните обврзници кои имаат потреба за пошироки познавања на даночната проблематика и постапките кои ги применува истата во своето работење. Тоа го овозможува електронскиот систем на е-даноци. Ваквиот систем, овозможува на даночните обврзници да користат современ, ефикасен и безбеден начин на поднесување на даночните пријави до Управата за јавни приходи, а со тоа и брзо процесуирање на податоците.

Инфо центар (алтернатива: Канцеларија за односи со јавноста) на Управата за јавни приходи, претставува форма на директна комуникација на предметната институција и даночните обврзници. Преку неа, Управата за јавни приходи по пат на имплементација на современа технологија е постојано во можност и во секое време да контактира со даночните обврзници, во смисол на укажување или потсетување по однос на обврските за поднесување на даночни пријави, корекции во истите, неподмирен даночен долг, спроведување на постапка за присилна наплата, постапка за порамнување и т.н.

Двосмерна директна комуникација на Управата за јавни приходи со даночните обврзници, овозможува современите технолошки достигнувања, преку користење на е-маил, што всушност претставува електронска пошта за размена на потребни информации.

Имплементацијата на современите директни форми на комуникација, помеѓу Управата за јавни приходи и даночните обврзници, заслужува внимание од аспект на

претпазливо и постапно воведување на истите, преку утврдување на приоритетни целни групи на даночните обврзници (пр. големи даночни обврзници), со постапно проширување на опфатот на истите, како би се одбегнале евентуалните дефекти при имплементација. Во оваа прилика за истакнување се и класичните директни форми на комуникација на Управата за јавни приходи, како што се: семинари, советувња, симпозиуми и други форми, кои во одредени случаи се препорачливи поради моќноста за размена на искуства и непосредна комуникација на одделни целни групи на даночни обврзници по однос на прашања од даночниот систем.

Индириктна комуникација: како најчести форми на индириктна комуникација помеѓу Управата за јавни приходи и даночните обврзници може да се сметаат:

- Web страната на Управата за јавни приходи; стручни списанија по однос на одделна проблематика од областа на даночниот систем, како и зголемена медиумска покриеност и информирање на даночните обврзници и јавноста во поширока смисла на зборот (национално и локално), за активностите на Управата за јавни приходи, даночниот систем и потребата од плаќање на даноци, вклучувајќи во тој контекст и други форми, како промоции и медиумски кампањи, се со цел дополнително јакнење на организацискиот лик на институцијата и довербата на јавноста во Управата за јавни приходи.

4.8 Зависност на ефикасноста на функционирање на системот: Управа за јавни приходи од модернизацијата на знаењето и технологиите

Во организационата поставеност на Управата за јавни приходи, потребно е подобрување на соодносот помеѓу влезните вредности и излезните резултати, при што услугите треба да се брзи (ефикасни и ефективни), во интерес на даночните обврзници во својство на правни и физички лица. При тоа, одредено ниво на услугите мора да се постигне со пониски трошоци, што непосредно ќе генерира вкупните трошоци на функционирањето на Управата за јавни приходи да се намалат (економичност). Таквите цели можат да се постигнат:

- Промена на квалификационата структура на даночните службеници:- Нужно е зголемување на делот на даночни службеници со висока стручна спрема, стручно подготвени во делот на даночниот систем, вклучувајќи и лица со научни звања (магистри и доктори) од предметната област, како и јавниот сектор во поширока смисла на зборот;
- Подигање на нивото на примена на законитост, стручност и квалитет во решавање на предмети во управна постапка, со што директно се влијае врз подигање на степенот на доверба од страна на даночните обврзници кон Управата за јавни приходи;
- Јакнење на дисциплинска одговорност на даночните службеници и професионализација на членовите на дисциплинската комисија, во смисол на заострување на казнената политика по однос на корупција и други потешки повреди на службена должност;
- Спроведување на обуки за едукација и јакнење на етичките стандарди на даночните службеници;
- Со електронски пристап кон системот на Управата за јавни приходи, инструктивната база на истата, треба да е достапна на даночните обврзници кои имаат потреба за пошироки познавања од областа на даночната проблематика и постапките кои ги применува Управата за јавни приходи во своето работење;
- Ажурирање на web страницата, со оперативни инструкции од сите области и функции;
- Преку електронски контакти, на даночните обврзници да им се овозможи обезбедување на брзи, едноставни, точни и навремени одговори на прашања од областа на даночниот систем и оданочувањето, информации за состојбите на даночните сметки, отпочнатите постпки односно поднесени барања за поединечните даночни обврзници;
- Електронско поднесување на даночни пријави, со инсталација и имплементирање на електронски систем на е-даноци;
- Модернизација на знаењето и технологиите, како и нивна имплементација во функционирањето на системот Управа за јавни приходи, е во тесна корелација со степенот на ефикасност и економичност на системот. Така, примената на знаењата и технологиите имплицира:
 - Значително намалување на административниот трошок (економичност на постапката). Инаку, трошоците за оданочување на даночните обврзници опфаќаат:

- „Интерни трошоци за ангажирани вработени:- подразбира, времето на менџерот односно вработените во финансискиот сектор, поминато во ангажирање за потребите на даночниот обврзник на прашања и проблематика поврзана со даноци и даночниот систем.

За очекување е бројот на часовите посветени на предметното прашање да се зголеми со големината на даночниот субјект. Меѓутоа, современите научни согледувања, укажуваат токму на спротивното, што може да се толкува како резултат на: повисок степен на стручност на вработените во предметниот сектор; подобра опременост на службите; и ефектот на „економија на обем”.

- Други интерни трошоци:-подразбира трошоци поврзани со потребен канцелариски материјал употребуван за водење на работи од областа на даноци кај даночниот обврзник: даночни картици, даночни образци и др. Со воведување на електронски систем на е-даноци, спомнатиот тип на трошоци се намалува, поради можноста од електронска достава на даночни пријави и воопшто електронска комуникација со Управата за јавни приходи;

- Екстерни трошоци:-подразбира трошоци за користење на надворешни консултанти; трошоци поврзани со губење на ефективно работно време поради потреба од напуштање на работно време и одење до Управа за јавни приходи, често и за банални работи; врзани трошоци, од типот на трошоци за превоз, телефонски трошоци и т.н.”¹¹⁶

Модернизацијата пропорционално влијае на ваквиот тип на трошоци: заштеда на време; намалување на ризик од човечки грешки при пријавување на данокот; директна комуникација во реално време; побрза и поефикасна обработка на голем број на податоци; побрза и поефикасна наплата на даноци; како и зголемено задоволство од услугите на Управата за јавни приходи.

¹¹⁶ Блажик Проф. Д-р Хелена: *Трошкови опрезивња пословних субјектима*; Економски факултет-Ријека; 2008 година; стр.16

Заклучни согледувања

Процесот на модернизација на системот: Управа за јавни приходи е комплексно и повеќе димензијално прашање, при што, од посебно значење е имплементацијата и управувањето со новите знаења и технологии во функција на зголемување на ефикасноста во работата на Управата за јавни приходи во Република Македонија, како значајна алка на севкупните промени во општеството.

При тоа, појдовна определба беа можностите за изградба на современ систем на даночна администрација односно Управа за јавни приходи, во тој контекст посебно, прилагодливост на истата во однос на ЕУ-стандардите. Предходното е условено од степенот на подготвеност за соочување со новите промени во периодот на транзиција, во кој сеуште се наоѓаме како општество.

Оттука, предмет на проучување на трудот, беше потребата од континуирана модернизација и јакнење на институционалниот капацитет на системот: Управа за јавни приходи, организационо-управувачките промени во истиот, развој на човечките ресурси како и технолошката модернизација на системот и трансформација на истиот, во сервис на даночните обврзници.

Современите технолошки промени се препознаваат по технолошки траектории во чии рамки, денес, било кој систем, како дел на економскиот и општествен систем, мора да го креира својот иден развој. Затоа, модернизацијата на Управата за јавни приходи, мора да се најде во рамки на новите траектории, кои значат идно прераснување на Управата за јавни приходи, како е-систем за даноци. Управата за јавни приходи како систем, потпрен се повеќе на нови технологии и знаење и како систем кој е интеракциски опкружен со сите други зависни системи. Оттаму е и интересот за современите технолошки промени во време на глобализацијата. Во тој контекст, зголемувањето на креативноста и иновациите, се исплатливи инвестиции. Напорите за заздравување на економиите на земјите и зајакнување на нивната компетентност во глобалните интеграциски процеси ќе резултираат со неуспех,

доколку не се поддржани од силна креативна енергија која ќе го поттикне таквиот развој. Меѓу основните претпоставки, се зајакнувањето на иновациониот систем, воведување на информациона технологија во сите сфери на јавниот и приватен сектор. Оттука и потребата од зголемување на финансирањето на истражувањата, развојот, во тој контекст пред се на развојот на човечките ресурси.

Новата информациона-комуникациска технологија задолжително треба да навлезе во сите пори на општественото живеење. Од неа се очекува да овозможи успешен баланс помеѓу технолошкиот развој, од една страна и интелектуалниот развој од друга страна. При тоа, неминовен е, засилен пристап и взаемна размена на искуства, идеи и иновации како современи технолошки достигнувања, помеѓу современите меѓународни и национални информациски системи со базите на податоци. Тоа од своја страна, подразбира задоволително опремување со современа информациска технологија и поврзување со информациските системи. Во тој контекст, суштински се поставува прашањето за изнаоѓање на начин за пренесување на знаењето, иновациите и технологијата на најефикасен можен начин.

Денес, кога се поголем дел од аутпутот во економијата доаѓа од услужните дејности, при што значаен дел претставуваат и владини услуги, при што давателите на ваквиот тип услуги се токму владините институции, несомнено се укажува на фактот дека процесот на глобализацијата го зафаќа и доменот на јавните услуги.

Развојот и продорот на ИТ технологијата, станува од стратешко значење за владиниот сектор, доколку повеќе што ваквата технологија помага во развојот на нови форми на економски активности, никнување на цели нови сектори, знатно го подобрува квалитетот на услугите на администрацијата (владините институции), при што се продуцира технолошка предност, која понатаму ја доградува економската и политичка моќ на општеството. Во тој контекст, посебно вреди да се подвлече дека не постои држава, чии институции (даночни, царински, социјални, пензиски, статистички, инспекторати и т.н.) не се во доволна мера компјутеризирани и меѓусебно поврзани, со што владините сектори во целина, стануваат меѓу позначајните набавувачи на информациона и телекомуникациона технологија. Токму тоа е актуелната технолошка траекторија.

Како и другите витални системи, така и даночниот систем на Република Македонија мора да се трансформира, приспособи и развива во рамки на современите технолошки промени. Овие процеси се во контекст на севкупните активности за интеграција на Република Македонија во ЕУ, при тоа интегративните процеси подразбираат приспособување на секој систем на соодветните ЕУ стандарди.

Имплементацијата на данокот на додадена вредност, неговото место во даночниот систем на Република Македонија, како и потребата од натамошни реформски зафати, треба да е добар показател за потенцијалните инвеститори, дека Република Македонија и покрај фактот што е мала земја со скромни расположиви ресурси, сепак има потенцијали за покрупни чекори во создавањето на исти или слични перформанси со земјите со развиени пазарни економии.

Процесот на реформирање на даночниот систем во Република Македонија, со цел модернизација и усогласување со меѓународните стандарди, во тој контекст кон ЕУ стандардите, подразбира: сигурен, стабилен, ефикасен, конзистентен и транспарентен даночен систем, согласно Европските директиви кои се однесуваат на даноците и даночната администрација. Во тој контекст, со Законот за поттикнување и помагање на технолошкиот развој, превземена е регулативата од Националната програма за усвојување на правото на Европската унија содржана во поглавјето „3.25-наука и истражување”.

Во процесот на интеграција кон ЕУ, се истакнуваат како многу важни неколку референтни точки значајни за реформирање на даночната администрација, кои впрочем и теоријата, ја нагласува нивната развојна улога: високо ниво на посветеност и заштита на даночната основа (даночна опфатност); примена на принципот на економичност во прибирањето на данокот и другите јавни давачки; конципирање на стратешки развој и унапредување на даночниот систем и даночната администрација, согласно промените во економскиот и финансиски систем на државата; „интернационализација” на даночната администрација, како потреба за интегрирање во ЕУ; стандардизација на даночните процедури базирани на автоматизација; формализирање на истите, со поширока примена на интернетот; како и развој и задоволување на човечките ресурси.

Економична, рационална и ефикасна постапка на наплата на даночните обврски и другите јавни давачки е битен индикатор за степен на реформираност на даночната

администрација во рамки на еден даночен систем. Имено, на ова прашање внимание посветува и OECD, според кој доколку, административниот трошок за наплата на даноците и јавните давачки се стави во сооднос со реалната наплата, во таков случај, истиот е нереален и неупотреблив.

Посебно значајно за реформите на даночниот систем а со тоа и на даночната администрација во Република Македонија, секако е согледувањето на патот по кој се движеа во спроведувањето на посочените реформи, сите земји од экс-транзиција, сега членки на ЕУ, т.н. компаративни предности на системите настанати во пооделни земји од нашето опкружување.

Светла точка во целиот процес на приватизација, е успешната приватизација на неколкуте стопански субјекти, извршени од страна на странски компании, пред се од сферата на финансискиот сектор (банки, осигурителни компании, телекомуникации, енергетиката и трговија). Спомнатите субјекти претставуваат сериозен импулс во развојот на стопанството и импут за трансфер на информационата технологија и знаење во земјата, при што се јавуваат во улога на дифузер на истото кон останатото стопанство.

Интегрираниот пристап кон инструментите за претпристапна помош, се согледува и преку самата структура на помошта која е обединета и поврзана со петте компоненти кои овозможуваат остварување на целината е ефикасна помош на секоја од земјите во зависност од развојните потреби и статусот на патот кон европските интеграции. Првата и најзначајна компонента, служи за градење на институциите и за транзиција (односно за транзиција од држава-кандидатка во држава членка на ЕУ) и логично е со ова компонента да се градат капацитетите на институциите кои државите мора да ги имаат, доколку сакаат да бидат членки на ЕУ. Во тој контекст, од посебно значење е компонентата за техничка помош, чија цел е обезбедување ефикасно управување и спроведување на програма за подобрување на административниот капацитет на институциите, подршка и имплементација, мониторинг, евалуација, контрола и комуникациски активности, како и подготвување на секторски студии, оперативни програми и инвестициски проекти.

Идентификувањето на новите карактеристики како фактори на институционалниот капацитет на даночниот систем, во контекст на разбирањето и идентификацијата на промените во спомнатиот домен, се посочуваат како краткорочни и среднорочни обврски на

планирањето, во рамки на севкупниот процес на реформирање на даночниот систем. За предметниот процес и неговото дизајнирање, неопходно е правна и институционална рамка, која би служела како основа за јакнење на институционалниот капацитет на даночниот систем во Република Македонија.

Врз основа на презентираниите документи, можно е дефинирање на стратешките приоритети и цели за јакнење на институционалниот капацитет на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, кои во основа може да се сублимираат и сведат на следното:

- реорганизација на даночната администрација, во правец на специјализација на работењето на функциите: за даночни обврзници со стопански активности и за даночни обврзници со остварени приходи; организирање посебен инспекторат за игри на среќа; и организирање ИТ лабораторија за форензика. Очекуваните ефекти би се свеле на поефикасно остварување на работните задачи; проширување на базата на податоци на даночната администрација; како и зголемен степен на даночни приходи;

- воведување електронска архива во даночната администрација (document management) со распоред и следење на движењето на документите во даночната администрација (document flow management) и електронски даночни досиеа на даночните обврзници. Очекувани ефекти би се свеле кон подигнување на степенот на пренос кон електронско работење и намалување на хартиените предмети во движење во даночната администрација; како и зголемување на степенот на транспарентност и одговорност на работењето;

- унапредување на системот на внатрешна ревизија, со очекувани ефекти во смисол на воведување нови процедури за работа со вградени внатрешни контроли и број на извршени препораки поради потребата од усогласување со законите и интерните процедури;

- воведување на систем на професионални стандарди, со очекувани ефекти во правец на подигнување на степенот на професионалност и интегритет на вработените;

- развој на стратешко планирање, информирање и обезбедување на статистика за состојбите од работењето, со очекувани ефекти во правец на зголемување по обем на бројот и видот на стандардизирани информации за управување со функциите;

-развој и доградба на информатичкиот систем, со очекувани ефекти: изградба и ставање во употреба на целосно интегриран информатички систем согласно стандардите на ЕУ во овој домен;

-подигнување на степенот на размена на податоци и поврзување на системот на даночната администрација со други институции, при што очекуваниот ефект би претставувал зголемен број на реализирани конекции со други институции и активно користење на разменетите податоци во секојдневната работа на даночната администрација; како и

-подигнување на степенот на комуникација, односи со јавноста и општествена одговорност, што директно би се одразило на посолидна опфатеност на системот на интерна комуникација; како и степен на присатност и јавност на работата на даночната администрација во медиумите.

Оттука, планираните промени се воведуваат преку проекти за кои теоретски гледано, се поставуваат девет области на знаење: проектно интегративно управување; проектно управување со трошоците; квалитетот; управување со времето; управување со човечките ресурси; управување со комуникациите; како и управување со ризикот. Преку овие видови знаење во секоја дисциплина се постига ефикасно проектирање. Потребата за ваков трансфер на знаење е голема во сите свери, посебно во сверата на унапредувањето на знаењето во даночниот систем.

Визијата во функција на реформирање на даночната администрација има за основна цел намалување на сивата економија и воедно проширување на основата (базата) на оданочување.

Трансформација на даночната администрација по теркот на институција од услужана орјенираност, во сетот на приоритетни реформи за даночната администрација односно Управа за јавни приходи, е редицајнирање на истата, во институција кон која даночните обврзници ќе имаат доверба, како кон професионална институција, која е спремна да помогне, истовремено и способна, ефикасно да ги решава даночните задачи и со тоа да обезбеди повисок степен на доброволно пријавување на даноците.

Организацијата на учење/знаење која има за цел преку грижата за човечкиот потенцијал да се овозможи: создавање на едуциран и професионален кадар, при што даночната администрација треба да стане посакувано место за работа на луѓе со високи

потенцијали, кои ќе го вложат целиот свој капацитет во унапредување на работењето на даночната администрација.

Ефикасноста на функционирање на Управата за јавни приходи, зависи се повеќе од тоа, со каква брзина и на каков начин се воведуваат промените кои ги носат новите знаења и технологии.

Ваквите промени, како што подвлековме, имаат мрежен карактер, што укажува дека ефикасноста на функционирањето на даночниот систем, се повеќе ќе зависи од степенот на поврзаност со: даночните обврзници; функционално зависните системи; образовен и ИТ сектор; разни агенции; консалтинг; невладини организации и т.н.

Степенот и динамиката на модернизацијата на даночната администрација, односно на Управата за јавни приходи е во директна корелација со сопствениот капацитет, на даночниот систем и окружувањето.

Јакнењето на соработката, со другите системи подразбира потребни знаења за разоткривање на невралгичните точки на соработка, кои како такви, инсистираат на соодветна легислатива и уште посоодветни технологии за меѓусебни on-line поврзувања.

Воспоставување на меѓународна соработка со посакувана ефикасност на работата, секако дека изискува, пред се соодветна систематизација на Управата за јавни приходи, во која како посебен организационен дел би функционирал сектор за меѓународна соработка, обезбеден со соодветни човечки ресурси, остручени и обучени за ваков вид на работа, како и соодветна технолошка опременост, која размената на податоци и информации би ја чинела ефикасна, при тоа и заснована врз квалитетно изготвени и верифицирани протоколи за соработка меѓу даночните управи во регионот и пошироко. Ваквата, неопходна димензија на соработка, која треба да биде една од содржините на работење на Управата за јавни приходи, како таргетирана задача, произлегува и од обврската како земја кандидат за членство во Европската унија.

Економичноста на оданочувањето зависи од низа фактори. Еден од факторите е и рационалната даночна структура. Доколку даночниот систем го сочинуваат помал број на избилни даночни облици, се создаваат реални претпоставки за зголемување на трошоците на оданочувањето и обратно. Рационализацијата на даночната структура треба да обезбеди примена на помал број на современи даночни облици, организирани врз критериумите за рестриктивна примена на даночните бенифиции (ослободувања, намалувања и сл.) со

истовремена примена на што помал број на даночни стапки. Изборот на техниката на пресметување и на начинот на плаќање може да ја зголеми економичноста во оданочувањето. Така, методот на плаќање на даночни обврски „по одбиток“, со пресметување, запирање и плаќање на данок на самиот извор на приходите, при нивната исплата, е еден ефикасен и за државата многу економичен начин за собирање на даноците, за кој се трошат релативно мали средства (на п.р. за контрола и сл.). сепак спомнатиот метод не е применлив кај сите видови на даноци. Оттука, наплатата на даноците преку методот на плаќање од страна на самите даночни обврзници, во пропишани рокови и со користење на посебни формулари, особено преку е-даноци, истотака ја поефтинува и ја чини поефикасна и порационална наплатата на самите даноци.

Оттаму важен фактор на економично оданочување, е постоење на рационално организирана, оптимално кадровски екипирана, стручно компетентна и технички опремена даночна администрација.

Во секој современо организиран јавен сектор, унапредувањето на човечките ресурси е клучен фактор на зголемување на ефикасноста и ефективноста и на даночниот сектор. Стратегијата за унапредување на човечките ресурси на ниво на држава се реализира од страна на сите делови, подеднакво од страна на јавниот сектор. Во тие рамки се реализира и на ниво на самиот даночен систем. За нејзина реализација, потребно е организирано управување со човечките ресурси, преку имплементирање на систем на знаења со траекторија на нивно постојано унапредување и модернизација). Тоа е впрочем, вистински пристап за управување со човечките ресурси кој потоа генерира и се фокусира на зголемување на креативноста во извршување на работните обврски и задачи, а преку тоа и подобрување на продуктивноста на трудот, низ поголема посветеност на вработените во издигнување на работните вештини, знаења и култура, посебно на работната средина.

Од приоритетните активности во делот на унапредување на кадрите, се смета: организирање на обуки како перманентна активност, кои како такви се составен дел на унапредувањето на човечките ресурси во поширока смисла на зборот, при што исклучиво се одредуваат потребите и се планираат активностите. Во тој контекст, во практиката од посебно значење е вмрежувањето односно поврзаноста помеѓу планирањето на активностите и самите обуки.

Потребата од промени во функција на подобрување на услугите кон даночните обврзници, упатува на потребата од идентификување на потребите на одделни категории на

даночни обврзници, што од своја страна изискува проактивен однос кон квалитативна реорганизација на Управата за јавни приходи.

Воведување на интегриран автоматски систем за постојана електронска комуникација на даночните обврзници со Управата за јавни приходи, а за автоматско пренесување на податоци од фискален систем во вид на дневен финансиски извештај, е секако императив на времето.

Основна цел на Управата за јавни приходи, како подсистем на даночниот систем, е со помош на постојните и примена на нови вештини и знаења, да обезбеди висок квалитет на услуги на даночните обврзници, како и поедноставни даночни постапки, за навремено и точно исполнување на обврските од страна на даночните обврзници, како и праведна и ефикасна наплата на даноците и јавните давачки.

Управата за јавни приходи цели да се моделира, преку имплементирање на нови знаења и промени, во професионална организација во контекст на јавниот сектор во Република Македонија, со визија кон зголемување на административните капацитети, имплементација на современа технологија, подигнување на квалитативните стандарди на деловните процеси и приближување до практиките и стандардите на ЕУ, преку дефинирање на стратешки цели.

Дефинираните активности за спроведување на утврдените стратешки цели на Управата за јавни приходи, даваат оптимални резултати, само во услови на симултано применување на истите, што подразбира: правовремено програмирање од аспект на потребни ресурси и интерактивност во фаза на имплементација помеѓу различните активности (меѓусебна координација). За постигнување на предходното потребни се знаења.

Модернизацијата на Управата за јавни приходи, задолжително треба да се движи и во правец на имплементирање на клучните компоненти на модерна управа по теркот на оние во ЕУ. Имено, меѓу земјите членки на ЕУ, најпрво е обезбеден општ концензус по однос на клучните компоненти на „добра управа“, и тоа: целосна примена на принципот на владение на правото-сигурност, предвидливост, одговорност и транспарентност; технички, управувачки и организациони способности; и учество на граѓаните односно даночните обврзници во обликување на архитектурата на даночната управа односно даночниот систем.

Прашањето на организационата консолидација и реструктурирање на Управата за јавни приходи, е од првостепено значење за организационо-управувачките промени воопшто. Во тој контекст, значајно за одбележување е постојната организациона поставеност на Управата за јавни приходи.

Несомнено, податоците потврдуваат недоволно учество на високо образовен кадар во структурата на вкупниот број на вработени, со сериозни отстапувања по регионални дирекции; релативно повозрасен кадар, кој природно, нема голем интерес за стекнување нови знаења преку разни форми на перманентно образование; како и недостаток на кадар со високостручно знаење во сверата на контролата. При тоа, поголема концентracија на стручен и компетентен кадар односно човечки ресурси се забележува во Генерална дирекција, што по основ на територијална разместеност на спомнатиот фактор, појавата има асиметрични димензии.

Расположивите човечки ресурси со кој располага Управата за јавни приходи, значајни се за организационата консолидација и реструктурирање, оттука и нивно посебно третирање во овој дел.

Актуелниот миг на општествено-економскиот развој на земјата и меѓународните процеси, во тој контекст посебно ЕУ интеграциите, наметнуваат исто така потреба од организациона консолидација и реструктурирање на постојната организациона поставеност на Управата за јавни приходи, во следните правци:

Управата за јавни приходи треба да се трансформира во сосема автономна институција, при што Генералниот менаџер односно директор би се именувал од Претседателот на Државата, а би располагала и со сопствен буџет.

Статусот на земја кандидат за членство во ЕУ, наметнува потреба, Управата за јавни приходи, во својот органограм на организациона поставеност, да планира воведување организациона единица за меѓународна и посебно, соработка во смисол на размена на податоци со земјите на ЕУ;

Реформите во овој правец, реализирани преку електронско поврзување по принцип on line и електронска обработка меѓу Управата за јавни приходи, Министерството за внатрешни работи и Заводот за премер и катастар, е едно од посериозните барања на ЕУ, во контекст на реформите во јавната администрација во целина, посебно на даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Посериозна опсервација заснована врз досегашните искуства од работењето на Управата за јавни приходи, посебно во делот на примена на постојните апликации, сепак исфрлува на површина одредени дефекти, во поголем дел, предизвикани и од субјективна природа, кои последователно и системот во целина го чинат дефектен.

Оттука, унапредувањето на технолошката основа и информационите поврзувања, за кои стана збор, создаваат реални услови на приближување кон практиката на земјите членки на ЕУ, при што особено внимание се посветува на оданочувањето на поединците и нивно издвојување од системот на оданочување на стопанските активности, на што посебно треба да се фокусира Управата за јавни приходи, во наредниот период, кога станува збор за предметната проблематика.

Базите на податоци, претставуваат еден од основните елементи на активности за поддршка на ефикасната функционалност на системот: Управа за јавни приходи, за извршување на работните задачи во услови на примена на информациона технологија во секоја област од општествено-економското живеење. Во зависност од степенот на опфат на податоци и нивна употребливост, непосредно е детерминиран и учинокот односно ефикасноста во работата на самата институција. Оттука, прашањето на ефикасност на базите на податоци, а со самото тоа и на Управата за јавни приходи, е прашање од првостепено значење.

Оттука, потребата и од квалитетна реорганизација во насока на потесна специјализација на функциите односно поделба на работите и работните задачи во Управата за јавни приходи, кои се однесуваат на оданочувањето.

Посебно значајно во овој дел е планирањето на човечките ресурси како и унапредувањето на самото знаење, разгледувано како управувачко и професионално знаење. Потоа, со не помала важност е трансферот на know how и други видови на експертско знаење, преку разни облици на соработка и поврзување со владини и невладини организации. Евиденцијата на човечките ресурси, нивните способности, нивото на мотивираност, методите на проверка на индивидуалните вештини, знаења и резултати, мониторингот, се прашања кои не се доволно проценети во нашата практика. Врз основа на анализа на внатрешниот капацитет на даночната управа: технолошки, човечки и финансиски, како и врз основа на дефинирана стратегија, треба да се дојде до позиција на

планирање на човечките ресурси, со цел создавање претпоставки за обезбедување успешна имплементација на стратешките цели.

Менаџментот на човечки ресурси е стратешки пристап кон менаџирањето на еден од најважните ресурси на една компанија (институција)-луѓето кои што работат во истите и индивидуално и колективно придонесуваат кон постигнувањето на целите на компанијата (институцијата). Современата ИТ технологија, денес помага и во областа на менаџирањето со човечките ресурси во повеќе аспекти од таа проблематика: преку поедноставување на менаџирањето со персоналот, до комплексни анализи за распределба на расположивите ресурси.

Успешноста од аспект на организација на работењето, не се должи само на успешно поставената целна стратегија, квалитетна услуга, доближување до клиентите (даночни обврзници и граѓанството во поширока смисла на зборот). Всушност успешноста е повеќедимензионална. Успешни се институциите кои како најважна алка во своето функционирање го земаат во предвид човечкиот капитал.

Соработката со странските донатори од земјите членки на ЕУ и соработката со земјите кандидати за членство во ЕУ, треба да се интензивираат уште повеќе во претстојниот период, со цел обезбедување поддршка на активностите во доменот на ЕУ-обуки. Покрај странската експертиза, во реализација на ЕУ-обуките треба задолжително да се потпира и на локално рамниште, со постојано и систематско надградување со специјализирани локални експерти. Оттука и грижата за вработените и создавање на едуциран професионален кадар што ќе овозможи Управата за јавни приходи да стане посакувано место за работа на луѓе со високи потенцијли, кои ќе го вложат целиот свој капацитет во унапредување на работењето на Управата за јавни приходи, компатибилна со исти или сродни институции во земјите членки на ЕУ.

Имплементирање на нов систем на плати има за цел обезбедување на потполна и ефикасна реформа на статусот на даночните службеници, оценка е, дека е неопходно концепирање на нов систем на плати во даночната администрација. Во тој контекст, самостојниот буџет на даночната администрација односно Управата за јавни приходи, е клучно решение, што треба да овозможи систем на плати кој реално би бил одраз на тежината и специфичноста на работните задачи и евалуација на истите, во однос на

останатиот дел од јавната администрација, а тоа би значело воведување на варијабилен дел во системот на плати, изразени преку бонуси со распон од 30-50%.

Издигнувањето на потребата од едукација на даночните службеници ја наметнува потребата од трансформација и издигнување на Даночната академија, во повисок организационен облик (Меѓународен односно Регионален центар за обука и усовршување на даночните службеници) на ниво на Управа за јавни приходи, при тоа опремена со најсовремена информациозна технологија, кадри и друга опрема.

Управувањето со човечките ресурси, укажува дека луѓето се ресурси од посебен приоритет во остварување на зацртани проекции на ефикасен начин. Оттука, функциите на управување/менаџирање со човечките ресурси, претстсвува стратегиско менаџирање на вработените кои што индивидуално или заеднички придонесуваат кон постигнување на стратегиските цели. Вработените се индивидуи кои што имаат сопствени ментални претстави и перцепции, сопствени цели и секако секој е личност со сопствен интегритет. Токму поради тоа, потребата од посветување внимание на индивидуално и на колективно/групно ниво, се со цел да се насочат кон постигнување на поставените организациски цели. Оттаму, во рамки на организационата единица за човечки ресурси при Управата за јавни приходи, неопходно е функционирање на оддел за кариера и обука, кој би креирал динамична и флексибилна концепција, која од своја страна би овозможила адаптабилност и подготвеност за остварување (прифаќање) на променливите потреби на поединецот. Во таа насока, треба да се проектира и мисијата на спомнатиот оддел за кариера и обука, кој на вработените, без разлика на нивната возраст, како нивен сервис, треба да понуди што е можно поквалитетно професионално усовршување и квалитетна поддршка за напредување во кариерата.

Општо прифатена тенденција е отстранување на можностите за функционирање на „spoils” системот (поделба на функциите во администрацијата врз основа на политичка припадност) и воведување на јаки формално-правни граници за функционирање на „merit” системот, кој претпоставува перманентни проверки по строго пропишани процедури и критериуми за вработување и напредување во кариерата, засновани исклучиво на постигнати резултати. Принципот на деполитизација на јавната администрација е основен столб, врз кој почива истата во земјите членки на ЕУ. Оттука, истиот треба во целост да се имплементира, посебно во даночната администрација односно Управата за јавни приходи.

Адекватен систем за унапредување во службата е „системот на кариера”, кој во себе го имплементира автоматскиот и отворен систем, што значи напредувањето е повторно компетенција, но помеѓу вработените во органот, врз основа на строго утврдени пишани правила (тврда процедура) во изградување критериуми (стручна квалификација, работен стаж, резултати постигнати во работата и способноста).

Системот на даночната администрација во Република Македонија, емпириски гледано, е систем на работни места, со елементи на систем на кариера. Во однос на системот за создавање и стекнување на знаења, преку стручно усовршување на даночните службеници во Република Македонија се потенцира потребата од решавање на прашањето, кој првенствено води кон поврзување на целите на обуката со понатамошна специјализација на даночните службеници, а не со напредување во нивната кариера.

По сето, напред изнесено значајна е потребата за воспоставување корелација помеѓу модернизацијата на знаењето и технологиите, од една страна и ефикасност на функционирањето на системот: Управа за јавни приходи и од аспект на процесот на приближување кон ЕУ. Имено, европскиот управен простор, во основа, почива врз четири основни принципи: принцип на владеење на правото; сигурност и предвидивост; принцип на отвореност и транспарентност; принцип на одговорност како и принцип на ефикасност и ефективност (*European Principles for Public Administration, OECD-Sigma Paper no.27*). Европската унија настојува да обезбеди ефикасна примена на заедничка правна основа, како и подеднаков степен на квалитет на јавните услуги на своите граѓани во земјите членки. Токму од тие причини, ЕУ воспостави критериуми на управни капацитети, кои преку своите експерти, спроведува редовна евалуација во сите земји кандидати за придружување кон Унијата, во тој контекст и Република Македонија е под постојан мониторинг. Оценувањето во поделни подрачја, по правило се врши се дотогаш додека не се остварат потребните европски стандарди.

Во текот на процесот на приближување кон Европската унија, јавната администрација на Република Македонија, во тој контекст, посебно системот: Управа за јавни приходи, преку факторите на модернизација на истиот, во обврска е да постигне што повеќе европски управни стандарди, во европскиот управен простор, со што би се обезбедиле поголем број на квалитетни услуги на граѓаните односно даночните обврзници (правни и физички лица) во земјата и земјите членки на Европската Унија.

Токму предното, беше предизвик, за труд од ваков тип, преку кој би се направил обид, во смисол на таргетирање на поделни прашања и области значајни во смисла на дефинирање како фактори на модернизација на системот: Управа за јавни приходи во процесот на приближување кон ЕУ. Темата, колку е инспиративна и мотивирачка, во исто време, лимитира во примена на квантифициран методолошки приод во објаснување на одделни појави и феномени поради неможност од мерливост на мноштво елементи кои претставуваат импут на поделни категории кои се предмет на обсервација.

Значење на употребувани кратенки

УЈП -	Управа за јавни приходи
ФПИОМ -	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија
ФЗО -	Фонд за здравствено осигурување
АВ -	Агенција за вработување
МВР -	Министерство за внатрешни работи
ДДВ -	Данок на додадена вредност
ДАНИС -	Даночен информациона систем
ЕДБ -	Единствен даночен број
ПДД -	Персонален данок од доход
ПДД-МП -	Пријва за персонален данок од доход-месечна пресметка
ДД	Данок на добивка
БДП -	Бруто домашен производ
ДГДО -	Дирекција за големи даночни обврзници
РД -	Регионална дирекција
КГДО -	Канцеларија за големи даночни обврзници
КСМДО -	Канцеларија за средни и мали даночни обврзници
ЕЛС -	Единица за локална самоуправа
ЕУ -	Европска унија
ОЕЦД -	Организација за економска соработка и развој
ИОТА -	Интер-Европска организација за за даночна администрација
ГТЗ -	Германско друштво за германска помош
ПУМА -	Асоцијација за обединување на народите која значи акција

SEE -	Југо-западна Европа
ИТ -	Информациона технологија
ИКТ -	Информационо комуникациона технологија
МИС -	Менаџмент систем
АЛА -	Американско библиотекарско друштво
ЕДБГ -	Единствен даночен број на граѓани
ВСС -	Висока стручна спрема
ВШС -	Виша стручна спрема
ССС -	Средна стручна спрема

Библиографија:

1. **Академик Фити Таки**, *Современиите макроекономски концепции и економските политики*, Економски факултет, Скопје, 2001
2. **Атанасовски Проф. Д-р Живко**, *Јавни финансии*, Економски факултет, Скопје, 2004
3. **Stiglic E Dzozeff**, *Економија јавној сектора*, Економски факултет, Београд, 2004
4. **Поповска Проф. Д-р Златка**, *Управување со системите-Економија*, Економски факултет, Скопје, 2006
5. **Поповска Проф. Д-р Златка**, *Технолошкиот развој на Македонија*, Македонска книга, Скопје, 1991
6. **Шуклев Проф. Д-р Бобек**, *Менџмент*, VI-то издание, Универзитет Св. Кирил и Методиј-Економски факултет-Скопје, Скопје-2004
7. **Пешиќ Весна**, *Партииска држава као узрок корупције у Србији-Статија*, Београд, 2004
8. **Прокопиевиќ Мирослав**, *Конституционална економија*, Е-Press, Београд, 2000
9. **Herbert Simon**, *Public Administracion*, 2003
10. **Гризо Нум-Борче Давитковски**, *Наука за управата*, Просвета, Кумново, 1994
11. **Senge M. Peter**, *“The Art of Practice of the Learning Organization”*, prevod: “Peta disciplina”, (2003). Adizes MC, Novi sad, 69
12. **Годевски М-р Димитар**, *Карактеристики на јавните финансии на Македонија*, Народна и универзитетска библиотека Св.Климент Охридски, Скопје, 2006
13. **Carolyn Begg, Connolly Thomas**: *Database Systems: A Practical Approach to Design, Implementation and Management*, Addison Wesley, 2004
14. **Bouysson D.**: *Evaluation and Decision Models: A Critical Perspective*, Kluwer Academic Publishers, 2001

15. **Jurkovic R.:** *Javne financije*, Masmedia, Zagreb, 2002
16. **Ristic :** *Fiskalni menadment*, SA, Beograd, 2002
17. **M. Стојков:** *Развој на економска мисла*, Економски факултет-Скопје, 2002
18. **Castells, Manuel:** *The Rise of Network Society*, second edition, Blackwel Pub, 2000
19. **Checkland Peter:** *Systems Thinking Systems Practice: Includes a 30-Years Retrospective*, John Wiley and Sons Ltd. 2000
20. **Cortada, James W.:** *21-st Century Business: Managing and Working in the New Digital Economy*, Addison Wesley Longman INC-2000
21. **Furman Jason, Bordoff E. Jason:** *Pati to prosperity: Hamilton Project Ideas on Income Security, Education and taxes*, Brookings Institution 2008
22. **Elmenndorf W. Douglas and William G. Gale:** *Economic Activity*, Brookings Institution, 2008
23. **Henry J. Aavon and Joel Slemrod:** *The Crisis in tax administration*, eds. Brookings Institution, Press-2004
24. **Commonwealth Association tax Administrat:** *Implementing Computersation and Information for Tax Administration*, Commonwealth secretariat, 2008
25. **J.K. Lassevs:** *Your Income Tax 2008*, John Wiley & Sons INC-2008
26. **Dhingra, Navjot:** *Tax Perfoms and Administration*, Deep Publication, Delhi, 2005
27. **R. Musgrave – P. Musgrave,** *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb, 1993
28. **O` Brien, James A. :** *Management information system-Managing Information Technology in the Internetworked Interprise*, Irwin Mc Graw-Hill, 1999
29. **O` Brien, James :** *Management information systems, Managing Information Technology in the E-business Enterprise*, fifth edition, Mc Graw Hill, 2002
30. **Tacket, A.R., L.A. White:** *Partnership and Participation: Decision-making in the Multiagency Setting*, John Wiley and Sons, 2000
31. **Teale, Mark, Vince Dispenza, John Flynn, David Curie:** *Management Decision Making: Towards an Integrative Approach*, FT Prentice Hall, 2002
32. **Terry, Lucey:** *Management Information System*, Thomson Business Press, 2004
33. **Valacich, Joseph S., Joey F. George, Jeffrey A. Hoffer,** *Essentials of Systems Analysis and Design*, Prentice Hall, 2001
34. **Кљусев Проф. Д-р Никола,** „Појлеги и ѓромени”, Мкедонск матица, Скопје 1995
35. **Jessup, Leonard M., Joseph S. Valacich:** “*Information Systems Foundations, Que Education and Training*”, (1999)
36. **Alter, Steven:** “*Information Systems, a Management Perspective*”, Third Edition, Adison-Wesleylongman, Inc. (1999)
37. **МАНУ:** „*Национална стратегија за економскиот развој на Р.Македонија*”, МАНУ, Скопје, 1997
38. **Академик Вогоев К. - Atanasovski Проф. Д-р Живко,** *Концепција на нов даночен систем во Република Македонија*, Министерсво за финансии, Скопје, 1992
39. **Webster Frank:** “*Theories of the Information society*”, Routledge, London, 1997
40. **Christiansen J.A.:** “*Building the Innovative Organization*”, St.Martins Press, New York, 2000
41. **Inter-American Center of tax Administrations:** *The role and Strategies of the tax administration in Developing Countries*, Canada Customs and Revenue Agency, 2002
42. **Global Transaction Services:** *Alternative Investment Services*, Citigroup, 2008
43. **Stephen Haines, Gail Aller-Stead, Jim McKinlay:** “*Enterprise-Wide Change: Superior Results Through Systems Thining*”, Windows Vista/XP/2000, Mac OS X Tiger
44. **Jack L. Simonetti and Clinton O. Longenecker,** *Getting Results: “ Five Absolutes for High Performance “*, Willey Publishing, 2001
45. **Gerald f. Davis and W. Richard Scott:** “*Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives “*, Pearson Education, Inc. 2007

46. **Kim S. Cameron and Edvard D. Hess. Ed.:** “ *Leading With Values: “ Positivity, Virtue and High Performance “* , Cambridge University Press; 1 st edition, 2006
47. **John Trpman, Making meetings Work:** “ *Achieving High Quality Group Decisions “* , SAGE Publications, 2003
48. **Jane Dutton:**” *Energize Your Workplace: How to Create and Sustain High-Quality Connections at Work “* , Jossey-Bass, 2003
49. **Viviene Taylor:** “ *Tax Evasion and Avoidance: Strategies and Initiatives for Tax Administrators “* the Commonwealth Association of Tax Administrators 2006
50. **Jit B. S. Gill:** “ *A Diagnostic Framework for Revenue Administration “* (World Bank Technical Paper), 2000
51. **Stephen Haines, Gail Aller-Stead, Jim McKinlay:** “*Enterprise-Wide Change: Superior Results Through Systems Thinking”* Windows Vista / XP / 2000, Mac OS X Tiger
52. “Local And Regional Tax Administration In Transition Countries” Published in **Budapest by Local Government and Public Reform Initiative, Mih+agye, 2000**
53. **Henry J. Aaron and Joel Slemrod, editors:** “*The Crises in Tax Administration*”, Brookings Institution Press, 2004
54. **Joel Slemrod:** “*Taxing Ourselves*”, MIT Press, 2004
55. **Jeff De Graff and Katherine A. Lawrence:** “*Creativity at Work, Developing the Right Practices to Make Innovation Happen*”, Jossey-Bass, 2002
56. **Jack L. Simonetti and Clinton O. Longenecker, Getting Results:** “*Five Absolutes for High Performance*” Wiley Publishing, 2001
57. **Gerald F. Davis and W. Richard Scott:** “*Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open System Perspectives*”, Pearson Education, Inc.2007
58. **Kim S. Cameron and Edward D. Hess.Ed.**”*Leading with Values: Positivity, Virtue and High Performance*” Cambridge University Press; 1st edition, 2006
59. **Kim Cameron and David A. Whetten:** “*Developing Management Skills*”, Sixth Edition, Pearson Education Inc 2005
60. **Paula Caproni, Management Skills for Everyday Life:** “*The Practical Coach*”, Second Edition, Pearson, 2004
61. **John Tropman, Making Meetings Work:** “*Achieving High Quality Group Decisions*”, SAGE Publications, 2003
62. **Jane Dutton:** “*Energize Your Workplace: How to Create and Sustain High-Quality Connections at Work*”, Jossey-Bass, 2003
63. **Wayne Baker:** “*Achieving Success through Social Capital: Tapping the Hidden Resources in Your Personal and Business Networks*”, Jossey-Bass, 2000
64. “*Implementing Large Taxpayer Units*”, Commonwealth Association of Tax Administrators 2006
65. **Viviene Taylor:** “*Tax Evasion and Avoidance : Strategies and Initiatives for Tax Administrators*” the Commonwealth Association of Tax Administrators 2006
66. *Global Challenges in Tax Administration Ed:* [Michael Walpole](#) [Rodney Fisher Fisher](#), [Fiscal Publications](#) 2005
67. **Jit B. S. Gill:** “*A Diagnostic Framework for Revenue Administration” (World Bank Technical Paper)*, - Jul 2000
68. **Glenn Jenkins:** “*Information Technology and Innovation in Tax Administration*” 1996://www.ifs.org.uk/bns/bn09.pdf.
69. **Dojcinovic,G.[et al.], 2001. Sto Hrvatskoj donosi Sporazum o stabilizaciji i pridruzivavanju?** Zagreb: Ministarstvo za europske integracije

Статии

1. Alm, J. and Martinez-Vazquez, J. (2000): *Institutions, Paradigms, and Tax Evasion in Developing and Transition Countries*, World Bank Internet Homepage
www.worldbank.org/wbi/public_finance/public_resources/
2. European Bank for reconstruction and Development, 2003, Transition report 2003, London: EBRD
3. Gill, J (2003) *The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform*, The World Bank
Complement for Presentation on Revenue Administration Reform, 2003, Washington D.C.
World Bank
<http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/NutsBolts.pdf>
4. Hoby, M (ed) (2000) *Local and Regional Tax Administration In Transition Countries*, Budapest: OSI Publications
5. Mitra, P. and Stern, N (2003) *Tax Systems in Transition*, wb. Working Paper 2947, Washington D.C.: The World Bank
6. Newe B. (2001) *The Emergence of a Tax Culture in Russia*, paper presented at "The 57th Congress of the International Institute of Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Finance" in Linz, Austria, 2001
7. Tanzi, V. and Tsibouris, G. (2000) *Fiscal reform over ten years of transition*, IMF.W.P. WP/00/113, Washington, D.C. IMF
8. *Tax Reforms in the EU Acceding Countries (2004) No 1*, Geneva: Secretariat of the Economic Commission for Europe
9. "Modernizing Systems for Tax Administration",
<http://www.rev.gov.on.ca/english/about/rebplanning/2007-08.html>
10. European Commission, 2000. *Tax policy in the European Union [on-line] Bruxelles. European Commission*. Available from: [http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/taxation/documents/fiscal.pdf.]
11. European Commission, 2002a. *Opinion of the Economic and Social Committee on Tax Policy in The European Union - Priorities For The Years Ahead, Official Journal of the European Communities (2002/C48/18)[online]*. Available from: [http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/c_048/c_04820020221en00730079.pdf]
12. IBFD, 2002. *European tax handbook 2002*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation
13. "Strengthening and Enhancement of the Croatian Tax Administration IT Function to Achieve the EU Standards in the VAT Field" Twinning for Project Management Phase 2006

Законски прописи-регулатива

1. Закон на Управата за јавни приходи („Службен весник на РМ” бр.81/2005)
2. Закон за утврдување и наплата на јавните приходи
3. Закон за даночна постапка
4. Закон за додадена вредност
5. Правилник за спроведување на Законот за данокот на додадена вредност
6. Закон за данок на добивка
7. Закон за државни службеници
8. Правилник за начинот на пресметување и уплатување на данокот на добивка и спречување на двојно оданочување
9. Закон за персоналниот данок од доход
10. Упатство за начинот на пресметување и плаќање на аконтациите на персоналниот данок од доход од личните примња
11. Закон за акцизите
12. Правилник за спроведување на Законот за акцизите
13. Закон за даноците на имот
14. Закон за комунлни такси
15. Закон за административни такси
16. Закон за локална самоуправа
17. Закон за фискална децентрализација
18. Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа
19. Збирка на прописи од областа на даноците, Управа за јавни приходи, Скопје-2005
20. УЈП-Скопје, Правилник за систематизација и организација на работи и работни задачи во 2006 година
21. Правилник за системот на наградување на службениците во Управата за јавни приходи, Скопје-2006 година
22. Правилник за систематизација и организација на работи и работни задачи во ПИОМ-Скопје, 2006 година
23. Правилник за систематизација и организација на работи и работни задачи во ФЗО-Скопје, 2006 година
24. Правилник за систематизација и организација на работи и работни задачи во Агенцијата за вработување-Скопје, 2005 година

Публикации на УЈП

1. Стратегија на фискалниот систем и политика на среднорочен план (2006-2009), ММФ-2005 година
2. Стратегија за развој на информатичкиот систем во УЈП за период 2006-2009 година
3. Стратегија за интегрирање на активностите околу наплата на приходите во Република Македонија, УЈП-Скопје, 2005 година
4. Збирка на прописи од областа на даноците, Управа за јавни приходи, Скопје-2005 година
5. Извештј за извршената работа на управата за јавни приходи за 2011 година, УЈП-2012 година
6. Извештај за наплатени даночни приходи за 2011 година, УЈП-Скопје-2012 година
7. Кодекс на етика на даночните службеници, Скопје-2005 година

Други публикации

1. *Администрација како сервис, јавноста како корисник*, ОЕЦД-2004 година, Публикација, Париз
2. Европска конвенција за локална самоуправа и Советот и Европа, („Службен весник на РМ“ бр.05/02)
3. *Систем на национален интегритет-Извештај на Република Македонија*, Транспарентност Македонија, Скопје-2002 година
4. Извештај на Проектот на УСАИД за фискална реформа-2008 година
5. *“21-st Century Technologies-promises and perils of a dynamic future”*, OECD, Paris, 2009
6. *“Conclusions of the OECD Ministerial meeting”*, Paris, 2008
7. *“The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies”*, OECD, Paris, 2004
8. *“Technology, Productivity and Job Creation – Best Policy Practices”*, OECD, Paris, 2007

Референци

- (1) **Mihajlovic Ivan, Marjanovic Milena:** *Zbornik radova Tehnoloskog fakulteta u Leskovcu*, 2009
- (2) **Turek Franjo:** *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland d.o.o. Varazhdin, 2009
- (3) **Turek Franjo:** *Globalizacija i globalna sigurnost*, Interland d.o.o. Varazhdin, 2009
- (4) **Held David:** *Democracy and the Global Order*, Stanford-2008
- (5) **Milardovic A, Njavro:** *Globalizacija u Zborniku radova-Globalizacija*, Pan Liber,Osijek-2009
- (6) **Поповска Д-р Златка:** *Вмрежување во Националниот системна иновации во РМ*; Годишник на Економскиот факултет; Скопје-2008
- (7) **Димитријевиќ Проф.д-р Марина:** *Порески системиземања у транзицији*; Правни факултет-Ниш; 2009
- (8) **Фити Академик Таки:** „Современиите макроекономски концепции и економските политики“; Економски факултет; Скопје-2001
- (9) **Martinez –Vasquez, J. and McNab, R:** „*Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons*“; International Studies Program; Georgia State University, WP 97-06, July.
- (10) **Билтен на Стопанска комора на Македонија:** *Мерки за подобрување на финансиските перформанси на стопанството на РМ*; Скопје-февруари 2011
- (11) **Атанасовски Проф. Д-р Живко:** *Јавни финансии*; Економски факултет-Скопје; 2004
- (12) <http://supermedija.mk>
- (13) „Службен весник на РМ“ бр.64/82
- (14) **Vasquez-Caro Jaime, Bird M. Richard:** *International Studies Program: „Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach*; March-2011
- (15) The cooperative compliance „model set out in Braithwaite (2003), among other places, is most explicitly applied in Australia (see ATO, 2000 and 2009). An even broader_ fiscal exchange” perspective is suggested in Whait (2010).
- (16) **Whait, Robert (2010)** – Tax Administration – Not Just for the Tax Administrators!II Paper presented to 9th International Tax Administration Conference, 7-9 April 2010, Sydney
- (17) **Vasquez-Caro Jaime, Bird M. Richard:** *International Studies Program: „Benchmarking Tax Administrations in Developing Countries: A Systemic Approach*; March-2011
- (18) **OECD (2009):** *Tax Administration Comparative Information*; 2008-(Paris)
- (19) **Bentley, Duncan (2007):** *Taxpayers Rights: Theory, Origin and Implementation (Kluwer Law international)*
- (20) **R. Musgrave – P.Musgrave:** *Javne finansije u teoriji i praksi*; Institut za javne finansije; Zagreb-2006
- (21) [http://www.stat.gov.mk/soop\[tenija-1](http://www.stat.gov.mk/soop[tenija-1)
- (22) **Јосифовска д-р Антонија:** *Франшизајта и лизингот во развојот на малиите и средни претпријатија*; Скопје-2007
- (23) **OECD: Science, Technology and Industry Outlook 2008**
- (24) **OECD: Science, Technology and Industry Outlook 2008; str. 108**
- (25) **Cerovic, B:** *Ekonomika tranzicije*; gl.1, deo gl.2, deo gl. 9; Gerard Wild: *EKONOMIE DE LA TRANSITION: LE DOSSIER* <http://www.cepii.fr/francgraph/doctravail/pdf/2001/dt01-8.pdf>

- (26) **Gill, J (2007)** The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform, The World Bank Complement for Presentation on Revenue Administration Reform, 2007, Washington D.C. world Bank
- (27) IMF Survey, 17 Noemvri-2003
- (28) www.economy.gov.mk
- (29) **Zalduendo, Juan Enterprise Restructuring and Transition: Evidence from the Former Yugoslav Republic of Macedonia (Реструктурирањето на фирмите и транзицијата: Доказ од Бивша Југословенска Република Македонија)**, IMF Working Paper, WP/03/136
- (30) **The World Bank (1998)** Memorandum of the president of the International bank for reconstruction and development, The International development association and the International finance corporation to the executive directors on a Joint country assistance strategy of the World Bank Group for THE REPUBLIC OF MACEDONIA. R.No. 18162 MK (Juli 14,1998)
- (31) Времена спогодба за трговија и трговски прашања меѓу Република Македонија и Европската унија и земјите членки
- (32) **Европски проект: IPA-Инструменти за претпристапну помош ЕУ 2007-2013; Фонд за отвореноопштество; 2011**
- (33) IPA Regional Development Operational Programme in the former Yugoslav republic of Macedonia
- (34) **Македонска нација(списанија):** IPA фондовите за пристап на Македонија кон ЕУ; Скопје-Април 2011
- (35) **Ерван Феуре:** Подигнување на степенот на ефикасност за користење на претпристапните фондови во Република Македонија; Семинар на тема: „Потреба и можности за приближување на Република Македонија на патиот кон ЕУ; Скопје-Фебруари 2010
- (36) Програма за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2011-2015 година
- (37) Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015; Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration
- (38) **Bird, Richard M. and Oldman, Oliver, Taxation in Developing Countries, 4th ed.** Cit. delo
- (39) **Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015;** Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration
- (40) **IBFD, 2002, European tax handbook 2002.** Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documenttation.
- (41) **Strategy of the Tax Administration for the 2011-2015;** Republic of Croatia-Ministry of finance-Tax administration
- (42) **IBFD, 2002, European tax handbook 2002.** Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documenttation.
- (43) Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) Project Management Institute IEEE Std 1490-2003 (PMI), 2004 i Project Management Institute-Exposure Drafts. Accessed 14 dec 2008; Holtzman, Jay (1999)
- (44) **Joumard, I., 2001.** „Tax Systems in European Union Countries”. *Economics Department Working Papers, 301 [online]. Available from: [http://www.oecd.org/pdf/M00003000/M000003511.pdf].*
- (45) **Messere, K. C., 2003,** „OECD Tax Developments in the 1990s” *bulletin for International fiscal Documentation- official Journal of the International Documentation, 51 (97), 298-316.*
- (46) **European Commission, 2011, Tax Policy in the European Union-Bruxelles. European Commission. Available from http://europa.eu.int/comm./taxationcustoms/publications/**
- (47) **Ott, K. [et al.], 2004. Javne financije u hrvatskoj,** Zagreb: Institut za javne financije, str. 97.

- (48) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TROPICS/EXTPUBLICSETORANDG> ...
Bird, Richard M. and Oldman, Oliver Taxation in developing Countries, 4th ed. The Johns Hopkins University press. 1990; Bird Richard, M. and Wallich, Christine, I. Local Government finance in Transition Economies; policy and Institutional Issues. In: Schiavo-campo, Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies. Washington, D.C.: The World Bank 1994
- (49) [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_048/c_04820020221en0073_0079.pdf]
- (50) [<http://www.kit.gov.mk>]
- (51) Screening report Croatia; Chapter 16-Taxation; June-2006
- (52) **Тодевски М-р Димитар:** *Карактеристики на јавните финансии на Македонија*, Скопје-2006
- (53) Информација за наплата на даноци и социјални придонеси од плата кумулативно за период јануари-декември 2011 година
- (54) **Kesner-Skreb, M. i Kulis, D., 2001.** *Porezni vodici za gradane*. Zagreb: Institut za javne finansije
- (55) **НБМ:** *Стратегија на развој на електронскиот системна РМ во 2011 година*; Скопје-август 2011
- (56) www.neocom.com.mk
- (57) **Needle N.** *Business in Context*, Champan and Hall 2009
- (58) **Story J.** *Human Resource Management in Public Sector Public Money and Management (Autumn) 2008*
- (59) **Суботич Проф. Д-р Драган:** *Јавно управљање имодернизација јавног сектора Србије*; Институт за политичке студии, Београд-2010, вол.9, бр.2
- (60) **Benaziq M-r Sc. Alen:** *Organizaciske promjene I efikasnost drzavne uprave*; Udrzewe pravnika Srbije; Beograd-2007 godina
- (61) Закон за Управата за јавни приходи („Службен весник на РМ” бр.81/2005)
- (62) For more about tax trends I the OECD and in the EU, see: Ott, K. [et al.] (2010)
- (63) **Управа за јавни приходи:** *Стратегишки приоритети на УЈП за период 2011-2013 година*; Скопје-2010
- (64) **Блаж Проф. Д-р Хелена:** *Трошкови одрезивања пословних субјекта*; Економски факултет-Ријека, УДК
- (65) **Управа за јавни приходи:** *Стратегишки план на Управата за јавни приходи за периодот 2011-2013 година*, Скопје-2010
- (66) **Ljiljana Luciq:** *Evrposi principijavne administracije i finansije*; Fiscalis 2013-Decision No 1482/2007/EC of the European Parliament and the Council; od 11.12.2007
- (67) **Tanzi, V. and Tsibouris, G. (2000):** *Fiscal reform over ten years of transition*, IMF.W.P. WP/00/113, Washington, D.C.
- (68) **Bhalla Prof. D-r Raj:** *Tax Performs and Administration, Deep Publication*; Univerzitet po pravo vo Kansas; 2008
- (69) **Andic, Suphan (1994):** *Organizational Dimensions of Public Finance in Transition Economies: An Assessment of the recent Literature*. In: Salvatore Schiavo-Campo (ed.) *Institutional Change and the Public sector in transitional economies*. Washington: World Bank-2008
- (70) [Fille:///F:Literatura-0/Literatura-1/Google%20 Translate.htm](http://F:Literatura-0/Literatura-1/Google%20Translate.htm)
- (71) **Polanyi, Michael:** *The Tacit Dimension*; reprinted Pter Smith, Gloucester, Mass, Chapter 1. 1983
- (72) **Шуклев Проф. Д-р Бобек:** *Менаџмент*; Економски факултет-Скопје, 4-то издание; 2004
- (73) **IBFD, 2002.** *European tax handbook 2000*. Amsterdam: international Bureau of Fiscal Documentation.
- (74) www.chr.com.mk

- (75) www.scribd.com.mk
- (76) <http://www.utms.edu.mk>
- (77) **Messere, K.C., 1993.** "Corporation income taxes and other taxes on business" in: K.C., Messere *Tax policy in OECD countries: choices and conflicts*. Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation
- (78) **Inter-American Center of tax Administrations: *The role and Strategies of the tax administration in Developing Countries***; Canada Customs and Revenue Agency, 2010
- (79) **M.Becht, P.Bolton, A.Roell**-Corporate Governance and control, NBER, WP 9371, December-2002
- (80) **Менџмент на човечки ресурси**: Билтен клуб ЦХР-2010 година
- (81) „Службен весник на РМ” бр.81; Пречистен текст на Законот, објавен во „Службен весник на РМ” бр.108/2005
- (82) **Sandford, C., 2009.** *Why Tax Systems Differ. A Comparative Study of the Political Economy of Taxation*. Bath: Fiscal Publications
- (83) **Rosen, H.S., 2009.** *Javne finansije*. Zagreb: Institut za javne finansije
- (84) www.kit.gov.mk
- (85) Програма за работа на Комисијата за информатичка технологија за период 2003-2007 година; Влада на Република Македонија; Скопје-2003 година
- (86) <http://web.worldbank.org/WBISTE/EXRERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSETORANDG...> Bird, Richard M. and Oldman, Oliver *Taxation in Developing Countries*, 4th ed. The Johns Hopkins University Press. 1990; Bird, Richard, M. and Wallich, Christine, I. *Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues*. In: Schiavo-Campo, institutional Change and the public Sector in Transitional Economies, Washington, D.C.: The World Bank 2004.
- (87) Извештај од ревизијата на финансиските извештаи на Управата за јавни приходи на РМ за 2010 година; Бр.09/10; стр.4
- (88) www.neocom.mk.com
- (89) **Doherty Tony and Horne Terry: *Managing Public Sector***; delo 7
- (90) **Блажиќ Проф. Д-р Хелена: *Трошкови опрезивња пословних субјектаи***; Економски факултет-Ријека; 2008