

Бриф за јавни политики за конкуренција:

Транспарентност и отчетност за државната помош: Како да ги оцениме ефектите ако не знаеме колку и за што сме помагале?

Предизвик:

- Нетранспарентноста на процесот на доделување државна помош, на критериумите за селекција на примателите на државна помош како и на потребата за објавување на навремени, интегрирани и разбирливи информации заедно со потреба за подготовка и обелоденување на адекватен регистар/попис на државна помош, е главната забелешка на ЕК за Поглавјето 08 – Политика на конкуренција: државна помош. Оваа забелешка се провлекува долг низ години заедно со квалификацијата дека не е постапено по минатогодишните извештаи.

Препорака:

- Трошењето на државните ресурси, вклучително и ресурсите кои се доделуваат како државна помош, треба да се базираат на принципите на: ефикасност, економичност и ефективност. За оценка на ефектите од одредена јавна политика и мерките кои произлегуваат од неа, потребен е систем за оценка. Предуслов за постоење на систем на оценка на влијанието на политиките е достапност и транспарентност на податоците и информациите. Ваков систем за цели на оцена на државната помош во РСМ нема. За адекватно поставување на ваков систем потребни се ресурси: човечки, финансиски и технички, во рамките на надлежната институција за контрола на државната помош.

Зошто политика за заштита на конкуренција и контрола на државна помош?

Политиката на конкуренција ги опфаќа правилата и механизмите на институционално делување со кои се обезбедува заштита на конкуренцијата и заштита на структурата на пазарната економија, преку: санкционирање на картелите и злоупотреба на доминантна позиција, контрола на

концентрација на пазарот, како и воспоставување и почитување на правилата за ограничување и контрола на државната помош за учесниците во пазарот. *Државната помош е дел од политиката за заштита на конкуренцијата и е генерално забранета.*

Државната помош се дефинира како предност, во која било форма, која што се доделува на селективна основа на претпријатија/деловни субјекти од страна на јавните власти.

Субвенциите доделени на физички лица или општите мерки кои се отворени за сите претпријатија не се опфатени со оваа забрана и не претставуваат државна помош (пр. општите мерки за оданочување или законодавство за вработување).

Основната причина зошто се контролира државната помош е тоа што секое претпријатие/деловен субјект кое добива поддршка од владата (на било кое ниво) има предност пред своите конкуренти.

Затоа, Договорот (Договор за функционирањето на ЕУ - TFEU ¹) генерално забранува државна помош, освен ако не е оправдана од причини за општ економски развој. Со цел да се обезбеди почитување на оваа забрана правилата се применуваат еднакво во ЕУ, а Европската Комисија (ЕК) е одговорна да осигура дека државната помош е во согласност со правилата на ЕУ.

Според ЕУ *acquis*-то за една мерка да биде категоризирана како државна помош ², треба да ги има следните елементи:

- Интервенција од страна на државата или преку државни ресурси кои можат да имаат најразлични форми (пр. грантови, камати и даночни олеснувања, гаранции, владини удели во цело или кај дел од претпријатието или давање стоки и услуги по преференцијални услови, итн.);
- Интервенцијата да дава предност на примателот на селективна основа, пр. за одредени претпријатија или индустриски сектори или на претпријатија лоцирани во одредени региони;
- Конкуренцијата е или може да биде нарушена;

- Интервенцијата веројатно ќе влијае на трговијата помеѓу државите членки на ЕУ.

И покрај општата забрана за државна помош, во некои околности владините интервенции се неопходни за добро функционирање и правична економија.

Затоа, Договорот остава простор за мерки и цели на политиката за кои државната помош може да се смета за компатибилна односно дозволена во рамките на внатрешниот пазар на ЕУ³.

Правните акти редовно се ревидираат со цел да се подобри нивната ефикасност и да се одговори на повиците на Европскиот Совет за помала, но подобро насочена државна помош за зајакнување на европската економија.

Стратешки или хеуристични политички пристап?

Имајќи ја предвид стратешката определба на РС Македонија за отпочнување на преговори за членство во ЕУ, **поглавјето 08** кое ја регулира оваа област треба да се усогласи со ЕУ *acquis*.

Од стратешки аспект, РСМ нема единствена интегрирана политика или стратегија со долгорочен план или насоки за државната помош како и јасно дефинирани очекувани ефекти од политиката на државна помош.

Единствен стратешки документ со насоки за усогласување на законодавството е НПАА која содржи план за усогласување на сите поглавја. Во моментот, општата јавност не е во можност да има увид на плановите по 2017 година иако постојат референци за постоење понови ревизии на НПАА во различни владини документи.

¹ Договор за функционирањето на ЕУ, ДФЕУ/ Treaty on the functioning of the EU, TFEU, Лисабонски договор

² Европска комисија, Конкуренција, Контрола на државна помош, видно февруари 2020, достапно на https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

³ Европска комисија, Конкуренција, државна помош, Процедури за државна помош, достапно на: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html

Причината за не усвојување на ревизиите на НПАА, и нивното не објавување не е позната.

Во текот на подолг временски период, оценката на ЕК е дека државата е “умерено” подготвена за оваа поглавје како и дека се потребни значителни напори бидејќи **“не се преземени чекори по минатогодишните препораки...”**

За државната помош, се наведува препораката **“да се зголеми транспарентноста на доделената државна помош од страна на владата,; “финансиската поддршка за деловните инвестиции и вработување е зголемена, додека критериумите и корисниците на државна помош останаа нетранспарентни...”**

Истовремено, во извештајот на ЕК, се споменуваат и ризиците од фискален аспект и ефектите како резултат на зголемената државна помош, согласно извадоците од извештајот:

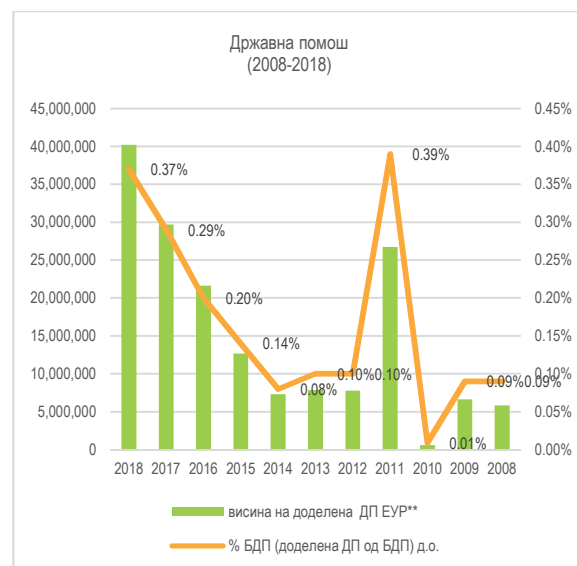
- “...зголемената државна помош и социјалните трансфери придодадоа кон ризиците за фискална консолидација, (стр. 48)
- “...фискалниот простор се намали во изминатите години и неодамнешното засилување на помошта и државната помош носи нови ризици за фискалната одржливост..(стр. 49)
- “...државното влијание врз пазарот: приватната сопственост е доминантна, но транспарентноста на државната помош е сè уште проблем, (стр. 50)
- “Транспарентноста во постапките за селекција на корисниците на државна помош, која беше засилена преку „Планот за економски развој“ на владата, сè уште е проблем.
- “Не постои единствен регистар на државна помош, што го поткопува капацитетот на Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) да

ја открие, следи или оценува ефективноста на државната помош. Компатибилноста на режимот со правилата на ЕУ исто така е доведува во прашање... (стр. 50)

Во ЕУ пак, Европската Комисија дискутира на ниво на оценка на ефикасност и ефективност на државната помош наспроти дискусијата во РС Македонија која е сè уште на ниво за потреба за обелоденување на информации за трошење на јавните средства односно транспарентноста на доделената државна помош.

ЕК од земјите членки бара оценување на шемите за помош со цел да се идентификува нивното влијание (импакт) и да се овозможи подобрување на следствените шеми како и за идните правила за државна помош, во која насока постојат и приготвени водичи. Аргументот е во насока на транспарентност, отчетност, ефикасна алокација на ограничени ресурси и ефикасност на јавните ресурси.

График: Вкупна висина на доделена државна помош и учество во БДП во РСМ



** за 2016 висина на одобрена државна помош (ДП), за останатите години доделена ДП

Извор: податоците преземени од објавени годишни извештаи на КЗК

Потребни измени во законодавството

Од генерална гледна точка оценката на ЕК е дека во значителна мерка сме усогласени со ЕУ *acquis*-то од оваа област.

Сепак имајќи предвид дека во последните години нема измена на законодавната рамка, а се поставуваат прашања за нивната усогласеност со воспоставените правила, клучните измени кои се неопходни во следниот период се:

- Измени на Законот за контрола на државната помош (Службен весник на РМ бр. 145/2010) како и на
- Уредбата за условите и постапката за доделување помош од мало значење (*de minimis*) (Службен весник на РМ бр. 141/2011)

Со цел нивно дополнително усогласување со ЕУ *acquis*.

Како да ја подобриме транспарентноста и отчетноста?

- *Подготовка на регистар на државна помош (одобрена и доделена) по различни категории:* даватели, приматели, основ на државна помош, висина и сл.
- *Унапредување на улогата на Собранието* кое има надзорна улога врз работата на КЗК.
- *Унапредување на опфатот на КЗК и споделувањето на информациите во јавноста* од аспект на одобрување, навременост, известувања од државните институции и сл.
- *Дополнително подобрување на капацитетот на КЗК за да се создадат услови за остварување на сложените* функции пропишани со закон, кои во моментот не се применуваат или се спроведуваат во недоволна мера: контролна, аналитичка, одлучувачка, консултативна, координативна, нормативна и застапувачка.



This Policy Brief is based on the *Public policy study: Competition policy: key for a market economy*, developed as part of a Center for Economic Analyses' (CEA) project entitled: *Competition and State Aid Policy Monitor: 8 Matters!*. The project received funding support from by the Swedish International Development Agency (Sida) through the "Nordic Support for Progress of North Macedonia" Project implemented by the United Nations Office for Project Services (UNOPS). Full Report Available at <https://cea.org.mk/>

© CEA 2020. This Policy Brief is published by CEA | bul. Jane Sandanski 63/3, Skopje, Macedonia | Tel: +389 2 2444 766 | info@cea.org.mk | [website: www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk) | CEA's Policy Briefs are meant to inform, educate and initiate debate on specific development and public policy issues. Readers are encouraged to quote or use material from this paper for their own use, but CEA requests due acknowledgement.