ПРИВЛЕКУВАЊЕ

на странските инвестиции во регионот на Западен Балкан и државната помош:

трка до дното или неопходност?

НОРДИСКА ПОДДРШКА ЗА НАПРЕДОК НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
СЕКРЕТАРИЈАТ SEKRETARIATI
ROYAL NORWEGIAN EMBASSY Belgrade
Шведска Sverige
UNOPS Спроведување на програмата

Привлекување на странските инвестиции во регионот на Западен Балкан и државната помош: трка до дното или неопходност?

Проект: Следење на политиките за заштита на конкуренција и државна помош

Имплементира: Центар за економски анализи (ЦЕА)

Изготвил: Центар за економски анализи (ЦЕА)

Издавач: Центар за економски анализи (ЦЕА)
бул. Јане Сандански 63/3
1000 Скопје, Република Северна Македонија
info@cea.org.mk, www.cea.org.mk

Автори:

Горан Ковачев
Ивана Велковска
Весна Гарванлиева Андонова
Марјан Николов

Изготвувањето на оваа студија беше поддржано од Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (Sida) преку проектот „Нордиска поддршка за напредок на Северна Македонија" имплементиран од Канцеларијата на Обединетите Нации за проектни услуги (UNOPS). Одговорноста за содржината е на авторите и ЦЕА и истата не ги одразува ставовите на Sida, Секретаријатот за европски прашања на Владата на Република Северна Македонија и UNOPS.

Репродуцирање на материјалот на не-комерцијална основа е дозволена само доколку изворот е соодветно потврден.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

339.727.22(497-15)(047.31)
35.078.5(497-15)(047.31)

ПРИВЛЕКУВАЊЕ на странските инвестиции во регионот на Западен Балкан и државната помош : трка до дното или неопходност? / [автори Горан Ковачев ... и др.]. - Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА, 2020. - 60 стр. : илустр. ; 30 см

Публикацијата е во рамки на проектот: Следење на политиките за заштита на конкуренција и државна помош. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Ивана Велковска, Весна Гарванлиева Андонова, Марјан Николов. - Библиографија: стр. 59-60

ISBN 978-608-4731-59-7

1. Ковачев, Горан [автор] 2. Велковска, Ивана [автор] 3. Гарванлиева Андонова, Весна [автор] 4. Николов, Марјан [автор]
а) Странски директни инвестиции - Западен Балкан - Истражувања б) Државна финансиска помош - Западен Балкан - Истражувања

COBISS.MK-ID 51355909

Содржина

Вовед 5

1. ПОЛИТИКАТА НА ДРЖАВНАТА ПОМОШ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН 6

1.1. Преглед на институционална поставеност на контрола на државната помош кај земјите од Западен Балкан 10

1.2. Регионална државна помош во земјите од Западен Балкан 23

1.3. Напредокот кај земјите од ЗБ: Државната помош според годишните извештаи на ЕК 24

2. СТРАНСКИТЕ ИНВЕСТИЦИИ ВО РЕГИОНОТ И ПОЛИТИКИТЕ НА ДИРЕКТНА ПОМОШ 28

2.1. Странските директни инвестиции во регионот 28

2.2. Државната помош во регионот 30

2.3. Регионална конкуренција за СДИ преку фискални и нефискални мерки 32

2.4. Одлучувачки мотиви за инвестирање 35

2.5. Регионални стратешки платформи за економска соработка во ЗБ: Заштитата на конкуренцијата и контролата на државна помош 35

3. ВЛИЈАНИЕТО НА ДРЖАВНАТА ПОМОШ ВРЗ СТРАНСКИТЕ ДИРЕКТНИ ИНВЕСТИЦИИ 38

4. ПРЕПОРАКИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ 49

Вовед

Политиката на контрола на државна помош ги опфаќа и правилата и механизмите преку кои се обезбедува заштита на конкуренцијата преку контрола на државната помош. Контролата врз државната помош е од особена важност бидејќи како поволност во која било форма, која државните јавни органи ја доделуваат на селективна основа на економските агенти со што им овозможуваат на тие агенти предност.

Земјите од регионот на Западен Балкан како потписнички на Спогодбите за стабилизација и асоцијација (ССА) со ЕУ, треба да ги почитуваат правилата на ЕУ за конкуренција и државна помош, а тоа подразбира регулирање/контрола и на помошта која ја добиваат економските оператори, како домашните така и странските инвеститори. Повеќето земји од ЗБ целосно го усвоиле законодавството на ЕУ за државна помош во своите национални закони. Сепак, спроведувањето на овие правила останува „неефикасно"; особено во однос на воведување на ефективен и ефикасен систем на контрола на државната помош.

Истовремено, политиките на привлекување на странските инвестиции во регионот за ЗБ, во последната деценија се имплементираат преку значаен број на програми, мерки, форми на поддршка на инвестициите што вклучува и фискални и нефискални мерки кои потпаѓаат во категоријата на државна помош.

И додека земјите во регионот, според ЕУ недоволно ефективно и недоволно транспарентно ја вршат контролата на државната помош, и овозможуваат лепеза на стимулации за странските инвестиции, во трката за привлекување на инвестициите се појавува „конкуренција" помеѓу земјите во регионот, за тоа која земја ќе овозможи подобри услови за инвеститорите што може да доведе до т.н. „трка до дното".

Целта на оваа студија е да се разгледа сегашната состојба со развојот на јавните политики за државна помош во земјите во регионот во контекст на привлекување на странски инвестиции и да се идентификуваат можните импликации врз регионалните економии од политиките кои се базираат на стимулации.

Студијата дава преглед на поставеноста и состојбата со примената на државна помош за поддршка на странските инвестиции во земјите од регионот за да се разбере местото и значењето во контекст на градење на функционална пазарна економија според стандардите на ЕУ и за истакнување како на недостатоците и на можностите преку ваквите политики. Оваа студија исто така се обидува да утврди врска помеѓу приливот на странските инвестиции и влијанието на државната помош. Студијата дава слика, заклучоци и препораки за унапредување во оваа област, кои пак се адресирани како кон носителите на одлуки, но и на општата јавност.

Примарниот методолошки пристап во спроведеното истражување е квалитативен метод со цел да се добие увид во клучните прашања како и за причините што произлегуваат од наодите за да се формулираат предложените препораки. Квалитативните податоци се собрани преку преглед на регулативата и политиките на земјите во регионот, извештаите на ЕК за напредокот на земјите, други истражувања во областа на привлекување на инвестиции преку стимулативни мерки за регионот и други земји, податоци и информации од страна на носителите и спроведувачите на политики. Ова анализа вклучува и квантитативен преглед на релевантни индикатори поврзани со државната помош и странските директни инвестиции и анализа за утврдување на степенот на корелација и каузалност помеѓу директната помош и странските инвестиции и растот на бруто домашниот производ во земјите во регионот.

1. ПОЛИТИКАТА НА ДРЖАВНАТА ПОМОШ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Државната помош е од особена важност во рамките на ЕУ и се дефинира како предност/поволност во која било форма, која државните јавни органи ја доделуваат на селективна основа на претпријатија/економски агенти.[1] Таа е дел од политиката на конкуренција, опфатена со поглавјето осум од ЕУ acquis, поглавје за преговори. Оваа поглавје се уште не е отворено од ниту една земја која е кандидат или веќе ги отпочнала преговорите, а се очекува да биде отворено последно од низата поглавја.[2]

Основна причина зошто се контролира државната помош е тоа што секое претпријатие/деловен субјект кое добива поддршка од државата (на било кое ниво) се стекнува со предност во споредба со неговите конкуренти. Затоа, Договорот за функционирањето на ЕУ - TFEU[3] генерално забранува државна помош, освен ако не е оправдана од причини за постигнување на општ економски развој.[4]

Со цел да се обезбеди почитување на оваа забрана и правилата за изземање, правните акти на ЕУ се применуваат подеднакво на целата територија на ЕУ, а Европската Комисија (ЕК) е одговорна да осигура дека доделената државна помош е во согласност со правилата на ЕУ.

Согласно ЕУ acquis-то за мерката да биде државна помош,[5] потребно е да ги поседува следните карактеристики:[6]

- *да постои интервенција од страна на државата или преку државни ресурси кои можат да имаат најразлични форми (пр. грантови, каматни и даночни олеснувања, гаранции, делумен или целосен удел на државата во некое друштво/компанија како и давање стоки и услуги по преференцијални услови, итн.);*
- *вакватa интервенција од страна на државата да му дава предност на примателот на селективна основа, на пример за одредени деловни субјекти или индустриски сектори или на деловни субјекти лоцирани во одредени региони;*
- *да е нарушена конкуренцијата или да може да биде нарушена;*
- *да е веројатно дека интервенцијата ќе влијае на трговијата помеѓу државите - членки (за ЕУ)*

И покрај генералната забрана за доделување на државна помош, во одредени околности интервенциите на државата преку помош се сметаат за неопходни за цели на функционална и правична економија. Затоа, Договорот за функционирањето на ЕУ остава простор за значаен број цели на јавните

1) Белешка: оттука, субвенциите доделени на физичките лица или општите мерки кои се отворени за сите претпријатија не претставуваат државна помош (пр. општи мерки за оданочување или законодавство за вработување)

2) Статус мај 2020, за двете земји од ЗБ кои отпочнале преговори со ЕУ, според 11-та конференција за пристап од 11/12/2019 во Србија се отворени 18 од 35 поглавја и две прелиминарно затворени, според 12 конференција за пристап на Црна Гора од 10/12/2018 отворени се 32 поглавја од 33 и 3 се прелиминарно затворени, последното поглавје 8 се очекува да се отвори во текот на годината и е условено со првични пет одредници (benchmarks). https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/montenegro/

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

4) Член 107 (3) од Лисабонксиот договор наведува дека помош доделена од земјите е во согласност со заедничкиот пазар: а) помош за унапредување на економскиот развој на региони каде што животниот стандард е необично низок или каде што има висока стапка на невработеност, и на регионите споменати во Помош доделена од земјите член 349, во однос на нивната структурна, економска и социјална состојба; (б) помош за извршување на значаен проект од заеднички европски интерес или за поправање на сериозни нарушувања на економијата на земја-членка; (в) помош за олеснување на развојот на одредени економски активности или на одредени економски области, доколку таа помош не влијае негативно на трговските услови до степен што е во спротивност со заедничкиот интерес; (г) помош за унапредување на културата и зачувување на наследството, доколку таа помош не влијае на трговските услови и на конкуренцијата во Унијата до степен што е во спротивност со заедничкиот интерес; (д) друга помош која може да се определи со одлука на Советот на предлог на Комисијата.

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

6) https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/101/regional-state-aid

политики за кои државната помош може да се смета за компатибилна односно дозволена во внатрешниот пазар согласно правилата на ЕУ.[7]

Како потписнички на Спогодбите за стабилизација и асоцијација (ССА) со ЕУ, земјите од Западен Балкан треба да ги почитуваат правилата на ЕУ за конкуренција и државна помош, а тоа подразбира регулирање/контрола и на помошта која ја добиваат економските оператори, како домашните така и странските инвеститори, вклучително и оние во специјалните економски зони.

Европската Унија ги регулира стимулациите (incentives) што ги нудат земјите-членки на компаниите согласно одредбите за конкуренција и државна помош преку Договорот за функционирање на Европската унија (ТФЕУ). Во овој договор деловите кои се однесуваат на конкуренцијата и државната помош се опфатени со членовите 101, 102, 107 и 108 - со кои се забрануваат какви било нарушувачки или рестриктивни практики што можат да влијаат на конкуренцијата на внатрешниот пазар, но се дозволува доделување на државна помош за одредени исклучоци.

ЕУ препознава три општи видови на државна помош: хоризонтална, регионална и секторска помош:

1) ***Хоризонталната помош*** е насочена кон решавање или ублажување на неуспесите на пазарот (market failures), вообичаено опфаќајќи некаков вид екстерналии (т.е. општествените трошоци што одредена деловна активност ги предизвикува, без оглед на деловните трошоци или приходите). Ваквите екстерналии може да се поврзат со кој било вид бизнис, без оглед на локацијата или секторот на фирмата. Финансирањето за овој вид државна помош главно се канализира кон проекти за истражување и развој (R&D), спасување и реструктуирање, поттикнување на вработување, заштита и унапредување на животната средина и креирање (а и опстојување) на мали и средни претпријатија (МСП).

2) ***Регионалната помош*** е насочена кон (географска) територија/регион каде животниот стандард е значително понизок од просекот на ЕУ или кон регионите кои се во неповолна положба во однос на националните просеци, на пример, поради невообичаено високи стапки на невработеност или проблеми со други социо-економски, географски или структурни природи. Целта на финансирањето на регионалната помош е да се промовираат активности што можат да обезбедат основа за долгорочен регионален развој; како таков, фокусот е ставен на помош за почетна инвестиција, а оперативна помош се доделува само под многу исклучителни околности.

3) ***Секторската помош*** е насочена кон специфични сектори кои минуваат низ процеси на конверзија, како што се секторот за јаглен, челик и бродоградба; или посебни сектори кои се сметаат дека е тешко целосно да се прилагодат на силите на конкуренцијата на пазарот (како што може да бидат на пример банкарство, авиокомпаните или автомобилски сектор). Сепак секторската помош, се администрира на начин да се намали колку што е можно повеќе каква било штета што би била нанесена на конкурентите.

Регионот на Западен Балкан[8] во последната повеќе од деценија бележи силна политика за поддршка на инвестициите, а особено на странските директни инвестиции, преку давање на различни бенефиции и мерки за поддршка преку различни фискални и не-фискални мерки.

Значаен број од истите се видливи преку така наречениот „бум" на основање и отворање на специјални економски зони (СЕЗ).[9] На корисниците на овие зони, кои главно се странски компании, им

7) Европска комисија, Конкуренција, државна помош, Процедури за државна помош: https://bit.ly/36hXcpL

8) Западен Балкан се однесува на шесте земји во регионот и тоа Северна Македонија, Албанија, Косово, Србија, Босна и Херцеговина и Црна Гора.

9) Специјалните или слободните економски зони во регионот имаат различни називи но во суштина се форми кои припаѓаат на генералната дефиниција за СЕЗ пример: "geographically delimited areas administered by a single body, offering certain incentives (generally duty-free importing and streamlined customs procedures, for instance) to businesses which physically locate within the zone" дефиниција на СБ, или пак на ОЕЦД: "Special economic zones (SEZs): are larger estates and could be considered cities on their own. They usually cover all industrial and service sectors and target both foreign and domestic markets. They provide an array of incentives ranging from tax incentives to regulatory incentives. In addition, they permit on-site residence.

се овозможуваше/а државна помош која е значителна и по висина и по вид и која има опортунитетен трошок како директен трошок или пак преку изгубен приход.

Државната помош доделена на претпријатијата/компаниите во овие зони во најголем дел спаѓаат во категоријата на регионална државна помош. Според член 107, став 3а,[10] од ТЕФУ, регионалната помош се дефинира како *„помош за промовирање на економски развој на области каде што животниот стандард е невообичаено низок или каде има сериозна подвработеност"*.[11] Нивото на доделена државна помош е условено од нивото на развој на регионот, мерено преку БДП на регионот во однос на просечниот БДП на ЕУ28. Оттука, само региони со БДП по глава на жител кои се под 75% од просекот на ЕУ28 се подобни за државна помош.[12]

Покрај тоа, посиромашните региони имаат право да добиваат поголема вредност како процент од инвестицијата во форма на државна помош отколку поразвиените региони. Износот на државната помош исто така варира во зависност од големината на инвеститорот односно примателот на државна помош. Интензитетот на помош е помал за големите претпријатија отколку за малите и средни претпријатија. Хоризонтална помош насочена кон МСП исто така е достапен и компатибилен со регионалната помош во некои случаи.

Табела 1: Максимален дозволен лимит / интензитет на државна помош во ЕУ

Регионален БДП како % од просек на БДП на ЕУ 25	Макс. стапки во % за големи претпријатија	Дополнителна помош за мали и средни претпријатија
<75%	15-10%	+20% за мали
>75%	30%	
<60%	40%	
<45%	50%	+10% за средни

Извор: адаптирано од Следење на специјалните економски зони во Западен Балкан, ОЕЦД

Земјите во регионот на ЗБ во моментот се во различни фази од процесот на европска интеграција и сите имаат потпишано Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА) со Европската Унија, иако во различни периоди. Со потпишувањето на Спогодбите за стабилизација и асоцијација (ССА), кои во себе содржат и одредби кои се однесуваат на државната помош вклучително и заштита на конкуренцијата, земјите се обврзуваат и за нивно исполнување во даден рок. Имено, Албанија ја потпиша ССА во 2006 година (добива статус на кандидат за ЕУ од 2014 година), Босна и Херцеговина ја потпиша ССА во 2008 година (апликација за влез во ЕУ во 2016 година), РС Македонија ја потпиша ССА во 2001 година (доби статус на кандидат за ЕУ во 2005 година, и се уште во очекување на датум за почеток на преговори), Косово ја потпиша ССА во 2014 година (ЕУ го олеснува дијалогот на високо ниво меѓу Косово и Србија од 2012 година), Црна Гора ја потпиша ССА во 2007 година (доби статус на кандидат за ЕУ во 2010 година), и веќе длабоко е навлезена во преговорите, Србија ја потпиша ССА во 2008 година и доби кандидатски статус за ЕУ во 2012 година, исто така во поодминатата фаза на преговори.

10) "aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment"

11) Регионална помош, дефинирана во Законот за контрола на државната помош на РМ Сл Весник 145/2010, член 4 став 11 се вели: Регионална помош е помош која е во согласност со целите на регионалната политика на РМ и со која се подобруваат продуктивни почетни инвестиции или отворање на работни места поврзани со инвестициите.

12) РС Македонија според номенклатурата за региони, целат територија е НУТС 2, уредбата за Регионална помош, 2012, член 4, став 6.

ССА е важен предуслов за пристапување во Европската Унија со кој се бара воведување на национален систем на контрола на државната помош. Обврската за воведување системи за мониторинг на државната помош произлегува од ССА но и од Договорот за слободна трговија на Централна Европа (ЦЕФТА) како и Договорот за енергетска заедница. Националните системи за контрола на државната помош (надлежни тела за контрола кои имаат различни форми и институционална поставеност) се предвидени како преодни механизми, бидејќи следењето на државната помош откако земјите ќе пристапат во унијата ќе го врши супранационално тело а тоа е Европската Комисија. Како што покажува и искуството на земјите од Централна и Источна Европа, ефикасното спроведување на националните правила за државна помош е еден од основните услови за завршување на преговорите за поглавјето на политиката за конкуренција.

Секој од овие ССА во даден член ја забранува државна помош како дисторзија на конкуренцијата,[13] и потребно да се применат. ССА се дел од процесот на интегрирање на земјите кандидати во Европската Унија, преку кој тие се обврзуваат да го усогласат своето национално законодавство со законодавството на ЕУ (EU acquis). Додека никој од кандидатите на ЗБ сè уште не отворил преговори за Поглавје 8 од законодавството,[14] со кое се уредува политиката на конкуренција и државната помош, како потписнички на ССА, сите тие земји со ССА се обврзале да ја усогласат својата државна помош со Договорот за функционирање на Европската унија во рамка од пет години од соодветните договори.

Државната помош доделена на претпријатија во посебните економски зони во економиите од Западен Балкан генерално спаѓа во категоријата на регионална помош и подлежи на квантитативни ограничувања слични на оние во економиите на ЕУ преку транспонирањето на делумно или целосно на регулативата на ЕУ во националното законодавство. Според законите за државна помош, и во согласност со регулативите на ЕУ,[15] нивото на помошта доделена на секое претпријатие се пресметува врз основа на големината на инвестицијата, како и бројот на вработени лица.

Во пракса, ова значи дека земјите од Западен Балкан во моментот се ограничени на висината на државната помош што можат да ја доделат, но не и на видот на помошта што претпријатијата можат да ја добијат. Тие можат да обезбедат поширок спектар на даночни и неданочни стимулации за инвеститорите за разлика од земјите во ЕУ. Ова дава значајни предности особено во однос на регионалните конкуренти кои веќе се членки на ЕУ, кои пак според Упатството на ЕК за регионална државна помош за 2014-2020 година,[16] треба да дадат детални докази дека избраната алатка за помош која има најмалку дисторзивни (distorting) ефекти врз конкуренцијата во споредба со кој било друг достапен инструмент: услов кој честопати поагресивните форми на субвенции, како што се директните субвенции за работната сила не успеваат да го исполнат.

Наспроти фактот што членките на ЕУ не можат да обезбедат стимулации поврзани со трудот, на земјите на Западен Балкан кои се уште не се полноправни членки на ЕУ, се уште им дава можност за привлекување на инвестиции во трудо-интензивните индустрии со доделување на државна помош со која се субвенционира трудот. Дополнително начинот и степенот на регионалната поделба на земјите на НУТС нивоа исто така овозможува регионална помош на целата територија на државата како што тоа е случај со РС Македонија. Ова може да се разгледа и од аспект на соседните држави кои се членки на ЕУ како на пример Бугарија и Романија кои имаат слични трошоци за работна сила со земјите од Западен Балкан, а пак од друга страна земјите членки имаат значителни предности поврзани со членството во ЕУ поради што странските инвеститори најверојатно би избрале да бидат лоцираат во земја која е ЕУ членка отколку во земја која е надвор од Европската Унија главно поради целокупниот амбиент и услови и за деловно работење кој го нуди унијата.

---

13) ССА со Албанија, член 71, ССА со БиХ член 71, ССА со Македонија член 69, ССА со Косово член 75, ССА со Црна Гора член 73, ССА со Србија член 73, за Македонија види https://bit.ly/2Tr2FW3

14) Мај 2020

15) EUE-Lex Access to European law, https://eur-lex.europa.eu/

16) Official Journal of the European Union, Guidelines on regional State aid for 2014-2020, (Text with EEA relevance) 2013/C 209/01

1.1. Преглед на институционална поставеност на контрола на државната помош кај земјите од Западен Балкан

Табела 2 Преглед на законите од областа на државната помош, институцијата задолжена за спроведување и контрола на политиките на државна помош и државните агенции за поддршка на инвестициите

Земја	Закон	Надлежна институција за контрола на државна помош	Агенција за поддршка на инвестиции
Албанија	Закон за државна помош	Комисија за државна помош	Албанската агенција за развој на инвестициите (АИДА)
Босна и Херцеговина	Закон за системот на државната помош	Совет за државна помош	Агенцијата за унапредување на странските инвестиции во Босна и Херцеговина (ФИПА)
Косово	Закон за државна помош	Комисија за државна помош	Агенција за поддршка на инвестициите и претпријатијата на Косово (КИЕСА)
Северна Македонија	Закон за контрола на државната помош	Комисија за заштита на конкуренцијата	Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Северна Македонија (АПСИПИРСМ -Investinnorthmacedonia)
Србија	Закон за контрола на државната помош	Комисијата за контрола на државната помош	Развојна агенција на Србија (РАС)
Црна Гора	Закон за контрола на државната помош	Агенција за заштита на конкуренцијата	Агенција за инвестиции на Црна Гора (МИА)

Албанија

Албанија	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
БДП (во мил. УСД $)	12,044	11,927	12,891	12,320	12,776	13,228	11,387	11,861	13,025	15,103
БДП раст (%)	3.4	3.7	2.5	1.4	1.0	1.8	2.2	3.3	3.8	4.1
СДИ (% од БДП)	11.2	9.1	8.1	7.5	9.8	8.7	8.7	8.8	7.9	8.0
СДИ (во мил. УСД $)	1,345	1,090	1,049	918	1,254	1,150	990	1,044	1,023	1,204
Државна помош (% од БДП)	0.6	0.8	1.3	1.6	1.5	0.2	0.26	0.11	0.14	0.22

Извор: податоци од Worldbank data и годишни извештаи за државна помош на надлежно тело

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, Албанија во 2005 година донесе Закон за државна помош,[17] во 2016 година донесе Измени и дополнување на Законот, а има донесено и соодветни подзаконски акти. Законот за државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството и мрестилиштата.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Надлежно тело за спроведување и контрола на државната помош е Комисијата за државна помош (КДП) - Komisioni i Ndihmës Shtetërore. Во согласност со член 16 од Законот за државна помош, КДП е оперативно независно тело. Комисијата е составена од пет членови, а претседавач е Министерот за финансии и економија. Другите членови ги назначува Советот на министри (Владата). Според член 17 од Законот, Комисијата е одговорна за подготовка на годишен извештај за државна помош и негово поднесување до Советот на министри.

17) Law on state Aid, Albania, http://www.mete.gov.al/doc/20060509102817_law_on_state_aid.pdf

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош е во линија со acquis и со ССА и во голема мерка е усогласен со членовите 107 и 108 од Спогодбата за функционирање на ЕУ.[18] Законот ги пропишува условите и процедурите за одобрување на државната помош и има за цел да ја усогласи земјата со Регулативата на ЕУ за општото ослободување од одредбите за државна помош (General Block Exemption Regulation) 2014 година.[19] Според ЕК, потребно е понатамошно унапредување на контролата на државната помош. Министерството за финансии и економија која е институција одговорна за одобрување на државната помош ја одредува институциската поставеност на КДП. Поради тоа, КДП не може да се смета за целосно оперативно независно тело како што произлегува од Законот и обврските од ССА. Законот за државна помош наложува пред да биде воведена, секоја нова мерка за државна помош да биде одобрена од КДП како компатибилна со Законот. КДП има право да им нареди на субјектите поврат на секоја нелегално стекната или некомпатибилна државна помош, а ваквата одлука може да биде оспорена пред надлежен суд, Сепак, досега не се случило КДП да донесе одлука за поврат на државна помош. Тука се става под знак прашалник административниот капацитет на Комисијата за присилно извршување на одлуките за поврат на државна помош и истиот мора да биде сериозно зајакнат. Комисијата мора да покаже дека сè уште цврсто ги спроведува одредбите од Законот. Имено, досието на КДП за извршени контроли на државната помош е прилично тенко. Во последниот извештаен период (се мисли на првата половина од 2019 година), КДП исконтролирала десет шеми за државна помош од кои шест биле ex-officio, без притоа да одбие ниту една шема. Исклучително важно е правилата за државна помош да се рефлектираат и во стратегиите за управување со јавните финансии и да се зголеми советничката улога на КДП пред донесување на каква било одредба за државна помош на централно и локално ниво. Имплементацијата на правилата за државна помош мора да биде надгледувана и при реализација на големите проекти помеѓу Албанија и други земји. Исто така, се препорачува давателите на државна помош, согласно Законот да ја известат КДП за мерките на државна помош пред тие да настапат, за да може да се изврши корективната функција ex-ante. Се смета дека поради тоа што КДП директно ѝ одговара на Владата, не постојат доволно инструменти за парламентарен надзор над државната помош туку таа се реализира посредно преку парламентарниот надзор на работата на Владата.

Мерки за поддршка на инвестициите

Со Законот за странски инвестиции[20] во Албанија се обезбедува еднаков третман за домашните и странските инвеститори при користењето на државната помош. Албанската агенција за развој на инвестициите (АИДА) - Agjencia Shqiptare e Zhvillimit të Investimeve, која е задолжена за поддршка на инвестициите во Албанија ги наведува конкретните мерки за стимулација на инвестициите:[21]

- Данок на добивка од 8% доколку добивката се распредели како дивиденда и 0% доколку прометот на компанијата е понизок од 8 милиони леки (65.000 евра). Општата стапка на данок на добивка изнесува 15%;
- Персонален данок на доход од 0% за бруто плата од 26.000 леки (210 евра) која со закон е определена како минимална плата; 13% за бруто плата помеѓу 26.000 леки и 150.000 леки (210 евра и 1.210 евра) и 23% за бруто плата над 150.000 леки (1.210 евра);
- Данок на додадена вредност од 0% за набавка на репроматеријали за извозно производство и за стоки од посебна листа определени од Советот на министри и повластени стапки од 6% и 10% за одредени производи (општата стапка на ДДВ изнесува 20%);

18) Commission staff working document, Albania 2019 Report, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf
19) Commission regulation EU No 651/2014, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0651-20170710&from=EN
20) Foreign Investment Act, Albania, https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/3/albania-foreign-investment-act
21) Albanian Investment Development Agency, http://aida.gov.al/

- Користење на средствата од Фондовите на АИДА за конкурентност, за креативност, за иновации и за почетни бизниси;
- Стимулација за капитални инвестиции преку дозволување на одложено даночно плаќање до 12 месеци (или повеќе, доколку инвестицијата трае подолго и под точно одредени правила утврдени од Министерството за финансии и економија);
- Заштита на странските инвестиции од директни или индиректни мерки за експропријација или национализација, освен во посебни случаи дефинирани со закон и од јавен интерес;
- Право на странските инвеститори за репатријација на доходот и средствата;
- Правосудна заштита на странските инвеститори во однос на законските права поврзани со нивните инвестиции;
- Позитивна дискриминација на странските инвеститори - со одлука на Советот на министри, Владата обезбедува финансиска поддршка на странскиот инвеститор во граѓанска постапка со трети лица;[22]
- На странските инвестициски претпријатија им е дозволено да поседуваат земјиште;[23]
- Ослободување од царински давачки - за иселеници кои непрекинато живееле во друга земја во период не помал од 12 месеци, а кои се враќаат во Албанија.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	3.7	3.7	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.3
БДП (во мил. УСД $)	17,614	17,177	18,645	17,227	18,179	18,558	16,212	16,913	18,080	20,162
БДП раст (%)	-3.0	0.8	0.9	-0.7	2.4	1.1	3.1	3.1	2.1	3.6
СДИ (% од БДП)	0.8	2.6	2.5	2.3	1.7	2.9	2.4	1.9	2.6	2.4
СДИ (во мил. УСД $)	139	444	472	392	313	545	383	313	464	489
Државна помош										
(% од БДП)	н.п	н.п	1.2	1.5	0.8	0.6	0.5	0.7	0.5	н.п

Извор: податоци од worldbank data и годишни извештаи за државна помош на надлежно тело

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, Босна и Херцеговина (БиХ) во 2012 година донесе Закон за системот на државна помош,[24] а делумно ги има донесено и соодветните подзаконски акти. Законот за системот на државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството, рибарството и воената индустрија.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Согласно член 4 од Законот за системот на државна помош, надлежен орган за одобрување, следење и контрола на државната помош е Советот за државна помош (СДП) - Vijeće.[25] Во член 7 од истиот Закон е наведено дека СДП е јавна институција која самостојно ја извршува својата дејност и е должна да обезбеди доследна примена на Законот за системот на државна помош на целата територија на БиХ. Советот е составен од осум претставници именувани од Советот на министри на БиХ (3), Владата на Република Српска (2), Владата на Федерација БиХ (2) и Владата на Округ Брчко (1), со мандат од

22) Ministry of Economy, trade and Energy, Albania, http://www.mete.gov.al/doc/web_fdi_report_english.pdf
23) Doing business in Albania, 2012, EY, http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Doing_business_in_Albania_2012/$File/Doing_business_in_Albania_2012.pdf
24) Zakon o sistemu drzavne pomoci u Bosni I Hercegovini, 2012
25) Vijeće za državnu pomoć BiH, http://www.szdp.gov.ba/?lang=bs

четири години. Претседавањето со Советот е на ротациска основа со мандат на претседавачот од една година. Советот има Секретаријат кој е задолжен за организациски, технички и административни работи. Според член 19 од Законот, СДП за своето работење одговара пред Советот на министри на БиХ (Владата) и има обврска за изработка на годишен извештај за државна помош и негово поднесување до Советот на министри. Надлежни тела за дизајнирање и спроведување на мерките за државна помош се Советот на министри на БиХ (за целата територија на БиХ) и владите на трите ентитети: Федерација БиХ, Република Српска и Округот Брчко.

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош е делумно во линија со acquis и со ССА.[26] Имено, соодветните подзаконски акти кои ја уредуваат политиката на државна помош не се донесени подеднакво во целата држава. На пример, актите за de minimis помош и за помош за услуги од општ економски интерес се донесени само во Федерацијата БиХ, но не и во другите два ентитета. Исто така сè уште не е изработена мапата за формите на регионална помош. Таа треба да ги покаже различните форми на државна помош кои компаниите можат да ги добијат во географските области од второ ниво (NUTS II). Функционирањето на СДП е прилично оптоварено со процедури за донесување на одлуки по етничка линија, односно најмалку еден претставник од секоја етничка заедница треба да поддржи одредена одлука за таа да стапи на сила (Бадентерово правило). Како резултат на тоа, секој подзаконски акт за државна помош дури и ако е во целосна согласност со acquis може да не биде усвоен, ниту спроведен во пракса. СДП треба да демонстрира независност во однос на институциите кои ја овозможуваат државната помош (владите и министерствата на централно, ентитетско и локално ниво) и да воспостави солиден систем на контрола на државната помош и спроведување на неговите одлуки посебно во делот на големите проекти кои се реализираат помеѓу БиХ и други држави. Според Законот за системот на државна помош, давателот на државна помош мора да го информира СДП за мерките на државна помош пред воопшто да отпочне со нивна реализација. СДП може да нареди поврат на средствата од државната помош зголемена за камата, доколку се утврди дека таа е нелегално стекната или некомпатибилна со Законот и подзаконските акти. Советот може да отпочне ex-officio службени истраги за доделена државна помош, доколку има доволно индиции дека таа била нелегално доделена. Капацитетот на СДП за извршување на одлуките е слаб. Имено, Секретаријатот кој има само седум вработени не е во позиција да ги исполнува своите обврски. Република Српска и понатаму во целост не го плаќа својот дел за финансирање на Советот и покрај донесената пресуда од страна на надлежниот суд. Во последните неколку години, СПД има донесено многу малку одлуки и сите биле или позитивни или одлуки со кои не е утврдено постоење на елементи на државна помош. Ова предизвикува дополнителна сериозна загриженост за капацитетот на СДП за извршување на своите одлуки. Голем дел од мерките за државна помош се воведени од страна на надлежните органи без тие воопшто да го информираат Советот и истите да бидат одобрени од негова страна. Усогласеноста на постоечките шеми за државна помош со правилата на ЕУ која произлегува од обврските од ССА сè уште е во многу рана фаза. БиХ мора да обезбеди транспарентност на сите мерки на државна помош кои се во фаза на спроведување. Се смета дека поради тоа што СДП директно му одговара на Советот на министри, постои недостаток на инструменти за парламентарен надзор над државната помош, односно таа се реализира посредно преку парламентарниот надзор на работата на Владата.

Мерки за поддршка на инвестициите

Поради специфичното државно уредување, политиките за државна помош во делот на привлекување на странските директни инвестиции се различни на централно и ентитетско ниво. Она што е идентично е дека и Законот за политиките за странски директни инвестиции на БиХ[27] и Законот за странски инве-

26) Analytical report, EC, 2019, https://bit.ly/2LYPs2N
27) Law on the Policy of Foreign Direct Investment in Bosnia and Herzegovina, https://bit.ly/2XedbkI

стиции на Федерацијата БиХ[28] и Законот за странски инвестиции во Република Српска[29] ги изедначуваат странските со домашните правни лица во можноста за користење на државната помош. Агенцијата за унапредување на странските инвестиции во Босна и Херцеговина (ФИПА) - Agencija za unapređenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini која е централна државна агенција за привлекување на инвестициите ги наведува конкретните политики за државна помош со цел стимулирање на инвестициите:[30]

Генерални политики кои важат за целата територија на БиХ се:

- Национален третман на странските инвеститори;
- Отворање на сметка во домашна деловна банка во која било конвертибилна валута;
- Слободно вработување на странски државјани, доколку со закон не е одредено поинаку;
- Заштита од национализација, експорпријација и реквизиција, освен во случај на јавен интерес и со фер пазарен надомест;
- Национален третман за сопственост врз недвижности;
- Слободна репатријација на добивката од работењето;
- Изземеност од царински и даночни обврски за набавка на опрема, освен за патнички возила и автомати за забава и игри на среќа;
- Користење на поволности од слободните зони (ослободување од плаќање на ДДВ за увезени производи, користење на јавни добра со повластен надомест и сл.)

Политики кои важат само за територијата на Федерација БиХ се:

- Ослободување од 30% од данокот на добивка, доколку се изврши реинвестирање во производствена опрема во износ од најмалку 50% од вредноста на тековната добивка;
- Ослободување од 50% од данокот на добивка за сите години, доколку во период од пет години се изврши реинвестирање во опрема од сопствените средства во вкупна вредност од 20 милиони КМ (10 милиони евра) од кои најмалку 4 милиони КМ (2 милиони евра) во првата година;
- Даночни ослободувања за ново-вработени лица кои ќе останат на работа најмалку една година;

Политики кои важат само за територијата на Република Српска се:

- Намалување на основицата за данокот на добивка за вредноста на секоја инвестиција наменета за набавка на опрема и недвижен имот во функција на производствените дејности;
- намалување на даночната основица во износ од персоналниот данок на доход и придонесите за работодавачите кои обезбедуваат најмалку 30 нови вработувања годишно;
- Субвенции за вработувања за инвестиции со минимална вредност од 2 милиони КМ (1 милион евра) и најмалку 30 нови вработувања во зависност од нивото на развиеност на областа во износ од 3.500 КМ (1.750 евра) по вработен во развиените и средноразвиените, а 5.000 КМ (2.500 евра) по вработен во неразвиените и посебно неразвиените единици на локалната самоуправа;
- Финансиска поддршка од 15% од вредноста на инвестицијата за инвестиции кои се со вредност од над 25 милиони КМ (12,5 милиони евра) и кои отвораат најмалку 100 нови вработувања, независно од степенот на развиеност на областа во која вложуваат.

Политики кои важат само за територијата на Округот Брчко се:

- Ослободување од фирмарина;
- Надомест на судските трошоци за упис на новоосновани претпријатија;

28) FBiH Law on foreign investments, Official Gazette of FBiH No. 61/01, https://bit.ly/2TGnPQj
29) Cleansed text of the law on foreign investments in the Republica Srpska https://bit.ly/2Tr3TR1
30) Повластице за иностране инвеститоре, Агенција за унапређење страних инвестиција у Босни и Херцеговини https://bit.ly/3e78S1m

- Надомест на трошоците за приклучување на комуналии;
- Надомест на трошоците за градежни дозволи и одобренија;
- Надомест на трошоците во износ од разликата помеѓу цената на комуналиите што претпријатието ја плаќа и цената што ја плаќаат домаќинствата;
- Надомест на платените придонеси за вработување за нововработени лица;
- Надомест на платата при породилно отсуство во износ од 100%;
- Стимулација за работодавачот во износ од 50% од вкупните обврски за здравствено осигурување за нововработени лица;
- Надомест за новите вложувања во основни средства до висина на утврдениот и платен данок на добивка или доход за годината. во која е извршена набавката.

Косово

Косово	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
БДП (во мил. УСД $)	5,654	5,830	6,692	6,500	7,072	7,387	6,440	6,715	7,228	7,939
БДП раст (%)	3.6	3.3	4.4	2.8	3.4	1.2	4.1	4.1	4.2	3.8
СДИ (% од БДП)	7.1	8.4	8.0	4.5	5.3	2.7	5.3	3.6	4.0	4.0
СДИ (во мил. УСД $)	403	490	535	293	371	200	343	244	287	319
Државна помош (% од БДП)	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п	н.п

Извор: податоци од Worldbank data и годишни извештаи за државна помош на надлежно тело

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, Косово во 2017 година го донесе новиот Закон за државна помош,[31] а до 2019 година има донесено и дел од соодветните подзаконски акти. Законот за државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството, рибарството и преработката на земјоделски производи.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Според член 9 од Законот за државна помош, надлежен орган за одобрување, следење и контрола на државната помош е Комисијата за државна помош (КДП) - Komisioni i Ndihmës Shtetërore. КДП е независно тело составено од пет независни експертски членови назначени од Собранието на Република Косово, со мандат од три години и можност за повторен избор. Според член 8 од Законот, во рамките на Министерството за финансии е формиран Сектор за државна помош (СДП) со 7 вработени кој ѝ пружа професионална, техничка и административна помош во работењето на Комисијата. КДП има обврска да изготви годишен извештај за државна помош и за нејзиното работење одговара пред Собранието на државата.

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош во најголем дел е во линија со acquis и со ССА и во голема мерка е усогласен со членовите 107 и 108 од Спогодбата за функционирање на ЕУ[32] Забелешките на ЕК се дека членовите на КДП за прв пат беа избрани на почетокот од 2019 година заради што формално СДП е телото кое

31) LAW No. 05/L-100, On State Aid, The Assembly of the Republic of Kosovo, https://bit.ly/2ZppsFG
32) Kosovo, 2019 Report, EC, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf

вистински ја има оперативната моќ да оценува, одобрува или забранува одредени мерки, да врши ex post контрола, односно да бара повраток на нелегално или некомпатибилно стекната државна помош. Административниот капацитет на СДП постојано се зајакнува со поддршка на Британската амбасада и ИПА Твининг програмата.[33] Но и покрај тоа, капацитетот на СДП за спроведување на Законот се оценува како несоодветен, поради што нема ефективност при неговото извршување. Во последните пет години, СДП нема донесено ниту една одлука во однос на државната помош и неговата улога е сведена на изработка на предлог-текстови на подзаконски акти за државна помош. Секторот нема капацитет за анализа на постоечките шеми на државна помош и за водење на соодветен регистер за истите. Тој процес сè уште трае, притоа спречувајќи ја можноста за ex ante известување и ex post контроли на мерките за државна помош. Како резултат на тоа, за голем број на мерки за државна помош реализирани на централно и локално ниво, посебно наменети за големи компании од различни сектори (пр. од телекомуникацискиот) не е правилно известено и се недоволно истражени. Свеста на давателите на државна помош за правилата од оваа област е многу слаба и мора значително да се зајакне. Се смета дека поради тоа што сега КДП директно му одговара на Собранието, ова е корисна алатка за парламентарен надзор над политиките државна помош во иднина.

Мерки за поддршка на инвестициите

Законот за странски инвестиции[34] во Косово обезбедува еднаков третман на домашните и странските инвеститори во користењето на државната помош. Агенцијата за поддршка на инвестициите и претпријатијата на Косово (КИЕСА) - Agjencia për Investimeve dhe Përkrahjen e Ndërmarrjeve në Kosovë како државна агенција која има за цел поттикнување на инвестициите ги наведува конкретните мерки за нивна стимулација:[35]

- Рамен данок на добивка од 10% кој се плаќа квартално;
- Даночните обврзници со приходи помали од 50.000 евра може да одберат да бидат оданочени со 10% врз основа на реални приходи или на претпоставена даночна основа;
- Данокот на доход од дивиденда изнесува 0%;
- Загубите на компаниите можат да се пренесуваат до 7 години;
- Данокот на добивка исплатен во странство од страна на резидентите се одобрува до максималниот износ на даночната обврска во Косово;
- Стапката на персоналниот данок на доход е скалеста и тоа: 0% за плата до 960 евра годишно, 4% за плата помеѓу 961 и 3.000 евра годишно, 8% за плата помеѓу 3.001 и 5.400 евра годишно и 10% за плата над 5.400 евра годишно;
- Субвенција од 50% од платата за секое нововработено лице кое ќе биде задржано на работа повеќе од 1 година;
- Одредени стоки се ослободени од царински давачки.

33) State aid in Kosovo: A wake-up call!, 2019, Erleza Pula, July 2019, Group for Legal and Political Studies
34) Law No. 04/L-220 on Foreign Investment, Kosovo, https://bit.ly/36iMI9v
35) The Kosovo Investment and Enterprise Support Agency (KIESA), https://kiesa.rks-gov.net/

Северна Македонија

РС Македонија	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
БДП (во мил. УСД $)	9,402	9,407	10,495	9,745	10,818	11,362	10,065	10,672	11,280	12,672
БДП раст (%)	-0.4	3.4	2.3	-0.5	2.9	3.6	3.9	2.8	0.2	2.7
СДИ (% од БДП)	2.8	3.2	4.8	3.5	3.7	0.5	2.9	5.1	3.4	5.1
СДИ (во мил. УСД $)	260	301	508	338	402	61	297	549	381	649
Државна помош (% од БДП)	0.1	0.0	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4

Извор: податоци од Worldbank data и годишни извештаи за државна помош на надлежно тело

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, РС Македонија во 2010 година го донесе Законот за контрола на државната помош,[36] а ги има донесено и соодветните подзаконски акти. Законот за државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството и рибарството.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Според член 10 од Законот за контрола на државната помош, надлежен орган за оцена и надзор на секој облик на државната помош е Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК).[37] Согласно член 26 од Законот за заштита на конкуренцијата,[38] КЗК е самостоен државен орган со својство на правно лице, независна во своето работење. КЗК е составена од пет членови назначени од Собранието на Република Северна Македонија со мандат од пет години и право на еден реизбор. Комисијата има Стручна служба која е одговорна за стручните, нормативно-правните, управните, управно-надзорните, материјално-финансиските, сметководствените, информатичките и другите работи. КЗК одговара пред Собранието на државата со обврска да поднесува годишен извештај за своето работење.

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош скоро во целост е во линија со ССА и е усогласено со членовите 107 и 108 од Спогодбата за функционирање на ЕУ.[39] Постои потреба од одредени дополнувања на Законот во делот на поддршката од мала важност (de minimis) и во делот на спроведувањето на Законот кај одредени форми на државна помош и кај специфичните сектори со цел тој во целост да биде усогласен со acquis. Се забележува дека мапата на државна помош на централно и локално ниво е застарена и нецелосно транспарентна. Согласно Законот, давателите на државна помош мора да ја известат КЗК за мерките на државна помош со цел истите да бидат оценети од нејзина страна. Во спротивно КЗК има право на изврши ex-officio истрага и доколку се утврди дека таа е несоодветна или не е во согласност со Законот да нареди повраток на државната помош. Во овој дел, ЕК нотира дека административниот капацитет на Комисијата потребен за контрола и извршување на одлуките поврзани со државната помош не доволен, а таа е слабо кадровски екипирана, со застарена опрема и мал буџет. На пример, Министерството за транспорт и врски во периодот 2012-2014 година и 2015-2018 година воведе шема на државна помош за поддршка еден авиопревозник. За периодот 2018-2021 година, иако јавниот повик на двапати беше неуспешен, сепак во третиот обид му беше одобрена државна помош на истиот авиопревозник. КЗК мора да ја потврди усогласеноста на оваа одлука со принципите на пазарната

36) Закон за контрола на државната помош, http://kzk.gov.mk/category/zakon-za-drzhavna-pomosh/
37) Комисијата за заштита на конкуренцијата, http://kzk.gov.mk/
38) Закон за заштита на конкуренцијата, https://dejure.mk/zakon/zakon-za-zashtita-na-konkurencijata
39) North Macedonia 2019 Report, EC, https://bit.ly/3e0DTnm

економија, авијацијата и одредбите од ССА. Исто така, одредбите од Законот за финансиска поддршка на инвестициите усвоен во 2018 година со кои се предвидуваат државни субвенции за приватниот сектор не се усогласени со acquis. Во 2018 година, одобрената државна помош изнесувала 0,2% од БДП. Во иднина, спроведувањето на правилата за државна помош кај големите проекти кои РС Македонија ги извршува во соработка со други земји мора да биде под контрола на КЗК, а мора да се воведат и заштитни мерки со цел да се осигура дека мерките на државна помош се ослободени од конфликт на интерес. Се смета дека поради тоа што КЗК директно му одговара на Собранието, ова е корисна алатка за парламентарен надзор над политиките на државна помош.

Мерки за поддршка на инвестициите

Уставот и законите во РС Македонија обезбедуваат еднаков третман на домашните и странските инвеститори во користењето на државната помош. Институции кои се директно одговорни за привлекување на инвестиции се: Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Северна Македонија (Investinnorthmacedonia)[40] и Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони - тело во рамки на Владата кое управува со унификацијата на административните работи во сите индустриски зони во земјата.[41] Од страна на Владата во овој процес учествуваат Министерот без ресор задолжен за привлекување на странски директни инвестиции и Секторот за привлекување на инвестиции во рамките на Министерството за економија. Во случај на примање државна помош, Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот го потпишува договорот со инвеститорот во име на Владата. Главни политики и мерки на државната помош за привлекување на инвестиции во РС Македонија се:[42]

- Рамна даночна стапка од 10% (со одредени исклучоци предвидени со Закон);
- Данок на добивка од 0% за реинвестирана нето добивка пред оданочување;
- Финансиска поддршка за нови вработувања (20% од исплатената нето-плата за нововработеното лице, доколку нето-платата е најмалку 50% повисока од минималната нето-плата предвидена со Закон);
- Финансиска поддршка за воспоставување и унапредување на соработка со добавувачи регистрирани во РСМ (1% од вредноста на вкупно извршените набавки под услов 15% од вкупниот производен инпут во претходната година, да биде извршен од добавувачи регистрирани во РСМ);
- Финансиска поддршка за воспоставување на организациски облици за технолошки развој и истражување (до 50% од вкупните оправдани трошоци за индустриско истражување);
- Финансиска поддршка за инвестициски проекти од значаен економски интерес (парични средства во износ помеѓу 2.000 и 4.000 евра по вработен; парични средства во износ до 10% од реализираниот износ на инвестицијата, но не повеќе од 1 милион евра; ослободување од плаќање на данок на добивка и персонален данок на доход; до 50% од вкупните оправдани инвестициски трошоци за инвестициски проект до 5 милиони евра, до 25% од вкупните оправданите инвестициски трошоци за инвестициски проекти помеѓу 50 и 100 милиони евра, до 17% од вкупните оправданите инвестициски трошоци за инвестициски проект над 100 милиони евра);
- Финансиска поддршка за пораст на капитални инвестиции и приходи (10% од реализираната инвестиција, но не повеќе од 1 милион евра);
- Финансиска поддршка за откуп на материјални средства од деловни субјекти со потешкотии (10% од трошоците за купување на материјални средства на деловниот субјект во стечај или ликвидација, но не повеќе од 1 милион евра);

40) Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Северна Македонија, http://investnorthmacedonia.gov.mk/

41) Дирекција за технолошки индустриски развојни зони, http://fez.gov.mk/?lang=MK

42) Закон за финансиска поддршка на инвестиции, https://dejure.mk/zakon/zakon-za-finandzidzka-poddrdzhka-na-invedzticii

- Финансиска поддршка за деловни субјекти кои ја зголемиле својата конкурентност на пазарот (10% од оправданите инвестициски трошоци но не повеќе од 1 милион евра годишно);
- Финансиска поддршка за освојување на нови пазари и пораст на продажба (20% од оправдани трошоци за освојување на нови пазари, но не повеќе од 30.000 евра);
- Користење на погодностите на слободните економски зони кои се водат како државна помош во форма на регионалната државна помош (ослободување од плаќање личен и корпоративен данок на доход во првите 10 години; ослободување од ДДВ и царини за добра, суровини, опрема и машини до 500 илјади евра, во зависност од вредноста на инвестицијата и бројот на вработени; закуп на земјиште до 99 години; бесплатно поврзување на комуналии; ослободување од плаќање локални комунални давачки и давачки за градежни дозволи, како и зелени царински канали за добра).

Србија

Србија	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	7.3	7.3	7.2	7.2	7.2	7.1	7.1	7.1	7.0	7.0
БДП (во мил. УСД $)	45,163	41,819	49,258	43,309	48,394	47,062	39,629	40,630	44,120	50,597
БДП раст (%)	-2.7	0.7	2.0	-0.7	2.9	-1.6	1.8	3.3	2.0	4.4
СДИ (% од БДП)	6.5	4.0	10.0	2.9	4.3	4.2	5.9	5.8	6.6	8.1
СДИ (во мил. УСД $)	2,929	1,693	4,931	1,275	2,059	2,000	2,343	2,355	2,895	4,107
Државна помош (% од БДП)	1.9	1.4	1.6	1.4	1.2	1.6	1.8	1.5	1.5	1.3

Извор: податоци од worldbank data и годишни извештаи за државна помош на надлежно тело

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, Србија во октомври 2019 година го донесе новиот Закон за контрола на државната помош,[43] со што Законот за контрола на државната помош од 2009 година е ставен вон сила. Воедно, државата ги има донесено и соодветните подзаконски акти. Законот за државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството и рибарството.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Според член 9 од Законот за контрола на државната помош, надлежен орган за оцена, надзор, контрола и одлучување по основ на мерките и обемот на државната помош е Комисијата за контрола на државната помош (ККДП) - Комисија за контролу државне помоћи.[44] ККДП е самостојна и независна организација која врши јавни овластувања во согласност со Законот. Органи на ККДП се Совет составен од четири членови и еден Претседател. Органите се избираат од страна на Народното собрание на Република Србија (Парламентот) со мандат од пет години и право на најмногу два реизбора. Комисијата има Стручна служба која е одговорна за вршење на стручните работи од надлежност на Комисијата. ККДП одговара пред Парламентот на државата со обврска да поднесува годишен извештај за своето работење.

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош скоро во целост е усогласено со членовите 107 и 108 од Спогодбата за функционирање на ЕУ и одредбите од ССА.[45] Меѓутоа, одредбите кои овозможуваат исклучоци од правилата

43) Мислење на КЗК објавено на БЈМ, http://www.bjn.gov.mk/novosti/mislenje-kzk/

44) Водич за откривање незаконски договарања во постапките за доделување на договори за јавни набавки, КЗК, БЈН, 2014, достапно на http://www.bjn.gov.mk/wp-content/uploads/2018/11/Vodic-za-zastita-na-konkurencijata-za-web.pdf

45) Закон за јавни набавки, член 26, Сл Весник на РСМ 24/19, достапно на http://www.bjn.gov.mk/category/zakon-za-avni-nabavki/

за државна помош, а кои се однесуваат на компании кои се во процес на преструктуирање и приватизација не се во согласност со ССА и acquis. Постоечките шеми кои вклучуваат фискални стимулации, а кои се дел од Законот за данок на добивка, Законот за персонален данок од доход и Законот за слободни економски зони мораат да бидат усогласени со acquis. За да биде во линија со член 73(5) од ССА, ККДП мора соодветно да ја информира ЕК за одлуките поврзани со одобрување на големи износи на државна помош за големите економски оператори. Исто така, сè уште не е изработена регионална мапа за државна помош. Во делот на институциите, ЕК се осврнува на работата на Комисијата за контрола на државната помош која според стариот Закон за контрола на државната помош од 2010 година функционираше до средината на октомври 2019 година. Работата на старата Комисија е оценета како оперативно зависна од Владата, со многу слаб административен и финансиски капацитет за извршување на одлуките. За една година (јануари/2018 - февруари/2019) ККДП добила 64 известувања и направила 15 ex post контроли, но не била донесена ниту една одлука за забрана или повраток на некоја мерка на државна помош која не е согласно Законот. Потребно е значајно зајакнување на контролата на усогласеноста на мерките за кумулација на државната помош и одредбите од меѓудржавните договори склучени со земји кои не се членки на ЕУ. Овие договори не смеат на трети земји им гарантираат исклучоци од националното право на Србија. Државата мора да осигура дека помошта дадена на „Железара Смедерево" пред таа да биде приватизирана е соодветно прикажана и прокнижена во билансите. Во јануари 2019 година надлежниот стопански суд прогласи стечај над оваа компанија, а побарувањата на државата по основ на дадената државна помош сè уште не се признати од страна на судот. Свесноста за правилата за државна помош како кај давателите така и кај примателите останува исклучително ниска. Ова е посебно впечатливо со малиот број на приговори во втора инстанца на одлуките на ККДП, како и малиот број на ex ante известувања до Комисијата за воведени или планирани мерки за државна помош. Се очекува дека донесувањето на новиот Закон за контрола на државната помош и отпочнувањето со работа на новата ККДП ќе отстрани голем дел од нотираните забелешки во извештајот. Новата ККДП сега директно ќе му одговара на Парламентот што претставува корисна алатка за парламентарен надзор над политиките на државна помош.

Мерки за поддршка на инвестициите

Уставот и законите во Србија обезбедуваат еднаков третман на домашните и странските инвеститори во користењето на државната помош.[46] Институции кои се директно одговорни за привлекување на инвестиции се: Развојната агенција на Србија (РАС) - Развојна агенција Србије и Управата за слободни зони - административно тело во рамки на Министерството за финансии и стопанство кое врши државни административни работи во делот на слободните зони.[47] Главни политики и мерки на државната помош за привлекување на инвестиции во Србија се:[48]

- Финансиска поддршка за постоечки работни места (помеѓу 20% и 40% од оправданите трошоци за бруто-плата во период од 2 години, во зависност од секторот, обемот на инвестицијата и нивото на развој на регионот во кој се инвестира);
- Финансиска поддршка за новоотворени работни места (помеѓу 3.000 и 7.000 евра за секое новоотворено работно место, во зависност од производствениот сектор, обемот на инвестицијата, нивото на развој на регионот во кој се инвестира и бројот на новоотворени работни места);
- Финансиска поддршка за набавка на материјални и нематеријални средства кои ќе бидат реализирани во период на траење на инвестицискиот проект (минимален износ на инвестицијата мора да биде помеѓу 100.000 евра и 20.000.000 евра, а поддршката е помеѓу 5% и 30% од оправданите трошоци за вложување во зависност од значењето на инвестицијата за развојот, производствениот сектор, нивото на развој на регионот во кој се инвестира и планираниот број на новоотворени работни места);

46) Serbia 2019 Report, EC, https://bit.ly/3cRne5K
47) Razvojna agencija Srbije (RAS), http://ras.gov.rs/
48) Управа за слободне зоне, http://www.usz.gov.rs/

- Финансиска поддршка за гринфилд и браунфилд инвестиции кои можат да бидат предмет во меѓународната трговија;
- Субвенции за пренос на градежно земјиште (продажба на државно земјиште по цена пониска од пазарната во случај на инвестиција од национално значење или општинско земјиште во случај на инвестиција која го унапредува локалниот економски развој);
- Ослободување од данок на добивка во период од 10 години (за инвеститори кои вработуваат повеќе од 100 работници и инвестираат повеќе од 1 милијарда динари, т.е. 8,5 милиони евра);
- Ослободување од данок на добивка во период од 5 години (за инвестиции во неразвиените региони под посебни услови дефинирани со закон);
- Загубите на компаниите можат да се пренесуваат до 5 години;
- Користење на поволностите на слободните економски зони (ослободување од плаќање на ДДВ, царини, одредени даноци и придонеси; слободен тек на капиталот; едноставна и ефикасна one stop shop администрација; ослободување од плаќање на одредени локални надоместоци и такси; користење на услуги на транспорт, шпедиција, осигурување и други придружни услуги по повластени цени).[49]

Црна Гора

Црна Гора	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Население (мил.)	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
БДП (во мил. УСД $)	4,159	4,139	4,538	4,088	4,464	4,588	4,053	4,374	4,845	5,504
БДП раст (%)	-5.8	2.7	3.2	-2.7	3.5	1.8	3.4	2.9	4.7	5.1
СДИ (% од БДП)	37.3	18.3	12.3	15.1	10.0	10.8	17.3	5.2	11.6	8.8
СДИ (во мил. УСД $)	1,550	758	557	618	446	497	700	227	561	486
Државна помош (% од БДП)	1.58	2.1	1.77	1.11	2.88	0.76	0.53	0.48	0.43	0.75

Законодавство за државна помош

Во насока на усогласување на законодавството од областа на државната помош со законодавството на ЕУ, Црна Гора во 2018 година го донесе новиот Закон за контрола на државната помош,[50] со што Законот за контрола на државната помош од 2011 година е ставен вон сила. Воедно, државата ги има донесено и соодветните подзаконски акти. Законот за државна помош ги покрива сите сектори, освен земјоделството и рибарството.

Надлежно тело за контрола на државна помош

Според член 5 од Законот за контрола на државната помош, надлежен орган за контрола на соодветноста, наменското користење и повраток на незаконски доделената и несоодветна државна помош е Агенцијата за заштита на конкуренцијата (АЗК) - Agencija za zaštitu konkurencije.[51] Согласно член 19 од Законот за заштита на конкуренцијата,[52] АЗК е независен орган со својство на правно лице. Органи на АЗК се Совет составен од три членови (Претседател на Советот и два члена) и Директор. Директорот има еден заменик и два помошника од кои едниот е задолжен за државната помош. Органите се избираат од страна на Владата на Црна Гора со мандат од четири години и право на реизбор. Агенцијата

49) Razvojna agencija Srbije (RAS), https://bit.ly/3bRHl2r
50) Ukaz o proglašenju zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018), https://bit.ly/3bX35tT
51) Agencija za zaštitu konkurencije, http://www.azzk.me/jml/index.php/
52) Zakon o zaštiti konkurencije, objavljen u "Službenom listu CG", br.44/2012 i 13/2018, https://bit.ly/2APnKDd

има Сектор за државна помош кој е задолжен за стручните, административните и техничките работи поврзани со државната помош. АЗК за своето работење одговара пред Владата со обврска да поднесува годишен извештај до Владата, но и до Собранието на Црна Гора.

Транспарентност на државната помош

Според Извештајот на ЕК за напредокот на земјата во 2019 година, законодавството поврзано со државната помош во голем дел е усогласено со acquis, членовите 107 и 108 од Спогодбата за функционирање на ЕУ и одредбите од ССА.[53] Се поздравува донесувањето на новиот Закон за контрола на државната помош и Измените и дополнувањата на Законот за заштита на конкуренцијата со кои се зајакнува независноста на АЗК во делот на контролата на државната помош. Сепак, се нотира дека одредени важни делови од acquis како што е банкарската комуникација сè уште не се усогласени. Правилата за финансирање на услугите од општ стопански интерес се во голема мерка усогласени со правилата на ЕУ, но е потребна поголема демонстрација при извршувањето. АЗК отпочна со работа во јули 2018 година откако беше расформирана Комисијата за контрола на државната помош (ККДП) која функционираше според стариот закон. Поради тоа, таа сè уште нема завидно досие на извршени контроли. Капацитетот за извршување на одлуките и на старата и на новата институција се оценува како исклучително недоволен, иако единицата за контрола на државната помош со седум вработени која беше во функција на старата ККДП од Министерството за финансии беше префрлена во новоформираната АЗК. Што се однесува до работењето на старата ККДП, во периодот 2015-2018 година се донесени вкупно 85 одлуки од кои само 2 негативни. Во истиот период не се добиени никакви претставки што укажува на ниската свесност за правилата за државна помош кај учесниците во процесот. Постојат докази дека ККДП не била правилно известена за некои мерки одобрени на централно и локално ниво (ослободување од ДДВ или отпишани побарувања за некои големи компании) или пак таа несоодветно ги истражила. На пример, со планот за преструктуирање на Montenegro Airlines од 2012 година, државата се обврзала финансиски да ѝ помогне на авиокомпанијата почитувајќи го принципот „само еднаш и никогаш повеќе". Но иако планот бил делумно реализиран, државата продолжила да ја финансира компанијата со цел и понатаму да ја одржи во работна кондиција. Се препорачува, во иднина АЗК да ја зајакне контролата врз спроведувањето на правилата за државна помош кај големите проекти што Црна Гора ги реализира со трети земји. Таа мора да има пристап до сите потребни информации со цел да даде соодветни мислења и да донесе обврзувачки одлуки. Според законот, одлуките на АЗК можат понатаму да се обжалат пред Управниот суд. Исто така, потребно е дополнително зајакнување на свесноста за правилата за државна помош како кај давателите, така и кај примателите на истата. АЗК директно одговара на Владата, но доставува годишен извештај и до Парламентот што претставува корисна алатка за парламентарен надзор над политиките на државна помош.

Мерки за поддршка на инвестициите

Законите во Црна Гора обезбедуваат еднаков третман на домашните и странските инвеститори во користењето на државната помош. Институции кои се директно одговорни за привлекување на инвестиции во Црна Гора се: Секретаријатот за развојни проекти - орган во состав на Владата и Агенцијата за инвестиции на Црна Гора (МИА) - Agencija za investicije Crne Gore.[54] Согласно член 102 од Законот за јавно-приватно партнерство, започнувајќи од февруари 2020 година, МИА ги презеде работите, средствата, обврските, документацијата и вработените од Агенцијата на Црна Гора за промоција на странските инвестиции (МИПА).[55] Главни политики и мерки на државната помош за привлекување на инвестиции во Црна Гора се:[56]

53) Montenegro 2019 Report, EC, https://bit.ly/3e3WTl6
54) Agencija za investicije Crne Gore, http://www.mia.gov.me/naslovna/Agencija
55) Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija (MIPA), https://www.mipa.co.me/me/
56) Uredba o podsticanju direktnih investicija, https://www.mipa.co.me/me/uredba-o-podsticanju-direktnih-investicija/

- Конкурентен даночен систем (9% данок на добивка; 9% ПДД за доход до 720 евра и 15% ПДД за доход над 720 евра; три даночни стапки за ДДВ - 0%, 7% и 19%);
- Субвенции за нововработени лица (помеѓу 3.000 евра и 10.000 евра по нововработено лице. Се врши бодување во зависност од износот, секторот, ефектите врз извозот, технолошкиот развој, животната средина и регионалниот развој на инвестицијата, односно референците и соработката на инвеститорот со домашните правни лица);
- За капитални инвестиции поголеми од 10 милиони евра со кои се обезбедува отворање на најмалку 50 работни места, се доделуваат средства во висина од 17% од вредноста на инвестицискиот проект, без спроведување на постапка за бодување;
- Користење на поволностите од слободната економска зона „Пристаниште Бар" (ослободување од обврски за плаќање на ДДВ, данок на добивка и царински давачки; ослободување од царинска контрола; повластен третман во однос на таксите за уредување на градежно земјиште; користење на земјиште и објекти со долготраен закуп, под фиксни услови).

1.2. Регионална државна помош во земјите од Западен Балкан

Кај повеќето од земјите во регионот начинот на распределба на државната регионална помош е утврден со секундарна регулатива која до одредена мера е усогласена со ЕУ, и каде се пресликани правилата на ЕУ во однос на интензитетот односно ограничување на висината на доделена државна помош.

РС Македонија - Уредба за регионална помош [57]

Во РС Македонија регионалната помош е уредена според Уредбата за регионална помош, и е дозволена на цела територија на РСМ.[58] Максимален интензитет на регионална инвестициска помош е до 50% од оправдани трошоци, додека максимален интензитет на регионална инвестициска помош на мали и средни претпријатија (МСП) дополнително дозволена со +20% над утврдениот максимум за мали претпријатија односно +10% за средни претпријатија. Корисникот да помошта е потребно да обезбеди финансиски придонес од најмалку 25% од оправданите трошоци.

Србија - Уредба за правила за доделување на државна помош [59]

Истите ограничувања односно дозволен интензитет на државна помош како во РС Македонија се одредени и во Србија според Уредбата за државна помош од член 7 до член 17 (дел 2), со тоа што максималниот интензитет на државна помош како процент се намалува со зголемување на инвестицијата, односно за оправдани трошоци до 50 мил ЕУР максимален интензитет до 50%, од 50 до 100 мил ЕУР 25% и над 100 мил ЕУР до 17%.

Црна Гора - Уредба за критериумите условите и начинот да доделување на државна помош [60]

Регионалната помош е дозволена на цела територија на Црна Гора, максимален интензитет на регионална инвестициска помош е до 50% од оправдани трошоци, додека максимален интензитет на регионална инвестициска помош на мали и средни претпријатија (МСП) дополнително дозволена со +20% над утврдениот максимум за мали претпријатија односно +10% за средни претпријатија. Корисникот е потребно да обезбеди финансиски придонес од најмалку 25% од оправданите трошоци. Постојат листа сектори кај кои е или не е дозволена ваквата помош. Дополнително со тоа што мак-

57) Уредбата за регионална помош на РСМ, Сл. Весник 109/2013, https://bit.ly/3gdCmN0
58) РСМ на НУТС 1 и НУТС 2 е целата територија на земјата (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7773495/MK.pdf)
59) Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći ("Sl. Glasnik RS", br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 i 119/2014), https://bit.ly/3g8Zdcq
60) Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći ("Sl. List Crne Gore", br. 27/10 34/11, 2014), Член 7 или член 8 https://bit.ly/2Tr1PZp

сималниот интензитет на државна помош за регионален развој како процент се намалува со зголемување на инвестицијата за големи инвестиции за оправдани трошоци од 50 до 100 мил ЕУР, максимален износ за над 100 мил ЕУР до 34%.

Босна и Херцеговина - Уредба за намена, критериумите и условите за доделување на државна помош [61]

Уредбата во Босна и Херцеговина утврдува максимум за подрачје, максимален износ 50% од инвестиција доколку БДП по глава на жител (НУТС 3) е пониска од 45% на ниво на ЕУ, максимум 35% во области каде БДП по глава жител е помеѓу 45% и 60% од БДП на ЕУ, максимум 25% за области со повеќе од 60% од БДП по глава на жител во споредба со нивото на ЕУ. Дополнителен интензитет +10% во општини чиј индекс на развој е помеѓу 50%-75% од просекот на Федерацијата, +20% во општини чиј развој е 75% од просекот на ФБХ. Максимална висина на 100 мил ЕУР, и формула за намалување како што се зголемува инвестицијата односно за големи инвестиции.

Косово - статус на воспоставување на систем

Косово е во процес на воспоставување и преструктуирање на институциите за контрола и надзор на државната помош, како и нов закон за државна помош. До овој момент се уште не постои уредба или акт со кој се поставуваат детали во однос на условите, критериумите и/или максималниот интензитет на утврдување на регионалната државна помош.[62]

Албанија - Одлука за одобрување на регулативата „За условите и постапките за доделување и одобрување на одредени категории на државна помош" [63]

Албанија на крајот на 2018 година донела одлука за регулатива за услови и постапки според која се одредуваат опсегот и лимитите на интензитетот на државна помош. Максималната утврдена помош зависи од коефициентот на развојот на регионална мапа. Албанија има три региони на ниво NUTS II, од кои кај ниту еден БДП по глава на жител не надминува 75% од просекот на ЕУ поради што регионалната помош е дозволена на целата територија. Интензитетот на регионална помош не треба да надминува 50% од инвестицијата, со можност за дополнителни 20% кога корисникот е мало претпријатие или +10% во случај на средни претпријатија.[64] Висината на државна помош до 50% исто така е утврдена според големината на инвестицијата и тоа од целата инвестиции до 50 мил ЕУР, до 50% за инвестиции помеѓу 50 мил ЕУР и 100 мил ЕУР и 0% за инвестициите над 100 мил ЕУР.[65]

1.3. Напредокот кај земјите од ЗБ: Државната помош според годишните извештаи на ЕК

Повеќето земји од ЗБ целосно го усвоиле законодавството на ЕУ за државна помош во своите национални закони. Сепак, спроведувањето на овие правила останува „неефикасно"; особено во однос на воведување на внатрешен систем на контрола на државната помош и намалување на вкупниот износ на помошта во однос на нивниот БДП.

Препораките од извештаите на ЕУ за земјите од регионот во голема мера се повторуваат низ годините, каде се забележува слаба или делумна подготвеност во областа со умерен или без напредок за дадената година. Последните извештаи од 2019 година кои се однесуваат на напредокот во 2018 за сите земји се наведува дека правната рамка е до одредено ниво повеќе или помалку усогласена, меѓутоа кај секоја од земјите се провлекува проблемот на недоволно спроведување на законот за конт-

61) Uredbu o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u FBiH (Sluzbene novine Federacija BiH, 27/2008) член 12... https://bit.ly/2zTy904

62) State Aid Guideline, Republic of Kosovo, Government, https://bit.ly/2WMPSiO, од Јануари 2019,

63) Службен весник на Албанија 132/2018, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 132, Datë. 14/09/2018, Për miratimin e rregullores "Për kushtet dhe procedurat e dhënies dhe autorizimit të disa kategorive të ndihmës shtetërore".

64) Службен весник на Албанија, Регионална мапа за државна помош, Për miratimin e hartës rajonale të ndihmës Shtetërore, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 131, Datë. 9/10/2012,

65) Службен весник на Албанија 132/2018, Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 132, Datë. 14/09/2018, Për miratimin e rregullores "Për kushtet dhe procedurat e dhënies dhe autorizimit të disa kategorive të ndihmës shtetërore".

рола на државна помош. Оттука произлегува можноста за доделување на државна помош без воопшто таа да се забележи од страна на институциите, доделување на државна помош која не треба да биде дозволена, постоење на недоволна свест кај давателите на државна помош за нивните обврски, правила, и потребата за унапредена транспарентност. Кај сите земји од регионот останува потребата контролата на државната помош посилно да се развие, а надлежните тела да ги вршат своите функции адекватно и целосно. Забелешките од извештаите за 2018 година подетално за секоја земја се дадени во табелата.

Табела 3 Преглед на Делови од извештаите за 2018 година на ЕУ за земјите од ЗБ кои се однесуваат на контрола на државна помош.

РС Македонија	Извештај од 2019 за 2018, Поглавје 08, дел Државна помош (слободен превод на авторот)
Извештај за напредок	Државна помош
	Законодавната рамка за контрола на државната помош во голема мерка ги рефлектира членовите 107 и 108 од ТФЕУ и соодветни одредби во ССА. За законот за државна помош и Регулативата за помош од мала важност (de minimis) сè уште важи потребата да се измени. Сè уште важи потребата за усогласување на примената на законодавството за одредени форми на помош и одредени сектори. Покрај тоа, регистарот за државна помош и картата за регионална помош се застарени и без транспарентност.
	Во однос на институционалната рамка, КЗК е исто така одговорна за спроведување на Законот за државна помош. Давателите на државна помош мораат да го известат КЗК за нивните планови за нова или измени за постојната државна помош за да може да ја процени компатибилноста. Ако мерката за помош не е известена, КЗК има моќ да испита по службена должност и може нареди нејзино враќање. Административниот капацитет продолжува да биде недоволен за контрола и спроведување со само тројца вработени, застарена опрема, и буџетски ограничувања.
Албанија	Државна помош
Извештај за напредок	Законодавната рамка е генерално во согласност со законодавството и ССА. Изменет во 2016 година, Законот за државна помош во голема мера ги рефлектира членовите 107
	и 108 од ТФЕУ. Усвоена е регулативата за условите и постапките за доделување на државна помош. Оваа легислатива има за цел делумно да го усогласи албанското законодавство со GBER од 2014. Понатамошно усогласување со спроведувањето на законодавството на ЕУ за контролата на државната помошта е сè уште потребна.
	Во делот на институционалната рамка, Комисијата за државна помош е надлежна за спроведување на Законот за државна помош. Министерството за финансии и економија, кое е институција која доделува помош, продолжува да ја утврдува организациската поставеност. Ова значи дека комисијата не може да се смета за оперативно независен орган, како што се бара од ССА. ...
	Капацитетот за спроведување на Секретаријатот на Комисијата е со сериозни проблеми, тој е недоволен и треба значително да се зајакне. Допрва треба да се покаже дека Законот за државната помош се спроведува ефикасно. Нивото на евиденцијата за спроведување на контролата на државната помош е многу ниско. ...
Босна и Херцеговина	Државна помош
Аналитички извештај	...законодавната рамка е делумно усогласена со законодавството на ЕУ и со одредбите на ССА. Таа се состои од Законот за системот на државна помош во Босна и Херцеговина и прописите донесени од Советот на министри и субјектите на Окружните влади во Брчко. ....Генерално, релевантните подзаконски акти не се донесени рамномерно низ целата земја. ... Допрва треба да се изготви мапа за регионална помош. Оваа карта за помош ќе ги прикаже географските области утврдени на ниво NUTS II каде компаниите имаат право да добиваат регионална државна помош во дефинирани интензитети во согласност со регионалните упатства за државна помош.
	Што се однесува до институционалната рамка, Советот за државна помош е одговорен за обезбедување на доследно спроведување на Законот за системот за државна помош. Со-

	ветот за државна помош ... Функционирањето на Советот за државна помош е значително попречен од процедури на етничка основа. .... Како резултат, релевантните одредби во областа на државната помош, дури и ако се усогласени со законодавството, би можеле потенцијално да не успеваат да се спроведат во пракса. ...Капацитетот за спроведување на Советот за државна помош е недоволен. ....Ова предизвикува значителна загриженост за нејзиниот капацитет за извршување. А значајно мнозинство на мерки за државна помош се спроведуваат со доделување пред да бидат известени и одобрени од Советот за државна помош. Усогласување на шемите за постојната државна помош што произлегуваат од правилата за ССА и ЕУ за државна помош се во многу рана фаза. Босна и Херцеговина треба да обезбеди транспарентност на сите доделени мерки за државна помош....
Србија Извештај за напредок	Државна помош ...Во делот на законодавната рамка, законот за контрола на државната помош во голема мерка ги рефлектира членовите 107 и 108 од ТФЕУ и релевантните одредби на ССА. Сепак, одредбите за изземање од правилата за државна помош за компаниите што се подложени на реструктуирање и приватизацијата не е во согласност со ССА и не се усогласени со законодавството на ЕУ. Постоечките шеми на помош, вклучително и фискалните шеми за државна помош, дел од законот за данок на добивка, законот за персонален данок на доход и законот за слободни зони треба да бидат усогласени со законодавството на ЕУ. За да е во согласност со ССА, комисијата треба да ги засили своите напори и да обезбеди на ЕК информации за голем број индивидуални решенија со кои се одобруваат значителни суми државна помош за големи оператори во економијата, во согласност со нејзината обврска согласно член 73 (5) на ССА. Картата за регионална помош сè уште не е подготвена. ...Комисијата не може да се смета како оперативно независно тело, како што се бара од ССА. Капацитетот за спроведување на комисијата останува многу слаб и недоволен ...Немаше постигнат напредок во спроведувањето на законот за државна помош. Од јануари 2018 до февруари 2019 година, комисијата донесе 64 решенија по известување и уште 15 решенија во ex-post постапка (нелегална помош). Сепак, комисијата сè уште нема донесено ниту една одлука за забрана на државна помош ниту одлука за враќање....
Црна Гора Извештај за напредок	Државна помош Законодавната рамка е во голема мерка во согласност со законодавството на ЕУ и ССА како и со членовите 107 и 108 ТФЕУ.....Правилата за финансирање на услуги од општи економски интерес во голема мерка е усогласен со законодавството на ЕУ за државна помош, сепак Црна Гора треба да демонстрира правилно спроведување. Измените на законот за заштита на конкуренцијата стапија во сила во март 2018 година. Тие го проширија мандатот на Агенцијата за заштита на конкуренција да ја вклучи и контролата на државната помош, со цел да се исполни ССА условот за оперативна независност на органот за државна помош. Што се однесува до институционалната рамка, Државната комисија за контрола на помошта беше расформирана во јули 2018 година. Во согласност со Законот за контрола на државната помош, новооснованиот советот за заштита на конкуренцијата ги презеде одговорностите. ... Надлежното тело допрва треба да утврди цврсто досие на спроведување. Капацитетот за спроведување и на поранешното тело и на тековниот совет е значајно недоволно. ...Постојат докази дека некои мерки за помош дадени на централно или локално ниво (на пр. преку ДДВ ослободувања или отпис на долгови), особено за големите компании, не биле известени или правилно истражени од страна на телото.... Во иднина, надлежниот орган за државна помош треба исто така и понатаму да го следи спроведувањето на правилата за државна помош посебно за големи проекти преземени во соработка со трети земји. Затоа, треба да има пристап до сите потребни информации за да даде мислења и да донесе обврзувачки решенија. Свеста за правилата за државна помош кај давателите на помош е сè уште недоволна и застапувањето мора значително да се засили.

Косово	Државна помош Законодавната рамка во голема мерка е во согласност со законодавството на ЕУ. Законот за државна помош е општо усогласен со членовите 107 и 108 TFEU. Регулатива за процедури и форми за известување на државна помош беше донесено во октомври 2018 година. Што се однесува до институционалната рамка, членовите на Комисијата за државна помош, одговорни за спроведување на контролата на државната помош, беа назначени во март 2019 година. Формално, Секторот за државна помош во Министерството за финансии има моќ да ја провери известената помош, забрани помош, врши ex-post контрола на помошта и враќање на некомпатибилна помош. Сепак, нејзиниот капацитет за спроведување на законот остана несоодветен во поголем дел од периодот. Како резултат, нема ефективно спроведување. Секторот за државна помош нема донесено решенија за државна помош во последните пет години и беше посветена на изготвување секундарното законодавство. Секторот немаше капацитет да ја следи постојната помош на шеми и да воспостави сеопфатен регистар на шемите за помош до крајниот рок поставен во ССА (април 2019). Покрај тоа, идентификацијата на надлежните органи за доделување средства се уште трае, спречувајќи ја ex ante постапката за известувања и ex post контролата. Голем број на мерки за помош, доделени на централно или локално ниво, особено за големите компании во различни сектори (на пр. телекомуникациите) не се известени или не се правилно истражени. Свеста за правилата за државна помош кај давателите на помош е многу слаба и мора значително да се подобри.
Извори:	МК: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf, страна 64 ALB: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf, страна 64 БиХ: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf, страна 102 СР: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf, страна 65 ЦГ: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf, страна 65 КС: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-kosovo-report.pdf, стана 63

2. СТРАНСКИТЕ ИНВЕСТИЦИИ ВО РЕГИОНОТ И ПОЛИТИКИТЕ НА ДИРЕКТНА ПОМОШ

Политиките на привлекување на странските инвестиции во регионот за ЗБ, во последната деценија се имплементираат преку значаен број на програми, мерки, форми меѓу кои значително се истакнуваат со појавата на СЕЗ т.е. од носењето на законите за слободни економските зони од почетокот на 2000-ите, и тоа во Црна Гора 2004г., Србија 2006г, Албанија 2007г, Босна и Херцеговина од 2009г, РС Македонија од 2007г. и Косово во 2013г. Оттогаш основани и/или функционални се значаен број на слободни зони: во Албанија 3, во БиХ 4, во РС Македонија 15, во Косово 3, во Црна Гора 1, во Србија 14.

Поддршките се јавуваат преку фискални и не-фискални стимулации/поттикнувања што се рефлектираат како финансиски но и како економски и трошоци но несомнено и придобивки. Нивото на транспарентноста и капацитетите за спроведување на законите во регионот, гледано низ белешките на извештаите на ЕУ укажува и на големата веројатност дека висината на државната помош е поголема од онаа која е евидентирана но, и во некоја мера во спротивност од правилата за доделување на државна помош од аспект на заштита на конкуренцијата. ЦЕА во своето истражување за трошоците и бенефитите од странските инвестиции во слободните зони, јасно го идентификува овој проблем на нетранспарентност и неотчетност што остава превез на тајност и неможност јасно да се оценат бенефитите од доделената помош и степенот на постигнувањето на целта на овие политики, а уште повеќе нивната ефикасност при трошење на јавните средства т.е., "...цената за политичко-економската нестабилност и нетранспарентноста се компензира со директни одливи од буџетите на тие земји и со релативно ниските цени за работната сила и со даночните ослободувања".[66]

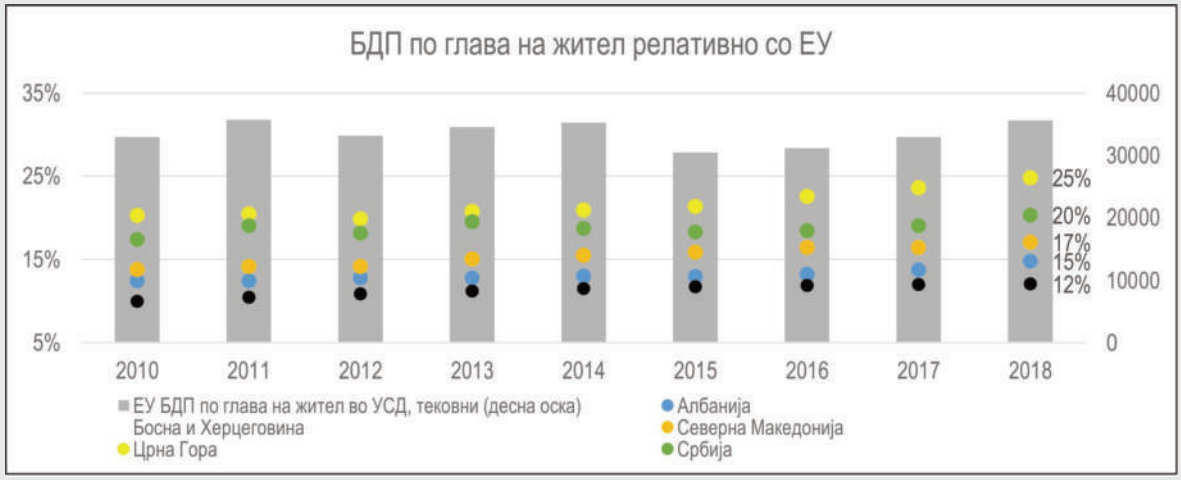
2.1. Странските директни инвестиции во регионот на Западен Балкан

БДП по глава на жител во земјите во регионот на ЗБ во споредба со просечниот БДП по глава на жител кај ЕУ укажуваат на огромни разлики. Изразено како сооднос, Црна Гора стои највисоко во регионот со БДП по глава на жител од 25% во споредба со истиот индикатор на ниво на просек на ЕУ, а Косово само 12%, а конвергирањето кон пресекот на ЕУ евидентно оди бавно.

Приливот на СДИ во регионот Западен Балкан во изминатите децении, бележи различни трендови во различни периоди, но исто така и разлики меѓу земјите. Во втората половина на деведесеттите години сите земји во регионот бележат слаб прилив на СДИ во однос на БДП. Од 2000 година па се до финансиската криза во 2008 година сите земји во регионот бележат видлив раст на СДИ, а потоа кај дел од земјите на регионот истиот опаѓа. По овој период стапките се стабилизираат, но со тренд на стабилен просечен пораст. Во периодот 2008-2010 во Црна Гора се истакнуваат значајно повисоки стапки од просекот на СДИ приливи од регионот, која достигнува вредности и од неколку десетици проценти од БДП (во 2009, 36.7%). Истото се забележува и во Албанија каде СДИ во однос на БДП континуирано има вредност од ~8% до ~10% на годишно ниво. РС Македонија која има значаен број на бенефиции/стимулативни мерки за привлекување на странските инвестиции (барем по бројот на бенефиции кои се воведуваат од 2007 години) бележи поголемо учество на СДИ во периодот 2007-2008 година по што истите се стабилизираат на околу 2% до 3% од БДП. Во истиот период во Србија (која ист така нуди значајни бенефиции) бележи во просек барем двојно поголемо учество на СДИ на годишно ниво.

66) Ibid.

График 1 БДП по глава на жител во земјите од ЗБ релативно со ЕУ



Извор: Податоци од World bank Data

Просечно на годишно ниво СДИ (како процент од БДП) во последната деценија т.е. периодот 2010-2018г. за секоја од земјите изнесува: 3% во РС Македонија, 8.4% во Албанија, 6% во Србија, 12.3% во Црна Гора, и 2.3% во БиХ.

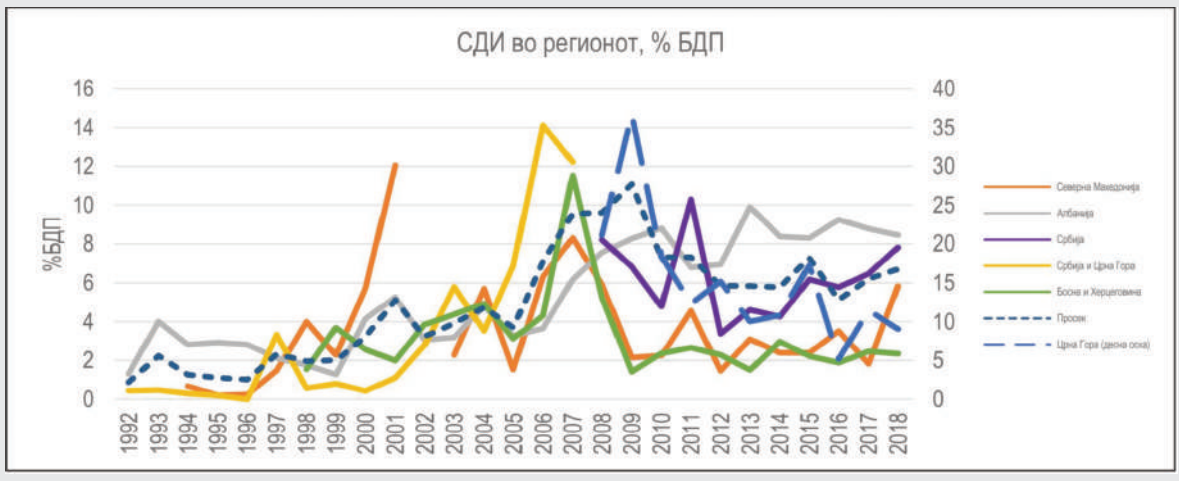
Табела 4 Странски директни инвестиции во земјите од ЗБ како % од БДП

СДИ % од БДП

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Avg (2010-2018)
РСМакедонија	0.2	5.7	1.5	6.3	8.3	5.9	2.1	2.3	4.6	1.5	3.1	2.4	2.4	3.5	1.8	5.8	3.0
Албанија	2.9	4.1	3.3	3.6	6.2	7.6	8.3	8.8	6.8	6.9	9.9	8.4	8.3	9.3	8.8	8.5	8.4
Србија						8.2	6.8	4.8	10.3	3.4	4.6	4.3	6.2	5.8	6.5	7.8	5.9
Србија и Црна Гора	0.2	0.4	6.9	14.1	12.2												
Црна Гора						21.1	36.7	18.4	12.3	15.2	10.0	10.8	17.2	5.2	11.5	9.0	12.2
Босна и Херцеговина		2.6	3.1	4.3	11.5	5.2	1.4	2.4	2.7	2.3	1.5	3.0	2.2	1.9	2.5	2.4	2.3

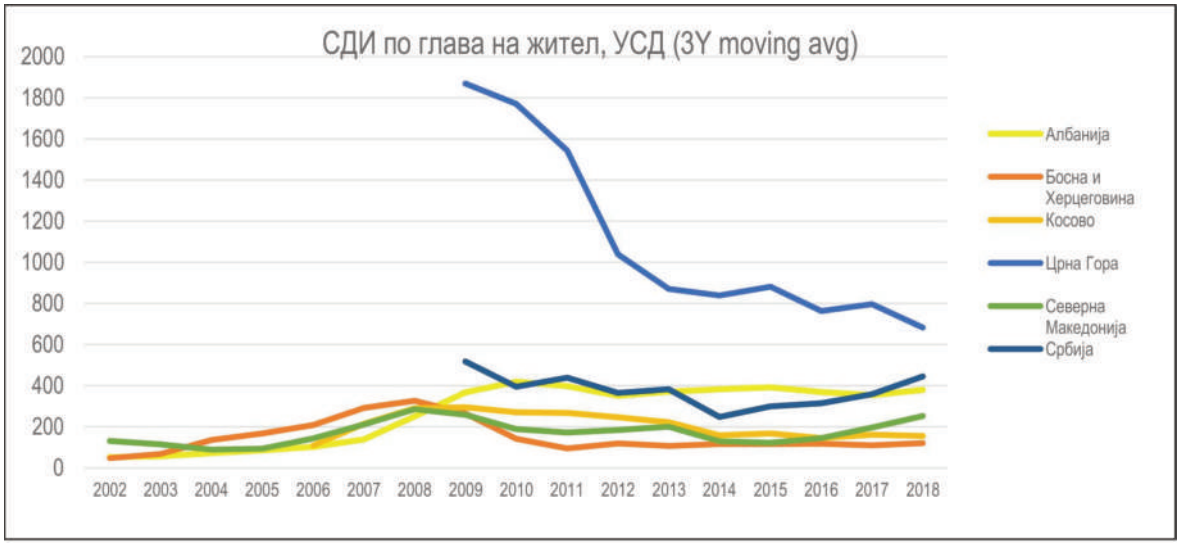
Извор: UNCDAT база на податоци

График 2 СДИ во регионот % БДП



Извор: UNCDAT датабаза

График 3 СДИ по глава на жител во земјите од ЗБ



Извор: Податоци од World bank Data

2.2. Државната помош во регионот

Податоците за вредноста на државната помош директно наменета за СДИ и/или во слободните зони во најголема мера не постои односно не може да се издвои од достапните податоци од информациите на надлежните тела. Имено како за илустрација РС Македонија уште од воведувањето на законот за контрола на државна помош иако усогласен до одредена мера со ЕУ acquis, се уште се соочува со предизвикот на целосна транспарентност по оваа прашање. До 2017 година вредноста на државната помош за странските компании се сметаше од „доверлив карактер" и класифициран податок. Уште во 2016 ЦЕА во студијата за трошоците и придобивките од СДИ даде процена на трошоците и бенефитите и јасно укажуваше на потребата на отворање на податоците и потребата од транспарентност на целосната државна помош по препораките на ЕУ со цел да се прават анализи но, и да се носат информирани одлуки.[67] Со донесената одлука за декласификација на овие податоци на 35 седница на Влада (29.08.2017) во 2018 година прв пат во извештајот на КЗК се објавува вредност на вкупна (кумулативна) доделена помош на странските компаниите односно вкупно по давател со листа на корисници (но не и поединечно вредност по корисник).

Оттука ќе дадеме преглед на висината на државната помош во земјите до оној степен до каде тој е достапен, претставен како % од БДП за споредливост. Оваа вредност е доделената државна помош изразен како процент од БДП на земјите во регионот за кои се достапни овие податоци не вклучувајќи ја вредноста на доделена државна помош во земјоделство и сообраќај (или други релевантни сектори) заради споредливост на истите.[68] Податоците се врз основа на јавни објавените извештаи на националното тело одговорно за контрола на државната помош во секоја од земјите од ЗБ. Сепак имајќи ги во предвид забелешките во извештаите на ЕУ за земјите за степенот на спроведување на регулативата, обемот на државна помош може да биде и веројатно поголем.[69]

Доколку се анализираат трендовите на земјите во регионот, државната помош во последната деценија (2008-2018г) се движи од 1.3% со намалување до 0.7%, додека во истиот период на просечното ниво

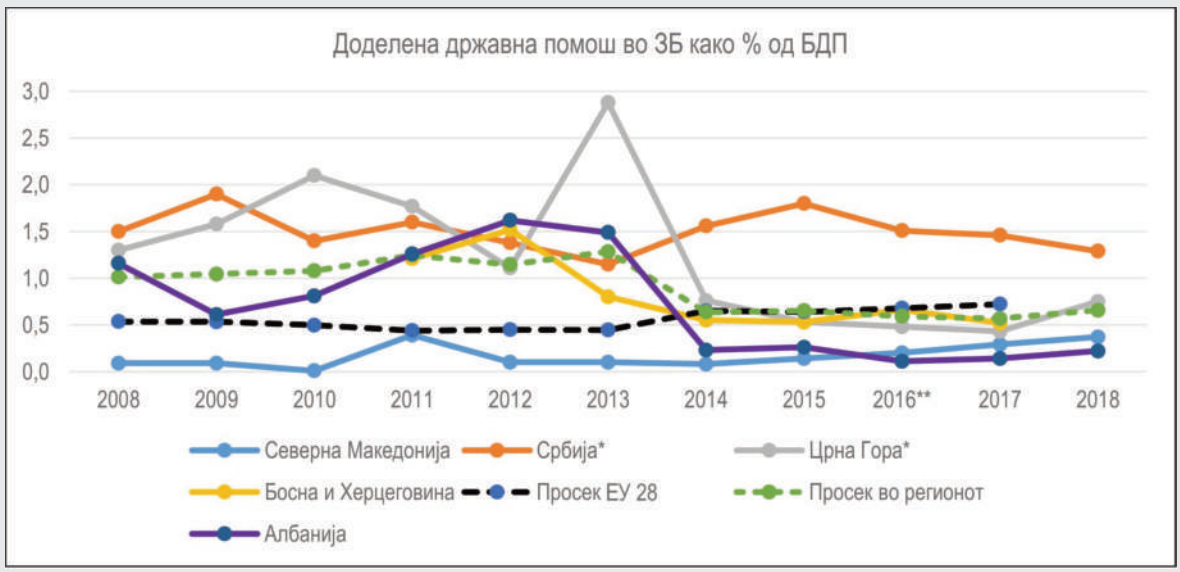
67) Ибид.

68) Од сите земји во регионот само РС Македонија преку своето надлежно тело не известува за субвенциите во земјоделството како дел од извештаите за државна помош, истото е и целосно изземено со законот, останатите земји во регионот за кои се достапни извештаи засебно известуваат на доделената државна помош во земјоделството, како и секоја друга ЕУ земја членка преку различни параметри и во апсолутен и релативен сооднос на базата на податоци Scoreboard.

69) Неефикасноста на спроведување на политиките за контрола на државната помош во паралела како во Македонија со наодите од ДЗР за даватели на државна помош види повеќе во ревизорски извештаи за АСИПИРМ, ДТИЗ итн.

на ЕУ-28, релативната вредност на државна помош се движи од 0.5% до 0.7%. Доколку се разгледа секоја земја посебно особено се истакнуваат високите релативни индикатори над 1% од националниот БДП на годишно ниво и тоа кај Србија (просек за 2008-2018г, 1.5%), Црна Гора (просек за 2008-2018г, 1.2%), што претставува и по неколкукратно повисок релативен индекс од просекот на ЕУ, додека кај РС Македонија истите се значително пониски (просек за 2008-2018г, 0.2%). Трендот на конвергирање односно намалување на релативните индикатори кон ЕУ просекот, кај земјите е видлив особено започнувајќи 2014 година.

График 4 Доделена државна помош



Табела 5 Државна помош како % од БДП

Државна помош како % од БД	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**	2017	2018
РСМакедониј	0.1	0.1	0.0	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4
Албанија	1.2	0.6	0.8	1.3	1.6	1.5	0.2	0.26	0.11	0.14	0.22
Србија*	1.5	1.9	1.4	1.6	1.4	1.2	1.6	1.8	1.5	1.5	1.3
Косово	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.	н/п.
Црна Гора	1.3	1.6	2.1	1.8	1.1	2.9	0.8	0.5	0.5	0.4	0.8
Босна и Херцеговина	н/п.	н/п.	н/п.	1.2	1.5	0.8	0.6	0.5	0.7	0.5	н/п.
Просек ЕУ 2	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.7	0.6	0.7	0.7	н/п.
Просек во регионот	1.0	1.0	1.1	1.2	1.1	1.3	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7

*ДП без земјоделство и сообраќај, Црна Гора, БиХ и Србија ги известува и заедно и посебно, РС Македонија не известува за државна помош во земјоделство во извештаите на надлежностите тело

** 2016 за МК дозволена не доделена

Извор: State Aid Scoreboard за ЕУ,[70] годишни извештаи за сите засебни години на национални тела за контрола на државна помош за земјите од ЗБ.

70) State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017, https://bit.ly/2ZnTdq5

График 5 Државна помош по глава на жите

Извор: изведени податоци врз основа на години извештаи на националните тела, популација и инвестиции од Worldbank data.

2.3. Регионална конкуренција за СДИ преку фискални и не-фискални мерки

Според економската литература, регионалната конкуренција (location competition) за привлекување на инвестиции преку низа на стимулативни мерки може да има значително негативно влијание врз економиите ако тоа доведе до:

1) deadweight loss - т.е. одобрување и доделување на стимулации на инвеститори кои и без тоа би инвестирале што предизвикува непотребен трошок; или

2) beggar-thy-neighbour т.е. кога земјите се обидуваат да се надминат меѓусебно во однос на стимулациите со цел да привлечат инвеститори.

Според ОЕЦД (2013) *Листа за проверка за политики за поттикнување на СДИ*[71] (во продолжение краток извадок - на делови, слободен превод на авторите) за корисноста од истите се наведува: *...најефикасните политики за привлекување СДИ се оние кои го подобруваат општото економско и деловно опкружување на една земја, наместо оние кои се насочени кон даночни олеснувања, финансиски субвенции и регулаторни исклучоци насочени кон странски претпријатија и на некои инвеститори над други.* ...ОЕЦД дава признание дека стимулациите може да придонесат за ефикасна алокација на СДИ, но исто така може да ја наруши конкуренцијата, а при тоа цената да биде преголема како за меѓународната заедница така на долг рок и за земјата домаќин. Затоа, водичот на ОЕЦД ги наведува стимулациите на СДИ кои се достапни за креаторите на политиките, како позитивните но исто така и негативните резултати од секоја од нив. Се наведуваат пет главни начини на кои стимулациите насочени кон привлекување на СДИ можат да бидат непотребни/неекономични (wasteful):

- ***неефективност*** - придобивките за економијата која е домаќин на СДИ не ги надминуваат буџетските трошоците за нивно привлекување; ова е резултат на немање или лошо направени кост-бенефит анализи на програмите за привлекување на СДИ;
- ***неефикасност*** - кога придобивките ги надминуваат трошоците, но властите не успеваат да ги максимизираат придобивките и/или да ги минимизираат трошоците;
- ***опортунитети трошоци*** - кога ограничените јавни ресурси се распределуваат на стимуланси за СДИ кога можеле да бидат алоцирани на попрофитабилни алтернативи;
- ***deadweight loss***/непотребен терет- случаи кога се субвенционираат инвестиции кои би се случиле и без нив; неадекватно таргетирани приматели па целната група се проширува; надлежните тела/власта во обид да одржи ниво на фер игра со домашниот деловен сектор се чувствува обврзан да ја неутрализира ситуацијата со субвенции и за други претпријатија; преку овозможување

71) OECD (2003), Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies, https://www.oecd.org/investment/investment-policy/2506900.pdf

на дарежливи пакети на стимулациите се зголемува нивото на очекувања, така што идните инвеститори во најмала мера ќе ги очекуваат истите или подобри субвенции;

- ***поттикнување на конкуренција***, кога одредени структури воведуваат неурамнотежени стимуланси на долг рок други структури реагираат нудејќи слични или дури и подобри услови со цел привлекување инвеститори.

Стимулативните мерки, субвенции, државна помош преку фискални и нефискални мерки кои ги нудат земјите во регионот се значителни и со самото нивно набројување во Табелата подолу (листата можеби и не е исцрпена поради честите регулаторни промени, промени на политики и мерки) веќе се укажува на можните ефекти од претходно наведените потенцијални негативни импликации т.е. дека земјите во регионот се во конкуренција со тоа кој повеќе „ќе даде". Дополнително ова може да е индикација и за можните неефикасност и неефективност (во отсуство на јасни очекувања со кои би се споредиле) како и генерирање на непотребно/засекогаш загубени средства. Од друга страна, се разбира дека постојат и очекувани придобивки.

Табела 6 Преглед на фискални и не-фискални поттикнувања/стимулации за инвестиции во економските зони

Преглед на фискални и не-фискални поттикнувања/стимулации за инвестиции во економските зони и воопшто за инвестиции во земјите на Западен Балкан		
Земја	**Фискални и даночни стимулации**	**Други не-фискални/неданочни стимулации**
Албанија	• Албанските производи што влегуваат зоните за технички и економски развој ослободени од ДДВ и царински давачки (0% во зоните, стандардна стапка на ДДВ 20%) • Капиталните трошоци се одбиваат до 120% • Корисниците дополнително ослободени со 50% од данок на добивка (на 7.5% за разлика од стандардна стапка од 15%) 5 години. • Ослободени од даноците на имот • Платите и социјалните придонеси се признати трошоци до 150% за првата година • Трошоците за обука се двојно признати за период од 10 години. • Трошоците за истражување и развој се двојно признати (200%) за 10 години. • Данок на доход во економски зони 0% (стандардни стапки зависат од ниво на личен доход и се даночат со 0%, 13% и 23%)	• За сите инвеститори - 1 € долгорочен закуп на земјиште и објекти за 99 години • Приоритетни/брзи постапки и услуги пред државните институции • Инфраструктура во зоните (вода, струја, канализација, итн.) • Промоција преку агенцијата за промоција
Босна и Херцеговина	• Корисниците на слободни зони не плаќаат ДДВ и царински давачки за опрема (стандардна стапка на ДДВ 17%) • Намалување на данок на добивка (30-50% од данок на добивка) или даночни ослободувања засновани врз основа на создавање работни места (Ослободувањата се и кај двата ентитети: ФБиХ, данок на добивка намален на 7% ако 50% од добивката е реинвестирана, на 5% ако инвестицијата е >10 мил ЕУР, 200% признати трошоци на бруто плата за нови вработувања; додека во РС инвестицијата е даночно ослободување како и данокот на доход и придонеси доколку се вработени повеќе од 30 вработени) (стандардна стапка на данок на добивка 10%, на данок на личен доход 10%) • Ослободување од акцизи за стоки наменети за извоз • Ослободување или намалување на даноци на имот (стандардни стапки во РС 0.2% во ФБиХ различни во различни кантони)	• Инфраструктура во зоните (вода, струја, канализација, итн.) • Грантови за меѓународна промоција како за странските така и за домашните компании

РС Македонија	• СЕЗ - tax holiday - инвеститорите во економските зони имаат право на 10-годишно ослободување од данок на добивка (стандардна 10% стапка на данок на добивка) • Зоните нудат 100% намалување на персоналниот данок на доход за 10 години - ефективна стапка 0% (стандардна 10% стапка на персонален данок на доход). • Инвеститорите се ослободени од плаќање ДДВ на стоки, суровини и опрема во зоните (стандардна стапка 18%). • Ослободување од царински давачки за стоки, суровини, опрема и машини (стандардни стапки 5-20%) • Инвеститорите се ослободени од плаќање локални давачки за комуналии или надоместоци за дозволи за градба (стандардни стапки на даноци на имот 0.1-0.2%, данок на трансфер на имот 3%)	• долгорочен закуп на земјиште во зоните за период до 99 години • до 0.5 мил ЕУР кеш грант за трошоците за изградба на капацитети, во зависност од бројот на новите вработени и висината на инвестицијата; • ослободување од царински давачки за опрема и резервни делови што се користат за зоната • инфраструктура (водовод, канализација, итн.) • повластени/брзи/приоритетни услуги од државата: одобренија за проектирање и инфраструктура, издавање одобренија за градење и работење, царинско управување, контакти со други државни и локални власти и слично.
Србија	• 0% царинските давачки и 0% ДДВ (стандарден стапка 20%, повластена 10%) • 0% данок на добивка во и надвор од зоните за инвестиции > 8 мил ЕРУ и > 100 вработени за период до 10 години (стандардна стапка на данок на добивка 15%) • Инвеститорите се ослободени од плаќање локални даноци на имот или со намалени стапки (стандардни стапки на даноци на имот 0.6-1%, данок на трансфер на имот 3%), во одредени зони и други локални давачки како комуналии и надоместоци се изземени или намалени	• изедначување на помошта на домашните и на странските инвеститори • Едношалтерски систем за услуги од администрацијата; • Едноставни и брзи царински постапки (секоја зона има царинска канцеларија); • Локални субвенции за користење инфраструктура на слободната зона • Услуги под преференцијални услови за зоните (транспорт, превоз, банкарски услуги и друго)
Косово	• 0% увозни давачки • Одложено плаќање на ДДВ за опрема за објектот во СЕЗ	• Ослободување од локални давачки • Обезбедување инфраструктура (електрична енергија, гас, вода, канализација) и повластени трошоци за земјиште
Црна Гора	• 0% Царинските давачки и 0% ДДВ за стоките што влегуваат во зоната (стандардна стапка на ДДВ 19%) • Намалување од 40% до 70% на сите локални давачки како одобренија за градба во слободната зона (Бар). • стимулации што ги нуди државата на инвеститорите како грантови за создавање работни места, како и ослободување од плаќање на придонеси за социјално осигурување и персонален данок на доход за вработување на посебни групи кои важат за сите инвестиции (стандардна стапка на данок на доход 9% и 11% со дополнителни ослободувања за вработувања) • намалени стапки на данок на добивка од 0% за период до 3 години во неразвиени подрачја за добивка до 20 илјади ЕУР, важи за сите (стандардна стапка на данок на добивка 9%)	

Извор за:

Србија	http://www.usz.gov.rs/pogodnosti.php
Северна Македонија	http://fez.gov.mk/why-invest/#1516709706334-5b5d1d63-4d2e
Босна и Херцеговина	http://www.fipa.gov.ba/informacije/povlastice/strani_investitori/default.aspx?id=141&langTag=en-US
Црна Гора	http://www.mek.gov.me/program_za_unapredjenje/podsticaj_investicija/
Албанија	https://invest-in-albania.org/investment-tips-2/investment-incentives-in-albania/
Косово	https://kiesa.rks-gov.net/desk/inc/media/A4BBAEFE-05E8-4768-A7B2-BA36E4A1B9A8.pdf

2.4. Одлучувачки мотиви за инвестирање

Светската банка како дел од Глобалниот извештај за конкурентност на инвестициите, во 2018 година објави детален извештај за мотивите и причини на странските инвеститори при носење на одлуката за избор на локацијата каде да инвестираат.[72] Инвеститорите земаат предвид широк спектар на фактори, а најважно е пред се постоењето на политичка стабилност и безбедност како и деловно-правното и регулаторно опкружување. Овие се примарните фактори кои се рангираат според важноста пред другите фактори како што се инфраструктурата, квалификациите, талентот и вештините на работната сила како и ниските трошоци за работната сила и инпутите. За 86% од мултинационалните инвеститори регулаторното опкружување и законите е важен или критично важен фактор што укажува на тежината на овој одлучувачки фактор во носењето на одлуката за инвестирање. Значително подолу на листата на приоритети, но сепак важни, се наведуваат ниските даноци и ефтината работна сила, пристап до недвижнини и пристап до финансирање.

Во делот на тоа колку критични се стимулативните мерки, а кои се користат и се присутни и кај земјите во високи доходи и кај земјите во развој, инвеститорите ги рангираат на четвртото место од шест карактеристики за деловното инвестициско опкружување. Стимулативните мерки се рангираат после приоритетите за: транспарентност и предвидливост во однесувањето на владата и јавните агенции, постоење на гаранции за заштита на инвестициите со законите, едноставноста при основање и воспоставување на деловната активност. Севкупно, само еден од пет инвеститори смета дека отсуството на стимулации за инвестиции е одлучувачки фактор за инвестирање а дополнително една третина сметаат дека стимулациите се важни, но не и одлучувачки.

Ова укажува дека стимулациите не можат да бидат целосно елиминирани, но тие, сами по себе, веројатно нема да ги убедат инвеститорите да ја изберат дадената локација/земја за нивната инвестиција. Оттука, основната препорака за политиките и за носителите на политиките е дека најпрво инвестициската клима мора да биде адресирана пред да се прибегне кон стимулативни мерки како средство за привлекување инвеститори.

Оттука имајќи го предвид регионот на ЗБ кој се соочува со непредвидливи политички кризи и нестабилност, нискиот степен на владеење на правото, непредвидливото регулаторно опкружување и слично, се значајни фактори и имаат голем удел во релативно ниското и волатилно ниво на странски инвестиции во минатото, додека успехот на инвестиции до дадената мера во секоја од земјите до која се реализирале не биле реализирани како резултат на стимулативните мерки како клучен фактор на одлука притоа алудирајќи на ефектот на deadweight losses, и неефикасни јавни расходи. Согласно горенаведеното, и покрај подобрувањето на деловната клима и напредокот во изминатата деценија, приоритет на земјите треба да биде креирање на амбиент за политичка стабилност, предвидливост и правна сигурност.

2.5. Регионални стратешки платформи за економска соработка во Западен Балкан: Заштитата на конкуренцијата и контролата на државна помош

Регионалната соработка и потребата од истата во земјите од Западен Балкан е прифатена како неопходна имајќи ги предвид европските аспирациите на сите земји во регионот бидејќи ЕУ во значителна мера ги цени земјите не само засебно, туку и како „пакет„. Овој пристап се гледа и преку политиките за соседство, стратегијата за проширување за Западен Балкан[73] како и групните извештаи за прогрес на регионот[74] и политиките за проширување. Регионалната соработка се гледа од аспект

72) World Bank. 2018. Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1175-3.

73) A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf

74) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf

на повеќе димензии и тоа политичка, безбедносна и економска. Од економски аспект бидејќи развојот е приоритет на сите земји на ЗБ, поради нивната големина и фрагментираниот економски простор, интензивната регионална соработка претставува шанса за економски напредок. Постигнувањата во минатото се бележат преку либерализацијата на трговијата како еден од аспектите на сите ССА. Од регионалните самити во годините наназад оваа политика и на ЕУ кон земјите на Западен Балкан како и ЈИЕ произлезе и РРЦ (Регионален Совет за Соработка) кој ги води клучните стратешки платформи кои произлегле оттука во изминатиот период. Во нив јасно се идентификуваат и потребата за соработка во делот на инвестиции, како и потребата за унапредени политиките за заштита на конкуренцијата. Клучни усвоени стратешки документи кои се усвоени од земјите во регионот се:

- Стратегијата 2020 за ЈИЕ (South East Europe 2020 Strategy), инспирирана на Стратегијата на Европа 2020, која се фокусира на регионалната соработка преку заеднички пристап кон патот кон ЕУ.[75] Во неа заштитата на конкуренцијата и контролата на државната помош јасно се наведуваат низ документот во клучните столбови за унапредена конкурентност на регионалната економија:

  ◆ "[*Зајакнување на конкуренцијата во економското опкружување во регионот е од клучно значење за поддршка на слободниот проток на стоки и услуги, како и за фер поле за влез на СДИ. Главните прашања што треба да бидат адресирани во агендата за Интегриран Раст се аспектите за трговијата кои се поврзани со правилата за конкуренција и државна помош, интелектуалната сопственост и јавните набавки. Оттука, овие се областите каде што е потребно забрзано усогласување со Законодавството на ЕУ и со меѓународните правила кои ќе имаат директно позитивно влијание и во промовирањето на регионалната трговија и инвестициите].*" [76]

  ◆ Во столбот 3 Одржлив развој, една од клучните директни мерки и активности за поглавје 8, е промовирање на соработката во областа на политиката на конкуренцијата преку [*...воспоставување мрежа на надлежните тела за заштита на конкуренцијата, како и воспоставување на заеднички координативно тело, развивање регионални упатства за транспарентност на државната помош, развивање на заеднички методологија за оценување, политики за антитрус*т] ... но и индиректно поврзани во оваа поглавје преку мерките за либерализација на регионалниот пазар и трговијата, унапредување на транспарентноста, анти-корупција, целосно отворање на регионална конкуренција во областа на јавни набавки, регионално унапредување на секторот енергија, координација на заеднички даночни политики, итн.

  ◆ Напредок: во делот на државна помош од стратегијата во годишниот извештај за напредокот во спроведувањето од 2019 година подготвена од РЦЦ, се наведуваат релативно недоволен прогрес во однос на планираната цел за 2020 година:..[*Постојат јасни докази дека во регионот се зголемени приватните инвестиции што доведоа до повисок економски раст, но инвестициите се потребни во tradable сектори за да одржи растот. Инвестициската клима остана во голема мера непроменета и се карактеризира со слабо владеење на правото, недостаток на соодветно спроведување на контролата на државната помош, зајакната сива економија, слаб пристап до финансии и ниско ниво на регионална интеграција и поврзаност.*[77]].[78] Иницијативата за заеднички ЦЕФТА Комитет за конкуренција и државна помош е дискутирано на ЦЕФТА состанокот во 2018, а што е во согласност со ЦЕФТА Договорот и со МАП РЕА (Multi annual Action Plan for Regional Economic Area).[79] ...[*Во областа на конкурентското економско опкружување, треба да се преземе значајна соработка на темата конкуренција, државна помош и јавни набавки. ПЕР во регионите посочуваат дека постои силно чувство за нелојална конкуренција првенствено поттикната од големите и не-*

75) South East Europe 2020 Strategy, https://www.rcc.int/pages/86/south-east-europe-2020-strategy

76) Ibid. страна 17

77) 2019 Communication on EU Enlargement Policy, 2019 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf , слободен превод на авторот

78) South East Europe 2020: 2019 Annual report on implementation, https://www.rcc.int/docs/479/south-east-europe-2020-2019-annual-report-on-implementation-rn,

79) До Мај 2020, не пронајдовме јавно достапни информации за официјално воспоставување на вакво тело

ефикасни државни претпријатија, големата неформална економија и големите шеми за државна помош за СДИ...].[80]

◆ Главната препорака во областа е [*Б. Конкурентно економско опкружување: (i) Спроведување на политика за конкуренција и соработка преку размена на најдобри практики и информации помеѓу органите за конкуренција и државна помош со цел привлекување инвестиции и создавање регион кој е ослободен од мерки за трговска одбрана и (ii) воведување мерки за подобрување на нивото на регионална усогласеност наместо за поттикнување на трка до дното и елиминирајте ги преостанатите дискриминаторски практики на пазарите за јавни набавки*].[81]

- На Самитот за Западен Балкан во Трст, 2017 година земјите на Западен Балкан го прифатија/усвоија МАП РЕА[82] - Повеќегодишниот акционен план за Регионална економска област на Западен Балкан (МАП РЕА), кој јасно ги идентификува и разјаснува клучните столбови за соработка за наредниот период, координирана од РЦЦ и поддржана од ЕК, која е пак во согласност со Стратегијата 2020 за ЈИЕ. Во последниот извештај на напредокот на МАП РЕА од 2019[83] година, (подготвен од РЦЦ со Секретаријатот на ЦЕФТА) во делот на политиките кои имаат за цел 1.3. Креирање на регион слободен од не-тарифни мерки) НТМ и (одбранбени трговски мерки) ТДМ , оценката на спроведување во делот на соработка е 3.3 од скала 1 до 5.[84]
- Регионална Агенда за Реформа на Инвестициите (РИРА) беше одобрена од претставници на шесте економии на Западен Балкан на министерскиот состанок на Инвестицискиот комитет на Југоисточна Европа што се одржа во Тиват, 2018 година. Целта на РИРА е поголема хармонизација на инвестициските политики со стандардите на Европската унија (ЕУ) и меѓународните најдобри практики, во рамките на Стратегијата на ЈИЕ 2020, Договорот за слободна трговија на Централна Европа (ЦЕФТА) и претпристапните и пристапните процеси на ЕУ, во рамката за политики, која се однесува на Привлекување и промоција на инвестициите, реформска област: Усогласување на иницијативите и подобрување на транспарентноста и управувањето, се укажува на потребата за примена на стандарди и принципи за транспарентност, управување и предвидливост кои произлегуваат од поглавјето за заштита на конкуренцијата и државната помош, понатаму, пристап до информации за инцијативите/стимулативните мерки за инвестиции, методологии за евалуација и кост-бенефит анализи, систематско вклучување во мониторинг и евалуација на стимулативните мерки за оценка на ефективноста преку кост бенефит.[85]

80) South East Europe 2020: 2019 Annual report on implementation, https://www.rcc.int/docs/479/south-east-europe-2020-2019-annual-report-on-implementation-rn

81) Ибид, страна 33, слободен превод на авторот

82) Multi-Annual Action Plan for Regional Economic Area in the Western Balkan Six, https://www.rcc.int/docs/383/consolidated-multi-annual-action-plan-for-a-regional-economic-area-in-the-western-balkans-six

83) Извештај 2019 https://www.rcc.int/priority_areas/39/map-rea

84) За повеќе види целосен извештај за 2018 и 2019 година https://www.rcc.int/priority_areas/39/map-rea

85) Види повеќе https://www.rcc.int/docs/410/regional-investment-reform-agenda-for-the-western-balkans-six

3. ВЛИЈАНИЕТО НА ДРЖАВНАТА ПОМОШ ВРЗ СТРАНСКИТЕ ДИРЕКТНИ ИНВЕСТИЦИИ

Во овој дел од студијата се фокусираме на политиките за државна помош во земјите од регионот и нивната релевантност во однос на привлекување на странски директни инвестиции - што се смета за една од нивните главни цели. Вообичаено, земји кои се поранешни плански економии во фазата на транзиција кон пазарни економии користат различни форми на даночни и други олеснувања за привлекување на странски компании со цел да се стекнат со странски капитал.[86] Целта на оваа квантитативна анализа е оценување на оправданоста на овие политики на ниво на целиот регион мерено преку растот на странските директни инвестиции во регионот - што се користи како главен аргумент за поддршка на државната помош за странските компании.

Проблематиката на државна помош во регионот на Западен Балкан беше предмет на анализа во Центар за економски анализи и во минатото.[87] Согласно наодите од студија на Центарот за економски анализи (ЦЕА) од 2014-та година, парламентите од Западен Балкан се одговорни за надзор на политиките на државна помош, но се фокусираат повеќе на формалните аспекти на годишни извештаи од институциите одговорни за спроведување на контролата на државната помош, отколку на суштината на надзорот, не обрнувајќи должно внимание на ефикасноста и ефективноста на овие политики во однос на привлекување на странски директни инвестиции без притоа да се загрози пазарната конкуренција. Оттука, произлегува и главниот мотив за овој дел од анализата - во отсуство на ефективен надзор и оцена на политиките на државна помош сметаме дека останува на граѓанскиот сектор не само да ја иницира дискусијата туку и да придонесе со конкретни наоди и препораки во областа на контрола на државна помош. Во спротивно, постои опасност државите при привлекување на странски директни инвестиции да применуваат дискрециони, нетранспарентни и штетни одлуки за доделување на државна помош, наместо истите да ги спроведуваат како дел од социо-економски политики за подобро работење на националните економии.

Нашата анализа ќе опфати преглед на релевантни индикатори за земјите кои се поврзани со државната помош и статистички ќе ја оцени поврзаноста на нивото на доделена државна помош и нивото на странски директни инвестиции, како и стапката на раст на бруто домашниот производ и странските директни инвестиции. Во првиот дел од оваа анализа се осврнуваме на преглед на литературата поврзана со политиките за државната помош во регионот и нивниот однос со странските директни инвестиции како и другите детерминанти на странските директни инвестиции во регионот. Во вториот дел фокусот е на анализа на податоците кои се клучни за овој дел од анализата односно износот на странските директни инвестиции за секоја од земјите, стапката на економски раст, стапките на корпоративен данок, стапката на невработеност на високо образовано население, нивото на просечните нето плати, индексот на глобална конкурентност, нивото на отвореност на економијата и обемот на извозот. Во третиот дел го утврдуваме степенот на корелација и каузалност помеѓу одбраните варијабли и ги изнесуваме резултатите од економетриската анализа.

Преглед на литература за детерминантите на странските директни инвестиции во земјите од регионот и нивниот однос со државната помош

Контролата на државната помош е концепт специфичен и уникатен за Европската Унија со цел заштита на внатрешниот заеднички европски пазар и како таков не се среќава во рамки на други законодавства - на пример на федерално ниво во Соединетите Американски Држави нема одредби за ограничување на субвенционирањето во рамки на поединечните држави.[88] Бидејќи европските на-

86) Nikolov, M. & Stojanovic, S. (2017), 'Corporate Tax Incentives in Transitory Economies: Case of the Republic of Serbia and Republic of Macedonia', MEST Journal

87) Николов, М., Цуцулоска, С. & Гарванлиева, В. (2014), 'Парламентарен надзор над политиките за конкурентност, државна помош и привлекување странски директни инвестиции во земјите од Западен Балкан', стр. 43

88) Philipsen, N.J. (2016), 'From Market Integration to Fiscal Discipline: Analysing the Goals of EU State Aid Policy from an Economic Perspective', SSRN Electronic Journal

ционални економии и пазари не се толку хомогени како во САД, супранационалната контрола на државната помош е повеќе од потребна од перспектива на јавниот интерес. Според Philipsen, како не би ја нарушиле конкуренцијата на внатрешниот пазар, субвенционирањето од владите е оправдано само кога е тоа обид за корекција на пазарните несовршености или пак кога е направено со цел да се постигнат одредени социјални цели или мерки за заштита на животната средина.[89] Според член 88 од Договорот за функционирање на Европската Унија, Европската Комисија има задача да ја контролира државната помош. Меѓудругото, мерките на државна помош мора да го исполнуваат критериумот дека тие како такви претставуваат економска предност за примателот, со која не би се здобил во нормални пазарни услови. Тоа значи дека државната помош има потенцијал да влијае на конкуренцијата и трговијата помеѓу земјите членки.[90]

Иако Европската Унија им наметнува одреден лимит на земјите од Западен Балкан во однос на износот на одобрена државна помош, сепак Унијата не е толку рестриктивна во поглед на формите на државна помош со што ги воведува во поволна позиција во однос на земјите членки при привлекување на странски директни инвестиции, барем на краток рок.[91] Меѓутоа, останува прашањето колкав е ефектот од државната помош при привлекувањето на странските директни инвестиции, а колку тоа се должи на други фактори како физичкиот и социјалниот капитал чиј развој е тесно поврзан со јавните трошења кои од друга страна можат да бидат еродирани како последица на неодговорни шеми на државна помош. Други конкурентски предности со кои овој регион се карактеризира се географската близина до големиот европски пазар, договорите за слободна трговија со Европската Унија и други големи економии како Русија и Турција, ниските даночни стапки и ефтината работна рака.[92]

Дали трошењето на државните пари преку субвенционирање на странските компании е корисно за економијата зависи од тоа како присуството на овие компании влијае врз економијата во целост. Според Bhandari et al.[93] во студија која го анализира периодот од 1993 до 2002 година за неколку земји од Источна Европа, резултатите покажуваат дека приливот на странски директни инвестиции позитивно влијае на економскиот раст во овие земји. Atoyan & Jankulov (2015)[94] користејќи микро податоци за четири Балкански земји - Босна и Херцеговина, РС Македонија, Косово и Србија - како и за Бугарија, Полска и Романија за периодот од 2006 до 2013 година исто така покажуваат дека доколку приливите на странски директни инвестиции по глава на жител се зголемат за десет проценти, невработеноста се намалува за два до три проценти, што потоа позитивно влијае на економскиот раст.

Од друга страна, Mencinger (2003)[95] анализирајќи го односот помеѓу странските директни инвестиции и економскиот раст во осум земји во периодот на нивната фаза на транзиција (Словенија, Естонија, Унгарија, Литванија, Полска, Словачка, Чешка и Латвија) од 1994 до 2001 година покажува обратнопропорционална врска помеѓу странските директни инвестиции и економскиот раст притоа објаснувајќи го овој феномен со појавата на помалку поволни форми на странски директни инвестиции како преземање на домашните компании од страна на големи странски компании при што помалите домашни компании попуштаат под притисокот на странската конкуренција.

Освен што остварувајќи ја целта за привлекување на странски директни инвестиции државите ризикуваат зголемување на јавните расходи за државна помош тие од друга страна ризикуваат и намалу-

89) Ибид.

90) Nikolov, M., Cuculoska, K. & Garvanlieva, V. (2014) "Parliamentary Oversight – over Policies of Competition, State Aid and attracting Foreigh Direct Investments in the Countries of the Western Balkans", Center for Economic Analyses (CEA)

91) OECD (2017), 'Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges', Global Relations – South East Europe, достапно Мај 2020 на http://www.oecd.org/south-east-europe/SEZ_WB_2017.pdf

92) Ибид.

93) Bhandari, Rabindra, Dharmendra Dhakal, Gyan Pradhan, and Kamal Upadhyaya, (2007) "Foreign Aid, FDI and Economic Growth in East European Countries." Economics Bulletin, Vol. 6, No. 13 pp. 1-9,

94) Atoyan, R. and Jankulov, I., 2015, "Western Balkans: the Quest for Jobs", in Regional Economic Issues,

April 2015: Europe: The Western Balkans: 15 Years of Economic Transition, Washington D.C.

95) Mencinger, J. (2003), 'Does Foreign Direct Investments Always Enhance Economic Growth?, KYKLOS, Vol. 56 – 2003 – Fasc. 4, 491–508

вање на јавните приходи со тоа што честопати ги намалуваат даночните стапки со цел зголемување на атрактивноста како дестинација за странски капитал. Опасноста од таканаречената „трка до дното" типично се јавува во процесот кога државите нудат големи даночни олеснувања со цел да привлечат повеќе странски компании споредено со соседните земји и притоа настанува ерозија на јавните приходи во секоја од земјите поединечно, но и во регионот како целина. Овој феномен е посебно изразен доколку истовремено странските директни инвестиции не придонесуваат за адекватно зголемување на економскиот раст во земјите. Во оваа трка до дното понекогаш опортунитетните трошоци се високи во смисла на тоа дека се доделуваат даночни олеснувања и државна помош на СДИ кои и онака би дошле во земјите кои ги даваат тие олеснувања и таа помош. На пример, анализата на Центарот за економски анализи од 2016 година[96] засметува дека опортунитетниот трошок за РС Македонија може да биде и до 36 милиони Евра од изгубени даноци поради доделување на државна помош на СДИ кои и онака би дошле и без доделување на државна помош.

Студија пак за Унгарија, Полска и Чешка - покажува дека политиките на државна помош кои се воведени во овие земји во раните 90-ти години, а кои опфаќаат 10-годишни даночни олеснувања се покажале како ефективни во привлекување на странски директни инвестиции.[97] Сепак, во студијата се потенцира дека државната помош во овие земји за анализираниот период била успешна затоа што меѓудругото била проследена со поттикнување на работни места во преработувачката и градежната индустрија, посебно во помалку развиените региони, при што немало ограничувања за сопственоста (резиденти и нерезиденти) и била направена на целосно транспарентен начин така што не ја нарушува пазарната конкуренција.

Доколку со цел да се привлечат странски директни инвестиции земјите ги намалуваат даноците, а со тоа и јавните приходи и јавните расходи или пак ги зголемат јавниот долг и притоа странските компании не придонесуваат за економскиот раст, ефектот од оваа политика би бил негативен по целата економија. Студија во која се мери даночната еластичност во однос на приливот на странски директни инвестиции во земјите од Источна Европа за периодот од 1990 до 2002 година покажува дека промените во даночните стапки не придонесуваат за поголеми приливи на странски директни инвестиции. Дополнително, според Николов (2017) за остварување на целта за привлекување на странски инвестиции потребно е напуштање на тесните фискални мерки од типот на даночни олеснувања за странските компании и фокусирање на градење на политичка и економска стабилност како и граѓанско општество и квалитетна социјална инфраструктура.[98] Таква стабилност подразбира владеење на право, градење на доверба во институциите, контрола на корупцијата.

Во анализата на Центарот за економски анализи од 2016[99] година која ги оценува трошоците и бенефитите од странските директни инвестиции во Македонија главната препорака е промена на стратегијата за привлекување на странски директни инвестиции која треба да се унапреди во насока на задржување на постоечките инвестиции преку креирање втора генерација на структурни реформи кои ќе подразбираат трајни и одржливи услови за работа претежно кон стабилизација на политичкиот амбиент, креирање предвидлива бизнис клима, намалување на перцепцијата за корупција итн. Во регионот пак, владите претежно привлекувањето на СДИ го базираат на тесни мерки кои опфаќаат ценовни критериуми за привлекување (фискални, цена на трудот, директна помош за пониски капитални трошоци и слично). Владите на тие исти земји како Србија и Македонија како да се натпреваруваат во тоа кој повеќе ќе плати на странските инвеститори за да дојдат во земјата. Секако дека цената за политичко-економската нестабилност и нетранспарентноста се компензира со директни

96) Center for Economic Analyses (CEA), 2016, "Benefits and Costs from Foreign Direct Investments in the Technological Industrial Development Zones in the period of 2007–2014"

97) Sedmihradsky, M. & Klazar, S. (2002), 'Tax Competititon For FDI in Central-European Countries', CESifo Working Paper No. 647 (1)

98) Nikolov, M. (2017), 'Opportunity cost of PT (Profit tax) to other taxes regarding the audit: Are the tax holidays in Macedonia worth the cost?', Fiscal Reform Project

99) Center for Economic Analyses (CEA), 2016, "Benefits and Costs from Foreign Direct Investments in the Technological Industrial Development Zones in the period of 2007–2014"

одливи од буџетите на тие земји и со релативно ниските цени за работната сила и со даночните ослободувања.[100]

Функционирањето на пазарната економија е тесно поврзана со здравата пазарна конкуренција и поради тоа очекувано е странските компании да бараат странски пазари кои функционираат според фер пазарни услови. Студија која ја истражува врската помеѓу пазарната конкуренцијата и приливот на странските директни инвестиции за 60 земји за периодот од 2007 - 2017 година докажува дека помеѓу овие две појави постои статистички значајна и позитивна врска.[101] Но, кога станува збор за мала економија, резултатите од студијата укажуваат дека позитивното влијание на нивото на пазарната конкуренција се намалува и земјите мораат да надоместат со тоа што од нив се очекува дополнителен напредок во областа на функционирање на државните институции, финансискиот систем, економски развој, развој на внатрешниот пазар итн. Дополнително, студија за земјите членки на ЕУ која го анализира периодот од 2003 до 2006 година емпириски покажува дека пресуден фактор за странските компании кои се шират на пазарите на земјите членки од југот на Европа е земјите да имаат ефикасна влада покрај другите важни фактори како економски перформанси, бизнис клима и инфраструктура - заклучувајќи дека улогата на владите е многу поизразена во градење на здрава конкуренција на пазарите од југот на Европа и е пресуден фактор кај странските компании при носењето на одлуки за проширување на нивниот бизнис.[102]

Политичката и економската стабилност е клучен фактор за приливот на странски директни инвестиции. Студија која анализира 52 земји за периодот од 1985 до 2000 година покажува дека бирократијата, корупцијата, банкарскиот сектор и правниот систем се важни детерминанти на странските директни инвестиции.[103] Овие фактори се дотолку важни што промената на овие фактори од пониски до повисоки нивоа на квалитет на институциите има влијание врз приливот на странските директни инвестиции како земјата да е соседна земја со земјата на матичните странски компании.

Од прегледот на литература произлегува дека државната помош и ниските даночни стапки или пак ослободувањата од плаќање даноци како мерки за привлекување на странски директни инвестиции кои позитивно влијаат на економскиот раст на земјите се ефективни доколку истите се придружени со постоење на квалитетни институции во функционални пазарни економии чии пазари се карактеризираат со фер пазарни услови и притоа се доделени на транспарентен начин под претходно одредени услови кои решаваат одредени пазарни несовршености или пак поттикнуваат остварување на одредена социјална цел во земјата домаќин.

Анализа на индикаторите за привлекување на странски директни инвестиции во земјите од регионот

Во продолжение следува анализа на индикатори значајни за објаснување на трендовите на државната помош и странските директни инвестиции во земјите од регионот за 2017 година како последна година[104] за која имаме компаративни податоци за секоја од земјите и за секој од индикаторите и тоа:

1) Износ на странски директни инвестиции во апсолутен износ и како процент од бруто домашниот производ;

2) Износ на доделена државна помош во апсолутен износ и како процент од бруто домашниот производ;

---

100) Ибид.

101) Velickovski, I. & Petreski, M. (2019), 'Size, competitiveness and FDIs: Small or transition country curse?', Small States & Territories, Vol. 2, No. 1, 2019, pp. 23-40.

102) Anastassoupulos, G. (2007), 'Countries' International Competitiveness and FDI: an Empirical Analysis of Selected EU Member-Countries and Regions', Journal of Economics and Business Vol. X – 2007, N°1 (35-52)

103) Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. & Mayer, T. (2007), 'Institutional Determinants of Foreign Direct Investment', The World Economy, doi: 10.1111/j.1467-9701.2007.01022.

104) Со одредени исклучоци за пооделни земји и индикатори за кои е земен период од една година пред и после 2016 година поради недостапност на податоци односно - за Македонија податоците се земени за 2018 година, што и е првата година во која Комисијата за заштита на конкуренција и контрола на државната помош објавува транспарентен износ на висината на државната помош; и 2016 година за Црна Гора бидејќи е тоа последниот јавно достапен податок за износот на државна помош во земјата.

3) Стапка на економски раст;

4) Даночна стапка за корпоративен данок;

5) Просечна месечна нето плата и процент на невработени со високо образование;

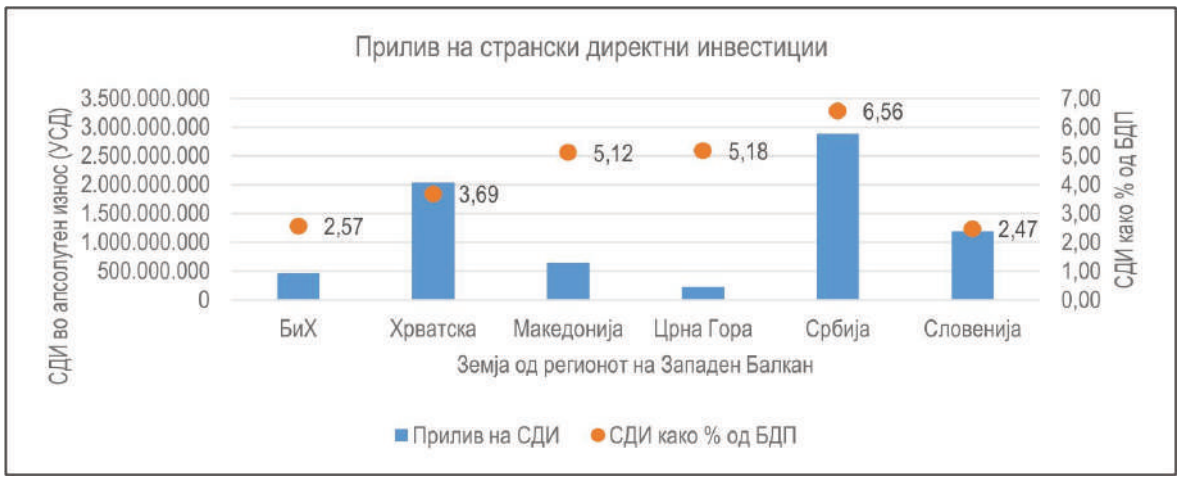
6) Индекс на глобална конкурентност и индекс на трговска отвореност;

7) Обем на извоз во апсолутен износ и како процент од бруто домашниот производ.

Притоа, анализата ги опфаќа следните земји: РС Македонија, Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска и Словенија. Албанија и Косово не се дел од примерокот поради недостаток на јавно достапни податоци. Како што може да се забележи од приказот подолу најголем износ на странски директни инвестиции во апсолутен износ има во регионот има Србија, а најмалку Црна Гора. Од друга страна странските директни инвестиции најмалку учествуваат во бруто домашниот производ во Босна и Херцеговина, а најмногу повторно во Србија.

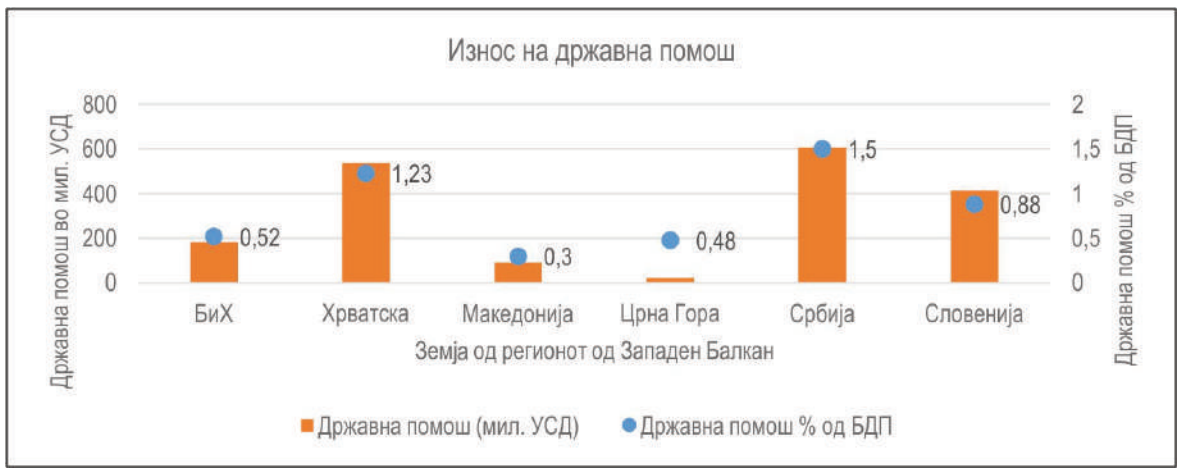
Од дескриптивната анализа на податоците на графикон 2 можеме да забележиме дека Србија бележи највисок износ на доделена државна помош и во апсолутен и во релативен износ (како % од БДП). Интересно е да се забележи од визуелниот приказ на графикон 1 и графикон 2, дека нивото на доделена државна помош во земјите кореспондира со нивото на странски директни инвестиции во апсолутен износ.

График 6 Странски директни инвестиции во земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од Светска Банка https://data.worldbank.org/

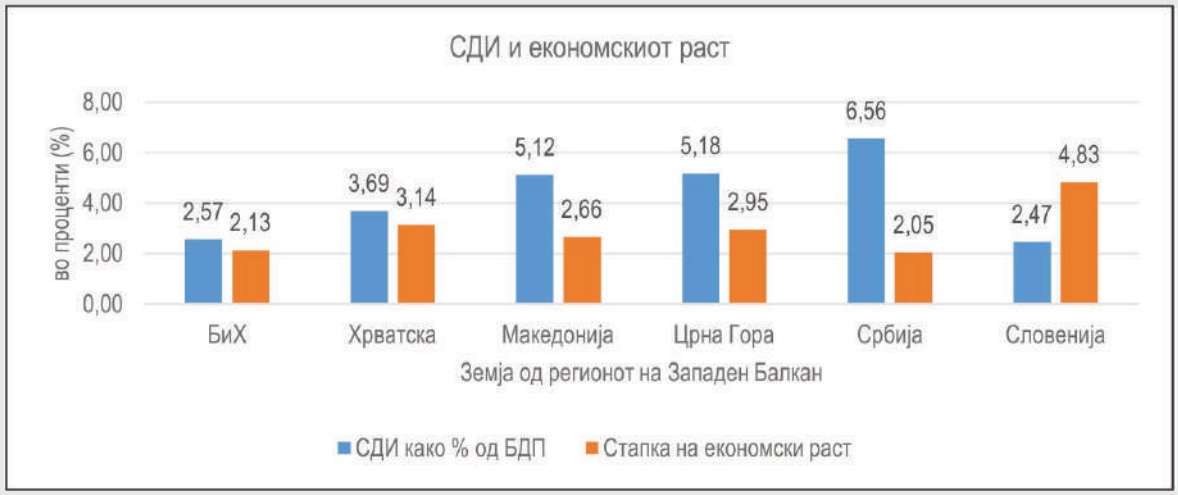
График 7 Државна помош во земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од годишните извештаи на надлежните тела за контрола на државната помош во земјите и од https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

На следниот график можеме ги споредуваме стапката на економски раст со странските директни инвестиции како процент од бруто домашниот производ. Од податоците е впечатлив фактот што Словенија има највисок економски раст, а најнизок процент на странски директни инвестиции од бруто домашниот производ, додека Србија има најнизок економски раст, а највисок процент на странски директни инвестиции од бруто домашниот производ.

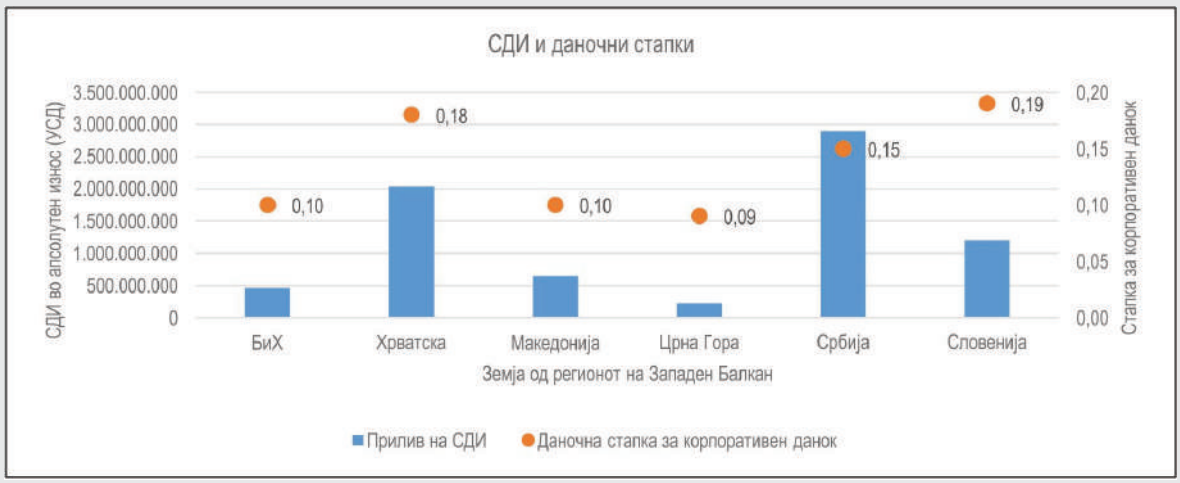
График 8: Странски директни инвестиции како % од БДП и економскиот раст во земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од Светска Банка https://data.worldbank.org/

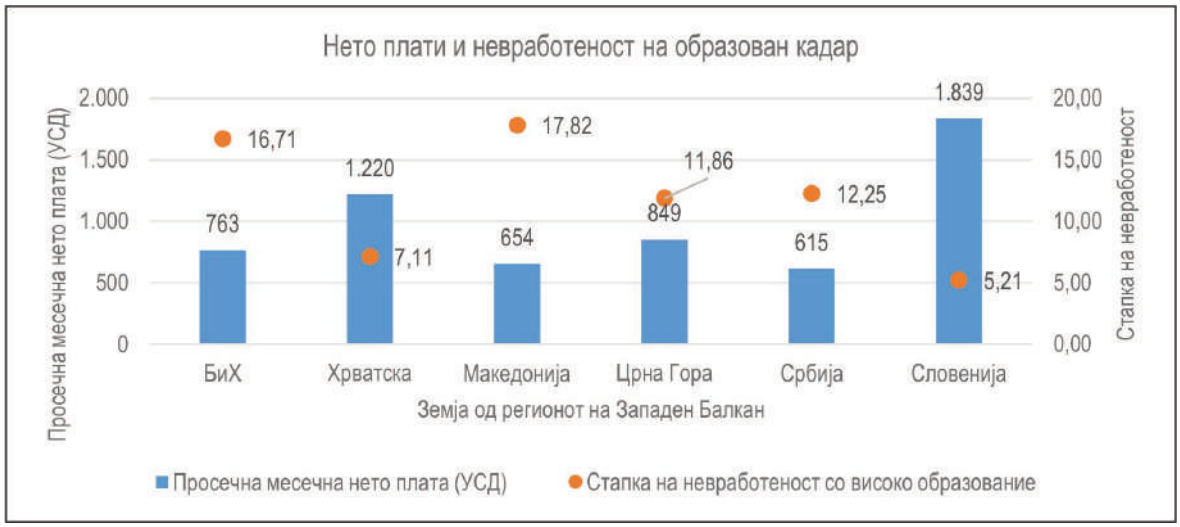
Податоците графикот 9 укажуваат на тоа дека спротивно на очекувањата, трите земји кои имаат повисока стапка на корпоративен данок (Србија, Словенија и Хрватска) имаат поголем прилив на странски директни инвестиции, додека земјите со пониски стапки на корпоративен данок (данок на добивка) (Македонија, Босна и Херцеговина и Црна Гора) имаат пониски приливи на странски директни инвестиции.

График 9: Странски директни инвестиции и даночните стапки во земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од Светска Банка https://data.worldbank.org/ и https://taxsummaries.pwc.com/

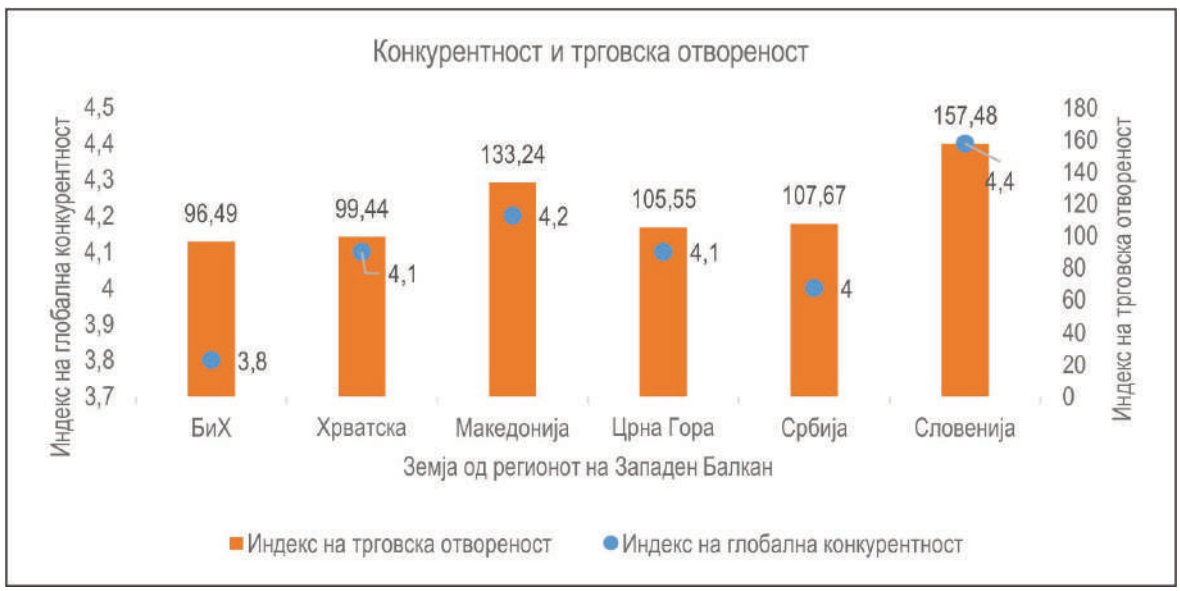
График 10: Нето месечни плати и невработеност на образован кадар во земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од Светска Банка https://data.worldbank.org/

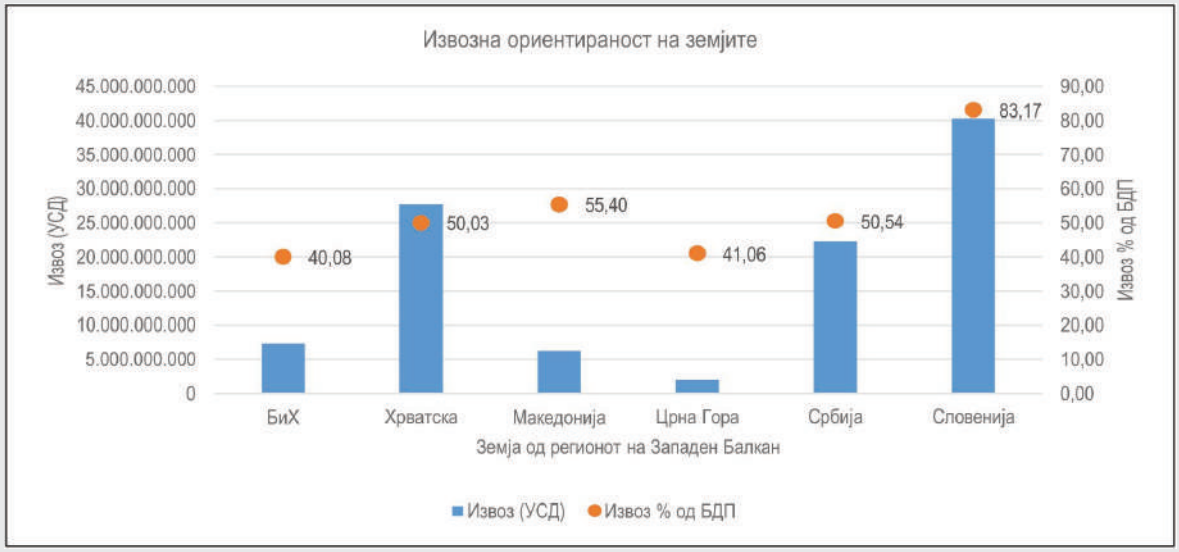
Од приказот за нето плати, забележуваме дека Србија како земја со највисок апсолутен износ на странски директни инвестиции има најниска просечна месечна нето плата во регионот. Приложените податоци покажуваат дека регионот се карактеризира со висока невработеност на високо образовано население, при што стапката е највисока во Северна Македонија каде изнесува 17,82%, а најниска во Словенија со 5,21%. Комбинацијата на ефтина работна сила и висок процент на невработено население со високо образование го прави регионот атрактивен за странските компании.

График 11 Индекси на глобална конкурентност и трговска отвореност во Западен Балкан



Извор: Податоци од Weforum Competitiveness index 2016-2017,
https://www.theglobaleconomy.com/rankings/trade_openness/

График 12: Извоз од земјите од Западен Балкан



Извор: Податоци од Светска Банка https://data.worldbank.org/

Во однос на индексот на глобална конкурентност и трговска отвореност, Словенија е земјата од регионот која има највисоки вредности на овие индикатори. Дополнително, Словенија бележи највисока вредност на извозот во апсолутна вредност и како процент од бруто домашниот производ. Од анализата на приложените податоци се чини дека приливите на странски директни инвестиции не се тесно поврзани со извозната ориентираност на земјата што е спротивно од очекуваното имајќи предвид дека странските компании се воедно извозни компании.

Дали постои врска помеѓу СДИ и БДП и дали државната помош влијае во носењето на одлуки за СДИ[105]

Во продолжение би сакале да оцениме дали постои корелација помеѓу БДП и СДИ за земјите кои ги анализираме и исто така, да оцениме дали државната помош влијае за носење на одлуки за СДИ. Ова е важно бидејќи сакаме да оцениме дали индиректно државната помош помогнала во растот на БДП и преку кој механизам но, исто така сакаме да оцениме и дали има индикации за deadweight loss - т.е. одобрување и доделување на стимулации на инвеститори кои и без тоа би инвестирале што предизвикува опортунитетен трошок; или да оцениме дали има индикации за beggar-thy-neighbour т.е. кога земјите се обидуваат да се надминат меѓусебно во однос на стимулациите со цел да привлечат инвеститори. Оценуваме линеарна регресиона равенка:

$$log\,(\text{СДИ}) = \alpha + \beta_1\, log\,(\text{БДП}) + \beta_2\, log\,(\text{Државна помош}) + \varepsilon$$

на достапните панел податоци за следните земји: Северна Македонија, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора, Хрватска, Словенија, Албанија и Косово. Притоа, зависната варијабла „СДИ" е приливот на странски директни инвестиции како процент од бруто домашниот производ. Независните варијабли се „БДП" - при што ја користиме стапката на раст на бруто домашниот производ и „Државна помош" - доделената државна помош во земјата како процент од бруто домашниот производ.

Бидејќи оценувањето на коефициентите на панел регресијата зависи од стационарноста на временските серии на варијаблите пред да ја оцениме регресијата, направивме Unit root тестови за стационарност. Резултатите од Levin Lin and Chu тестот покажуваат стационарност на сите варијабли во регресијата, односно конзистентност во процесот на генерирање на варијаблите при што податоците имаат аритметичка средина и варијанса кои не се менуваат со времето.

105) Деталните пресметките од економетриската анализа се достапни по барање на читателот.

За потребите за избор на правилниот модел на пресметка на панел регресиите (модел на фиксни ефекти наспроти модел на случајни ефекти) го користевме тестот на Hausman, при што нултата хипотеза дека методот на случајни ефекти е адекватен за оценување на регресијата не беше отфрлена бидејќи р-вредноста на тестот изнесува 0.5860 што е повеќе од 5%.

Користејќи го моделот на случајни ефекти, подолу е претставена оценетата регресиона равенка и резултатите од регресијата (Табела 1):

LOG (СДИ) = 0.2238 * LOG (БДП) - 0.1851 * LOG (Државна помош) - 1.2863

Табела 1: Резултати од анализа на регресија

Варијабла	Коефициент	t-статистика	р-вредност
Раст на БДП	0.2238	1.8504	0.0698
Државна помош	0.1851	1.9000	0.0628
Коефициент на детерминација (R2)	0,0954		

Извор: Пресметка на авторите, економетриски пакет Eviews8

Резултатите од линеарно регресионата анализа покажуваат дека моделот има низок коефициент на детерминација односно 0,0954 што значи дека независните променливи нецелосно ја објаснуваат промената на зависната варијабла, односно во моделот има изоставени варијабли. Сепак, ова не е академско-формална анализа туку анализа за политики и нам и овие резултати ни се доволни за индикативни сознанија.

Резултатите покажуваат дека постои позитивна корелација помеѓу странските директни инвестиции и растот на бруто домашниот производ, но и помеѓу странските директни инвестиции и доделената државна помош во земјата.

Резултатите од Granger тестот за каузалност укажуваат на тоа дека постои еднонасочна каузалност помеѓу варијаблата стапка на раст на бруто домашниот производ и странските директни инвестиции и тоа со временско задоцнување од шест периоди, **трендот во растот на бруто домашниот производ го предвидува трендот во странските директни инвестиции**. Дополнително, резултатите од Granger тестот на каузалност укажуваат на еднонасочна каузалност и помеѓу варијаблата доделена државна помош и странските директни инвестиции и тоа со временско задоцнување од два периода, **трендот во доделената државна помош го предвидува трендот во странските директни инвестиции**.

Овие наоди укажуваат на неколку работи за оние кои носат одлуки. Прво, БДП растот влијае на СДИ во носењето на нивните одлуки да инвестираат во оваа група на земји. Ова влијание најверојатно покрива подолг временски период на следење на ситуацијата со БДП од страна на СДИ. Второ, државната помош влијае на привлекување на СДИ. Разбирливо е БДП растот да привлекува СДИ бидејќи се очекуваат релативно повисоки приноси во земји кои растат побрзо.

Заклучоци

Феноменот на „трка до дното" се случува кога државите од една страна ги намалуваат даноците, а од друга страна ја зголемуваат државната помош за странските компании со цел да привлечат повеќе странски директни инвестиции во земјата споредено со соседните земји. Притоа, доколку ваквите политики не се адекватно дизајнирани и имплементирани на транспарентен начин може да предизвикаат ерозија на јавните приходи во секоја од земјите поединечно, но и во регионот како целина. Овој феномен е посебно изразен доколку истовремено странските директни инвестиции не придонесуваат за адекватно зголемување на економскиот раст во земјите, односно не соработуваат со локалните добавувачи и ги пренесуваат добивките од работата и инвестициите во земјите на матичните компании.

Согласно наодите од прегледот на литературата која ги анализира странските директни инвестиции и државната помош во регионот, државната помош и даночните олеснувања како мерки за привлекување на странски директни инвестиции се ефективни само доколку истите се придружени со квалитетни институции во функционални пазарни економии и притоа се доделени на транспарентен начин под претходно одредени услови кои решаваат одредени пазарни несовршености или пак поттикнуваат остварување на одредена социјална цел во земјата домаќин како намалување на невработеноста, развој на економските неразвиените региони или пак трансфер на технологија и знаења. Во редовните извештаи за напредокот на земјите, Европската Комисија години наназад укажува на нетранспаретност во доделувањето на државната помош во земјите во регионот.[106] Согласно заклучоците на Европската Комисија,[107] земјите од регионот треба да вложат напори кон градење на функционални и транспарентни институции. Дополнително, постоечките тесни мерки кои опфаќаат ценовни критериуми за привлекување на странски директни инвестиции (субвенции, ниска цена на трудот, директна помош за пониски капитални трошоци и слично) треба да се прошират во насока на задржување на постоечките инвестиции преку креирање втора генерација на структурни реформи кои ќе подразбираат трајни и одржливи услови за работа претежно кон стабилизација на политичкиот амбиент, креирање предвидлива бизнис клима, намалување на перцепцијата за корупција итн.

Наодите од анализата ни укажуваат на тоа дека земјите во регионот кои имаат повисоки износи на доделена државна помош воедно имаат и повисоки приливи на странски директни инвестиции. Меѓутоа, забележливо е и дека земјите во регионот кои имаат повисок економски раст имаат повеќе странски директни инвестиции од земјите со понизок раст. Од друга страна, спротивно на општоприфатената парадигма, земјите кои ги разгледуваме и кои имаат пониски даночни стапки имаат и пониски приливи на странски директни инвестиции од земјите со повисоки даночни стапки што е индикација за трка до дното во привлекување на СДИ со тесните мерки за привлекување кои ги применуваат. Во литературата ова е познато како beggar-thy-neighbour т.е. кога земјите се обидуваат да се надминат меѓусебно во однос на стимулациите (во случајот даночни) со цел да привлечат инвеститори. Словенија и Хрватска се земји членки на ЕУ, тие поповолно рангираат во владеење на право, транспарентност, перцепција за корупција од РС Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина. Јасно е дека овие земји членки на ЕУ ги користат широките мерки за привлекување на СДИ споредено со РС Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина кои користат мерки со пониски даночни стапки за да привлечат СДИ. Со други зборови, Северна Македонија, Црна Гора и Босна и Херцеговина мора да платат повисока премија за да привлечат СДИ со пониски даноци врз БДП поради неможноста да конкурираат со владеење на право, контрола на корупција, доверба во институции за кои категории Хрватска и Словенија се поконкурентни. Тоа го води овие земји кон beggar-thy-neighbour пракса т.е. кога овие земји да се обидуваат да се надминат меѓусебно во однос на стимулациите со цел да привлечат инвеститори што и е трка до дното.

На долг рок оние кои носат политики во РС Македонија треба да земат во предвид дека земјите со повисоки даноци имаат повисоки јавни приходи, а со тоа и повисоки инвестиции во инфраструктурата и образованието кои пак се клучни за привлекување на тие одржливи СДИ. Соодносот на приходите од даноци (не сметајќи ги задолжителните социјални придонеси) и БДП на земјите во регионот споредено со ЕУ како и земјите од ОЕЦД се значително пониски и додека овој сооднос на ниво на ЕУ е ~27% во регионот овој индикатор во зависност од земјата и годината се движи од ~18%-20%.

Иако регионот на Западен Балкан се карактеризира со ниски даноци на добивка и персонален данок на доход, сепак треба да се напомене дека истите стагнираат за време на анализираниот десетгодишен период, односно нема дополнителни намалувања на стапките, со тоа што во Србија од 2013 и во

106) 2019 Communication on EU Enlargement Policy, достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf и Извештаи на ЕК за напредокот на земјите кон Европската Унија, за различни години 2016-2019, достапни на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

107) Ибид.

Албанија од 2014 година стапките за данок на добивка се зголемени за пет процентни поени. Бидејќи за време на анализираниот период даночните стапки за данок на добивка и персонален данок не се намалени или пак растат, а од друга страна за време на анализираниот десетгодишен период и износите на државната помош како процент од бруто домашниот производ стагнираат и просекот на регионот за државна помош како процент од БДП е под просекот на земјите на Европската Унија, може да кажеме дека постојат индикации дека регионот во моментот го достигнале дното од „трката до дното", без притоа да сугерираме дека опасноста од повторување на истата е намалена.

Доделувањето на државна помош без транспарентни процедури значи и дискрециono трошење на јавни средства, посебно во отсуство на квалитетни анализи за трошоци и придонеси од странските компании кои добиваат државна помош. Дополнително, отсуството на ефективен национален надзор и регионална соработка во областа на контролата на државна помош се индикатор дека земјите обидувајќи се да привлечат странски директни инвестиции, без притоа да имаат заедничка стратегија и цели во областа на контрола на државната помош може да се натпреваруваат меѓусебно и лесно да западнат во замката на „трка до дното". Отсуството на овие механизми на надзор и соработка е критично и преставува своевидна опасност за регионот од феноменот на „трка до дното". Понекогаш е можно поради нетранспарентен и без соодветен надзор на доделување на државна помош да се одобри и додели државна помош за СДИ кои и без тоа би инвестирале во земјата, што води до високи опортунитетни трошоци и до ткн. deadweight loss.

Емпириската анализа на односот помеѓу варијаблите прилив на странски директни инвестиции, раст на бруто домашниот производ и државната помош покажува дека постои позитивна корелација помеѓу странските директни инвестиции и растот на бруто домашниот производ, но и помеѓу странските директни инвестиции и доделената државна помош во земјата. Тестот за каузалност покажа дека со временско задоцнување од шест периоди, трендот во растот на бруто домашниот производ го предвидува трендот во странските директни инвестиции. Дополнително, резултатите од Granger тестот на каузалност укажуваат на еднонасочна каузалност и помеѓу варијаблата доделена државна помош и странските директни инвестиции и тоа со временско задоцнување од два периода, т.е. трендот во доделената државна помош го предвидува трендот во странските директни инвестиции. **Оттука, сугерираме дека емпириската анализа за земјите од примерокот за анализираниот период покажува дека е индикативно државната помош позитивно да влијае за привлекување на странските директни инвестиции на краток рок, но дека на долг рок странските компании го насочуваат својот капитал кон земји кои имаат високи стапки на раст. Од друга страна пак, ова индиректно може да значи дека одржливи СДИ се во потрага по стабилни и развиени пазари каде правото владее и каде има доверба во институциите и кои освен тесни мерки и државна помош бараат и пошироки мерки за адекватни пазарни услови за водење на бизнис во услови на ефикасна пазарна економија**.

4. ПРЕПОРАКИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Странските инвестиции се важен катализатор за развој на земјата - домаќин на инвестициите, па оттука и привлекувањето преку поттикнувачки политики со нудење на различни стимулативни мерки се јавува и кај земјите од Западен Балкан. Стимулативните мерки кои се нудат на инвеститорите се најразлични фискални мерки од даночни намалувања и ослободувања и субвенционирање на инвестицијата до различни нефискални мерки кои ги приоритизираат странските инвеститори. Еден широко присутен инструмент за привлекување инвестиции кај земјите на Западниот Балкан се и слободните економски зони. Вкупниот број на зони во целиот регион на Западен Балкан брои четириесетина од кои најмногу во РС Македонија и Србија, и веројатно значително над економската оправданост за толкав број. Како што повеќе од земјите започнуваат да ги операционализираат, ризикот од зголемување на меѓусебната конкуренцијата заснована на државна помош, се зголемува и како и ризикот од штетно влијание за сите засегнати економии во регионот кои се дел од меѓусебната „трка" за странски инвестиции.[108] Со цел намалување на потенцијално негативните ефекти од трката на земјите во регионот со генерирање на неефикасности и ненефективности во економиите во регионот сметаме дека се потребни промени во регионалните политиките за привлекување на странските инвестиции и тоа во неколку аспекти:

1) Регионален пристап за привлекување на странски инвестиции:

- Спроведување на регионална политика за привлекување на странски инвестиции и креирање на систем проследен со процеси за нивна суштинска оценка на вредноста, ефектот и влијанието притоа водејќи сметка за принципите за слободна конкуренција и ефективна контрола на државна помош. Оттука, креаторите на политиките треба да преиспитаат која е додадената вредност на ваквите паралелни економии за кои важат различни правила.

- Потребата за регионална соработка и пристап се веќе детектирани и во регионалните планови поддржани од ЕУ. Земјите во регионот притоа не треба да ги искривуваат, одложуваат или заобиколуваат принципите на слободна конкуренција, контрола и транспарентност на државната помош на основа на неможноста за воспоставување на ефикасен систем, надзор или пак поради „одлагање" на потребните промени до полноправно членство во ЕУ.

- Државната помош може да биде фактор кој придонесува кон привлекување на инвестициите во регионот. Но, креаторите на политиките треба да ги одмерат придобивките од вака поттикнатите инвестиции и можните прелевања (spill overs) во домашната и регионалната економија, како и сите придружни расходи и загубени приходи од даночните ослободувања. Овие оценки треба исто така да ја земат предвид и одржливоста на инвестициите, особено поради ризикот компаниите да се реалоцираат по укинување на стимулациите.

- Потенцијалните негативни влијанија од поттикнување на регионална конкуренција во трката за странски инвестиции преку стимулативни мерки наложуваат засилен регионален дијалог. Бидејќи во оваа претпристапна фаза, економиите не се обврзани да се придржуваат кон одреден пакет стимулации сè додека не ги поминат границите на државната помош во рамки на ЕУ, создаваат можност за дисторзивни (distorting) ефекти со негативно влијание врз домашната и меѓународната конкуренција како и да доведат до неодржливи инвестиции.

2) Најори за подобрување на инвестициско и деловното опкружување преку неселективна примена на законите, предвидливост на регулатива, стабилност и отчетност

- Регионот на ЗБ има значителни конкурентски предности надвор од директните стимулации како што е непосредна близина до ЕУ пазарот, договорите за слободна трговија со ЕУ и со други земји надвор од ЕУ, веќе и така ниските стапки на даноци и релативно ефтината квалификувана ра-

108) Црна Гора има една слободна зона, но во однос на % на СДИ од БДП значително над другите земји во регионот

ботна сила. Но истовремено, е регион кој се соочува и предизвици од аспект на владеење на правото, предвидливост на регулативата, политичка стабилност, предвидливост на политиките, корупција, предизвици на пазарот на труд, итн. кои претставуваат примарни фактори во носењето на одлуките на инвеститорите за лоцирање на инвестициите и да се фокусираат на нивно унапредување.

- Препознавање на важноста на пошироките мерки за привлекување на СДИ, и тоа владеењето на правото, довербата во институциите, контрола на корупцијата и на градење на адекватна инфраструктура, квалитетен образовен систем према потребите на пазарот на работна сила како клучни во процесот на градење имиџ на атрактивна дестинација за странските компании;

3) Поголема ефикасност во контрола и ефективност во доделување на државна помош

- Спроведување на адекватни ex-ante и ex-post оценки и анализи кај сите проекти на кои се доделува државна помош, а во насока на оценување на перформансите и постигнување на целите. Препораката останува, дека стратегијата за привлекување СДИ да се унапреди во насока на задржување на постоечките инвестиции преку креирање нова генерација на структурни реформи кои нема да се базираат на тесни фискални мерки.[109]

4) Поголема транспарентност и отчетност во политиките за државна помош

- Креаторите, носителите на политики, контролата и надзорот, треба да бидат осигураат отчетност пред даночните обврзници за економската оправданост на доделените јавни средства и придонесот кон економијата како „најдобар" избран механизам, наспроти други можни алтернативи за привлекување инвестиции.

- Земјите од регионот треба да вложат засилени напори за унапредување на нивото на транспарентност при доделувањето на државната помош, да ја зајакнат улогата на телата за контрола, ефективноста на парламентарниот надзор, но и да се зголеми улогата на граѓанското општество во следење на државната помош;

- Јасност и транспарентност на критериумите и процедурите за доделување на државна помош, изборот на примателите и оправданост на трошоците. Потребна е транспарентност и достапност на информациите не само во доделените износи на државна помош туку и во анализи за трошоците и придобивките од доделената државна помош;

109) Види повеќе https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2016/04/1.-Analiza-Benefiti-od-FDI-TIRZ-Makedonija.pdf

Листа на користен материјал

1. 2019 Communication on EU Enlargement Policy, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-communication-on-eu-enlargement-policy_en.pdf
2. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 ,
3. Access to European Union Law, https://eur-lex.europa.eu/
4. Anastassoupulos, G. (2007), 'Countries' International Competitiveness and FDI: an Empirical Analysis of Selected EU Member-Countries and Regions', Journal of Economics and Business Vol. X – 2007, N°1 (35-52)
5. April 2015: Europe: The Western Balkans: 15 Years of Economic Transition, Washington D.C., IMF
6. Atoyan, R. and Jankulov, I., 2015, "Western Balkans: the Quest for Jobs", in Regional Economic Issues,
7. Bénassy-Quéré, A., Coupet, M. & Mayer, T. (2007), 'Institutional Determinants of Foreign Direct Investment', The World Economy, doi: 10.1111/j.1467-9701.2007.01022.
8. Bhandari, Rabindra, Dharmendra Dhakal, Gyan Pradhan, and Kamal Upadhyaya, (2007) "Foreign Aid, FDI and Economic Growth in East European Countries." Economics Bulletin, Vol. 6, No. 13 pp. 1-9
9. Center for Economic Analyses (CEA), 2016, "Benefits and Costs from Foreign Direct Investments in the Technological Industrial Development Zones in the period of 2007–2014", Skopje. from http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2016/04/1.-Benefits-and-costs-from-FDI-in-TIDZ-ENG.pdf.
10. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 131, Datë. 9/10/2012,Për miratimin e hartës rajonale të ndihmës Shtetërore,
11. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 132, Datë. 14/09/2018, Për miratimin e rregullores "Për kushtet dhe procedurat e dhënies dhe autorizimit të disa kategorive të ndihmës shtetërore".
12. Fletorja Zyrtare e Republikës së Shqipërisë Nr. 132, Datë. 14/09/2018, Për miratimin e rregullores "Për kushtet dhe procedurat e dhënies dhe autorizimit të disa kategorive të ndihmës shtetërore".
13. Foreign investor perspectives and policy implications, 2017/2018, World Bank Group
14. Mencinger, J. (2003), 'Does Foreign Direct Investments Always Enhance Economic Growth?, KYKLOS, Vol. 56 – 2003 – Fasc. 4, 491–508
15. Multi-Annual Action Plan for Regional Economic Area in the Western Balkan Six,
16. Nikolov, M. & Stojanovic, S. (2017), 'Corporate Tax Incentives in Transitory Economies: Case of the Republic of Serbia and Republic of Macedonia', MEST Journal
17. Nikolov, M. (2017), 'Opportunity cost of PT (Profit tax) to other taxes regarding the audit: Are the tax holidays in Macedonia worth the cost?', Fiscal Reform Project
18. OECD (2003), Checklist for Foreign Direct Investment Incentive Policies, https://www.oecd.org/investment/investment-policy/2506900.pdf
19. OECD (2017), 'Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges', Global Relations – South East Europe, достапно Мај 2020 на http://www.oecd.org/south-east-europe/SEZ_WB_2017.pdf
20. Philipsen, N.J. (2016), 'From Market Integration to Fiscal Discipline: Analysing the Goals of EU State Aid Policy from an Economic Perspective', SSRN Electronic Journal
21. Regional Investment Reform Agenda (RIRA) the Western Balkan Six, https://www.rcc.int/docs/410/regional-investment-reform-agenda-for-the-western-balkans-six
22. Sedmihradsky, M. & Klazar, S. (2002), 'Tax Competititon For FDI in Central-European Countries', CESifo Working Paper No. 647 (1)
23. South East Europe 2020 Strategy, https://www.rcc.int/pages/86/south-east-europe-2020-strategy
24. South East Europe 2020: 2019 Annual report on implementation, https://www.rcc.int/docs/479/south-east-europe-2020-2019-annual-report-on-implementation-rn,
25. State Aid Guideline, Republic of Kosovo, Government, https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/B7F80FAF-32A8-4DC0-BB5A-C959B70F4759.pdf#
26. State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf

27. Uredba o bližim kriterijumima, uslovima i načinu dodjele državne pomoći ("Sl. List Crne Gore", br. 27/10 34/11, 2014, http://www.azzk.me/

28. Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći ("Sl. Glasnik RS", br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 i 119/2014), http://www.kkdp.gov.rs/doc/propisi/UREDBA%20drzavna%20pomoc.pdf

29. Uredbu o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sluzbene novine Federacija BiH, 27/2008), http://www.szdp.gov.ba/

30. Velickovski, I. & Petreski, M. (2019), 'Size, competitiveness and FDIs: Small or transition country curse?', Small States & Territories, Vol. 2, No. 1, 2019, pp. 23-40.

31. World Bank. 2018. Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1175-3.

32. Бенефити и трошоци од странските директни инвестиции во технолошко-индустриските развојни зони Случај: Македонија за периодот 2007-2014 година, ЦЕА, 2016, види повеќе на https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2016/04/1.-Analiza-Benefiti-od-FDI-TIRZ-Makedonija.pdf

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

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

35. Европска комисија, Конкуренција, Контрола на државна помош, , https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

36. Закон за контрола на државната помош на РМ Сл Весник 145/2010

37. Извештаи на ЕК за напредокот на земјите кон Европската Унија, за различни години 2016-2019, достапни на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

38. Николов, М., Цуцулоска, С. & Гарванлиева, В. (2014), 'Парламентарен надзор над политиките за конкурентност, државна помош и привлекување странски директни инвестиции во земјите од Западен Балкан', стр. 43

39. Уредба за регионална помош на РСМ Сл. Весник 109/2013, http://kzk.gov.mk/

ПРИВЛЕКУВАЊЕ

на странските инвестиции
во регионот на Западен Балкан
и државната помош:
трка до дното или неопходност?