

**Бриф за јавни политики за државна помош:**

**Политиките за привлекување странски  
инвестиции во регионот: трка до дното  
наспроти регионална соработка**

**Предизвик:**

- Отсуството на ефективен национален надзор и регионална соработка во областа на контролата на државна помош претставува опасност за земјите кои обидувајќи се да привлечат странски директни инвестиции, без заедничка стратегија и цели, меѓусебно да се натпреваруваат и лесно да западнат во замката на „трка до дното“.
- Поради нетранспарентни процедури и без соодветен надзор на доделување на државна помош се отвора можност да се одобри и додели државна помош која е неефективна и неефикасна водејќи до појава на *deadweight-loss* кога инвеститорите и без стимулативните мерки би инвестирале во земјата.

**Препорака:**

- Земјите од регионот треба да вложат засилени напори за унапредување на нивото на транспарентност при доделувањето на државната помош.
- Стратегијата за привлекување на странски компании во регионот треба да биде координирана помеѓу земјите и да се зголеми регионалната соработка преку воспоставување мрежа на надлежните тела за контрола на државната помош; воспоставување на заедничко координативно тело; развивање регионални упатства за транспарентност на државната помош; развивање на заедничка методологија за оценување; но и заеднички мерки 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.

**Земјите од Западен Балкан и  
ЕУ легислативата за државна  
помош**

Земјите во регионот на Западен Балкан во моментот се во различни фази од процесот на европска интеграција

но сите имаат потпишано Спогодби за стабилизација и асоцијација (ССА) со Европската Унија. И додека ни една од земјите кандидатки за членство во ЕУ сè уште не отворила преговори за Поглавје 8 од законодавството, со кое

се уредува политиката на конкуренција и државната помош, како потписнички на ССА, сите земји со ССА *се обврзале да ја усогласат својата национална легислатива со легислативата за државна помош на Европската Унија во рамка од пет години од потпишувањето на соодветните договори.*

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 бруто домашниот производ.

Земјите од Западен Балкан во моментот се *ограничени во висината на државната помош што можат да ја доделат, но не и во 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 членки на ЕУ.

Ова дава значајни предности на земјите од ЗБ, особено во однос на регионалните конкуренти кои пак веќе се членки на ЕУ, и според Упатството на ЕК за регионална државна помош за 2014-2020 година, потребно е при барање на дозвола за доделување на државна помош да обезбедат детални докази дека избраната алатка за државна помош има најмалку дисторзивни (distorting) ефекти врз конкуренцијата споредено 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.

Освен државната помош како и ниските даноци регионот се одликува и со низа други поволности за странските компании како на пример географската близина до европскиот пазар, договорите за слободна трговија со Европската Унија и други големи економии, ефтината работна рака и високиот процент на невработени со високо образование.

## **Предизвици кои произлегуваат од државната помош во Западен Балкан**

Горенаведените конкурентски предности ги прават земјите од Западен Балкан атрактивни за странските компании. Од друга страна, овие земји во потрага по странски капитал доделуваат државна помош за да ги привлечат странските директни инвестиции. Меѓутоа, регионалната конкуренција (location competition) за привлекување на инвестиции преку низа на стимулативни мерки (а „листата“ е долга), кои се достапни за креаторите на политиките, како позитивни исто така може да имаат и негативните ефекти врз јавните финансии преку:

- **неефективност** – кога придобивките за економијата која е домаќин на СДИ не ги надминуваат буџетските трошоци за нивно привлекување; поради немање или „лошо“ направени кост-бенефит анализи на програмите за привлекување на СДИ;

- **неефикасност** – кога придобивките ги надминуваат трошоците, но притоа не се максимизираат придобивките и/или минимизираат трошоците;

- генерирање на **опортунитети трошоци** - ограничените јавни ресурси се распределуваат на стимулативни мерки за СДИ, а кога истите би можеле да бидат алоцирани на попрофитабилни алтернативи;
- **deadweight loss/непотребен терет**—кога се субвенционираат инвестиции кои би се случиле и без стимулативните мерки;
- **поттикнување на меѓусебна конкуренција**, beggar-thy-neighbour кога се воведуваат неурамнотезени стимуланти поради кои на долг рок другите земји реагираат нудејќи слични или „подобри“ услови за привлекување на инвеститори, и земјите се обидуваат да се надминат меѓусебно во стимулациите за привлекување инвеститори.

Според ОЕЦД (Листа за проверка за политики за поттикнување на СДИ, 2011) за корисноста од странските директни инвестиции се наведува дека

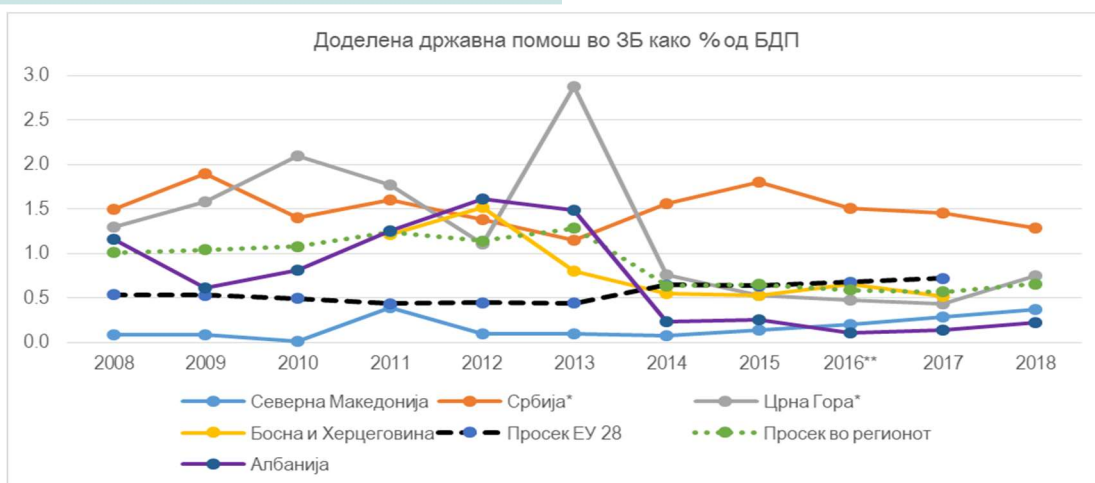
*„најефикасните политики за привлекување СДИ се оние кои го подобруваат општото економско и деловно опкружување на една земја, наместо оние кои се насочени кон*

*даночни олеснувања, финансиски субвенции и регулаторни исклучоци за странски претпријатија и за некои инвеститори“.*

Доколку земјите при привлекување на странски директни инвестиции ги зголемуваат јавните расходи за државна помош и ги намалуваат јавните приходи преку намалување на даночните стапки може да предизвикаат **ерозија на јавните финансии во секоја од земјите одделно, но и во регионот како целост**. Со други зборови, со цел зголемување на атрактивноста како дестинација за странски капитал и натпреварувајќи се со соседните земји во градење имиџ на најповолна земја за странски инвестиции, земјите лесно може да западнат во замката на „трка до дното“ посебно доколку тоа го прават без координирана регионална стратегија за државна помош и без адекватен национален надзор.

## Што покажуваат податоците?

Доколку се анализираат трендовите на земјите во регионот, државната помош во последната деценија (2008г-2018г)



Извор: Извештаи на надлежните национални тела за контрола на државна помош

се движи од 1.3% со намалување до 0.7%, додека во истиот период на просечното ниво на ЕУ-28, релативната вредност на државна помош се движи од 0.5% до 0.7%.

Трендот на конвергирање со намалување на релативните индикатори кон ЕУ просекот, кај земјите од ЗБ е посебно видлив по 2014 година. Иако регионот на Западен Балкан се карактеризира со ниски даноци на добивка и личен данок на доход, сепак треба да се напомене дека истите стагнираат и нема дополнителни намалувања на стапките, со тоа што во Србија од 2013 и во Албанија од 2014 година стапките за данок на добивка се зголемени за пет процентни поени.

Бидејќи за време на анализираниот период кај земјите во регионот даночните стапки за личниот данок на доход и данокот на добивка не се намалуваат односно некаде растат, а од друга страна за време на анализираниот десетгодишен период и износите на државната помош како процент од бруто домашниот производ стагнираат, а просекот на регионот е под просекот на земјите на Европската Унија, укажува дека постојат *индикации дека регионот на ЗБ во моментот го достигнал дното од „трката до дното“, што не значи дека опасноста од повторување е намалена.*

## **Потребата од регионална соработка**

*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“.*

Стратегијата 2020 за ЈИЕ (South East Europe 2020 Strategy), инспирирана од Стратегијата на Европа 2020, се фокусира на регионалната соработка преку заеднички пристап кон патот кон ЕУ. Во неа заштитата на конкуренцијата и контролата на државната помош јасно се наведуваат како значајни во унапредувањето на регионалната економска конкурентност.

Според стратегијата, зајакнување на конкуренцијата во економското опкружување во регионот ЗБ е од клучно значење за поддршка на слободниот проток на стоки и услуги, како и за фер-поле за влез на СДИ.

Сепак напредокот во имплементацијата на Стратегијата во полето за заштитата на конкуренцијата и контролата на државната помош е ограничен, потврдено и во МАП РЕА (Повеќегодишен акциски план за регионална економска област) според кои: *„.....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 неефикасни државни претпријатија, големата неформална економија и големите шеми за државна помош за СДИ“*

Мерките и препораките во делот на контролата на државна помош се однесува на воспоставување мрежа на надлежните тела за заштита на конкуренцијата, како и воспоставување на заедничко координативно тело и

развивање регионални упатства за транспарентност на државната помош и тоа: „...[во] 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 елиминирање на преостанатите дискриминаторски практики на пазарите за јавни набавки

## Препораки

- 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.

- Воведување **мерки за подобрување на нивото на регионална усогласеност** на земјите од Западен Балкан наместо за поттикнување на „трка до дното“ и елиминирање на дискриминаторски практики на пазарите за јавни набавки.

- Земјите во регионот 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.

- Примена на регионални **стандарди и принципи за транспарентност**, управување и предвидливост кои произлегуваат од поглавјето за заштита на конкуренцијата и државната помош

- Пристап до **информации** за иницијативите/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,

---

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

---

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