

Студија на политиките бр. 34

**МЕРЕЊЕ НА ЕКОНОМСКИТЕ ЕФЕКТИ
ОД ДРЖАВНАТА ПОМОШ ДОДЕЛЕНА
НА ПРИВАТНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Случајот на владиниот План
за економски раст



Norwegian Embassy
Belgrade

B | T | D

The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

„Овој проект е финансиски поддржан од Амбасадата на Кралството Норвешка во Белград <https://www.norway.no/en/serbia/> и Балканскиот фонд за демократија, проект на Германскиот Маршалов фонд на САД.

Ставовите изразени во оваа публикација не неопходно ги одразуваат оние на Амбасадата на Кралството Норвешка, Балканскиот фонд за демократија, Германскиот Маршалов фонд на САД, или нивните партнери.“

**МЕРЕЊЕ НА ЕКОНОМСКИТЕ ЕФЕКТИ ОД ДРЖАВНАТА
ПОМОШ ДОДЕЛЕНА НА ПРИВАТНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Случајот на владиниот План за економски раст

Автор:

Марјан Петрески

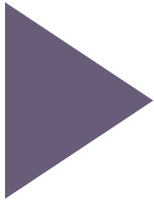
Универзитет Американ колеџ Скопје

Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, Скопје

**Придонес кон студијата во делот на ракување со податоци и
преглед на литература:**

Десанка Димитрова

Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, Скопје



ПРИЗНАНИЕ

Finance Think би сакал да изрази благодарност до Фондот за иновации и технолошки развој за неговата отвореност во обезбедувањето на податоците и на информациите што беа неопходни за спроведување на оваа импакт евалуација. Изразуваме особена благодарност до господин Фатмир Битиќи, заменикот на претседателот на Владата задолжен за економски прашања и до господин Јован Деспотовски, директорот на Фондот за иновации и технолошки развој, за нивниот личен придонес во процесот на обезбедување податоци. Исто така, изразуваме благодарност до Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, чијашто инволвираност евентуално придонесе кон позитивен и навремен одговор од Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот. Ние, оттука, изразуваме благодарност до Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот за конечното обезбедување на бараните податоци. За крај, изразуваме благодарност до двајцата внатрешни рецензенти: д-р Благица Петрески и д-р Бојан Србиноски, кои дадоа корисни коментари и сугестии.



СОДРЖИНА

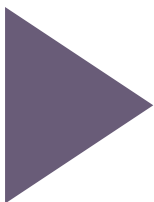
1. Вовед	7
2. Преглед на литература	13
2.1. Ефект на поттик	14
2.2. Директни ефекти од државната помош врз примачите од производствениот сектор	17
2.3. Карактеристики на примачите како фактор за ефективноста	19
2.4. Избор на инструмент на политиката како фактор за ефективноста	20
2.5. Трошочна ефективност на државната помош	21
2.6. Нарушување на конкуренцијата	22
2.7. Резиме	25
3. Програми за државна помош што се предмет на евалуација	27
3.1. Државна помош што произлегува од Законот за финансиска поддршка на инвестиции – ЗФПИ државна помош	27
3.2. Државна помош преку Фондот за иновации и технолошки развој – ФИТР државна помош	30
3.3. Евалуираните програми преку призмата на правилата за државна помош	33
4. Дизајн на импакт евалуацијата	41
4.1. Логика на интервенцијата и индикатори на исходот	42
4.2. Каузалитет, контрафакт и метод на оценување	46
4.3. Податоци	52
5. Резултати и дискусија	55
5.1. Трошочна ефективност на програмите за државна помош	55
5.2. Каузални ефекти од ЗФПИ државната помош	57
5.3. Каузални ефекти од ФИТР државната помош	63
5.4. Индикативна споредба на двата вида државна помош	69
6. Заклучок и импликации за политиката	71
7. Референции	76
АНЕКС 1 – РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА ВО ДЕТАЛИ	85

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ

Табела 1: Одредби за ефектот на поттик и за транспарентност во актите на ЕУ за државна помош соодветни за ЗФПИ	37
Табела 2: Третираны и споредбены групи за двете анализирани програми за државна помош	49
Табела 3: Тест за рандомизацијата меѓу третираната и споредбената група	58
Табела 4: Ефекти од ЗФПИ државната помош – просечен ефект од третманот врз третираните	62
Табела 5: Тест за рандомизацијата меѓу третираната и споредбената група	63
Табела 6: Ефекти од ФИТР државната помош – просечен ефект од третманот врз третираните	68
Табела 7: ФИТР наспроти ЗФПИ државна помош – просечен ефект од третманот врз примачите на ФИТР во однос на примачите на ЗФПИ	70

ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ

Графикон 1: Логика на интервенцијата	43
Графикон 2: Ефект од интервенцијата – третираната и споредбената група се идентични	47
Графикон 3: Ефект од интервенцијата – споредбената група е различна	48
Графикон 4: Просечна разлика во клучниот исход и поврзана трошочна ефективност на програмите за државна помош	56
Графикон 5: Дистрибуција на оценката за веројатноста на избор – ЗФПИ државна помош	59
Графикон 6: Оценување на квалитетот на спарувањето – ЗФПИ државна помош	60
Графикон 7: Дистрибуција на оценката за веројатноста на избор – ФИТР државна помош	64
Графикон 8: Оценување на квалитетот на спарувањето – ФИТР државна помош	64



1. ВОВЕД

Северна Македонија е рангирана на 126. место во категоријата „Домашна конкуренција“ од вкупно 141 земја опфатени во Глобалниот индекс за конкурентност¹ 2019 година од Светскиот економски форум, што значи дека се наоѓа меѓу најлошите во обезбедување пазарна ефикасност. Слично на ова, во рамки на оваа категорија е рангирана на 112. место во „Дисторзивен ефект од даноците и од субвенциите врз конкуренцијата“. Двете рангирања се, исто така, најлоши во споредба со другите аспекти на конкурентноста на Северна Македонија. Тие силно сугерираат дека додека здравата пазарна конкуренција, и дома и во странство, е важна за поттикнување на пазарната ефикасност, државата не успева да осигури дека најефикасните фирми се тие што просперираат. Овој заклучок е во најновиот Извештај за напредокот на Северна Македонија во 2020 година од ЕУ², кој тврди: „Државата е умерено подготвена во областа на политиката на конкуренција. Не е направен прогрес на ова поле за време на извештајниот период“ (стр. 67).

Причините за лошиот перформанс на земјата во однос на индикаторот за „конкуренција“, можеби, се повеќестрани: од една страна, владите често беа многу бавни во спроведувањето ефикасни реформи, што често го спречуваше развојот на економијата и, особено, на приватниот сектор; од друга страна, пазарните сили, можеби, се предодредени од тоа што е наследено од поранешните социјалистички времиња и од приватизацијата на државниот капитал (која се смета за неефикасна) што следувааше, при што двете создадоа пазарна структура што не е особено поволна за поттикнување

¹Погледнете ги рангирањата во целост на: [link](#)

²https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf

на конкуренцијата и на ефикасен пазар на добра. Други објективни фактори, како големината на пазарот, веројатно, исто така, имаа ограничувачка улога. Сепак, има еден фактор што е под целосна контрола на владата, но, можеби, беше искористен со неговата моќ да го наруши пазарот, додека се остваруваа други цели, често софистички политички. Државната помош – која претставува предност дадена на селективна основа на приватни претпријатија од страна на државните органи која има потенцијал да ја наруши конкуренцијата и, во најширока смисла на зборот, се однесува на: директни субвенции, доделување државни немонетарни ресурси, ослободување од плаќање даноци и социјални придонеси, давање заеми по дисконтирана каматна стапка итн. – можеби влијаела во насока на нарушување на пазарите, обесхрабрување на конкуренцијата, зголемување на зависноста од државни пари и со тоа вкупно намалување на економската ефикасност. Имено, додека придобивките од контрола на државната помош се јасни, таа може да ја намали економската благосостојба преку намалување на поттикот на фирмите да ја подобрат својата ефикасност и преку овозможување помалку ефикасните да преживеат или дури и да се прошират за сметка на поефикасните (Buelens et al. 2007). Дополнително, државната помош може да ја одврати конкуренцијата од влез на пазарот, со што се намалува благосостојбата на потрошувачите (Martin and Strasse, 2005).

Има два предоминантни факти што прелиминарно ги поддржуваат овие тврдења. Прво, „субвенциите за приватниот сектор“, кои произлегуваат од општиот владин буџет на Северна Македонија, не постоеја во 2006 година; додека во 2018 година изнесуваа до 9,8 проценти од сите владини трошоци.³ Слично на тоа, „земјоделските субвенции“ не постоеја во 2006 година, додека во 2018 година изнесуваа до 3,1 проценти од сите владини трошоци.⁴ Во последните 14-15 години произлегоа или беа интензивирани други програми за државна помош, вклучувајќи ослободување од плаќање даноци и доделување државно земјиште за странски директни инвестиции,

³Извор: Government Finance Statistics, International Monetary Fund

⁴Извор: Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој: [link](#)

субвенционирање камати на заеми доделени преку Развојната банка на Северна Македонија, субвенционирање авиопревозник за превоз на патници, и така натаму.

Програмата за субвенционирање странски дојдовни компании, позната како „Invest in Macedonia“ остана најпозната, како програма што им обезбеди дарежлива државна помош на таквите компании во форма на директни грантови и палета ослободувања, а истовремено „не беше во согласност со законодавството за државна помош“ (Извештај за напредокот од ЕУ, 2019, стр. 65). Владината транспарентност во поглед на субвенционирањето странски приватни компании беше особено критикувана бидејќи беше придружена со екстравагантни трошоци за промотивни кампањи и тури. Новата влада од 2017 година пристапи кон откривање на износот на државна помош доделена на странските компании и на поврзаните трошоци, при што беше објавен износ од 225 милиони евра за период од околу една деценија.

Додека ефектите од таквата државна помош за приватни претпријатија врз ефикасноста на домашниот пазар (иако донекаде беа заштитени преку концептот на технолошко-индустриски развојни зони) никогаш не беа испитани или земени предвид на предизвикувачки начин, програмата, всушност, се прошири во 2017 година, со цел да бидат вклучени и домашните компании преку субвенционирање на нивно проширување на производството, инвестиции, извоз, вработувања, меки мерки за зголемување на конкурентноста и така натаму.

За да се оствари оваа цел, во 2017 година беше усвоен План за економски раст 2018-2021 година на владата. Тој се состои од три столба: поддршка на инвестициите и на вработувањата (столб 1), освојување нови пазари (столб 2) и поддршка на иновациите (столб 3). Првите два столба се операционализираат преку Законот за финансиска поддршка на инвестиции (ЗФПИ), усвоен во 2018 година (и изменет во 2019 година), додека третиот столб преку Среднорочната програма на Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР), со проценета (планирана) вредност од околу 100 милиони евра, односно околу еден процент од БДП.

Сепак, додека со текот на времето државната помош доделена на приватни претпријатија продолжи да се зголемува, сè уште постојат значителни

пропусти. Тие продолжуваат да се однесуваат на правилата за државна помош и на преостанатиот простор за дискреција, што ја потценува нејзината ефикасност и транспарентност. Додека ЗФПИ претставува чекор напред на ова поле, сè уште е многу тешко да се најдат уредни информации за тоа кој ја добил помошта. Главната загриженост во овој поглед дадена во Извештајот за напредок од ЕУ за 2020 година се однесува на фактот дека голем дел од државната помош што се доделува на ниво на фирми сè уште го поддржува нивниот работен капитал (нето-обртен капитал), место да ги подобри нивните способности да се натпреваруваат преку подобрување на продуктивноста или да ја зголеми домашната додадена вредност. Транспарентноста од ФИТР во овој поглед е на едно ниво погоре, како во однос на правилата за исплата на државната помош, така и во однос на врзувањето на исплатените средства со продуктивниот капацитет на компаниите повеќе отколку со нивниот работен капитал.

Во секој случај, ефектите од државната помош врз ефикасноста и конкуренцијата во Северна Македонија никогаш не биле испитани ниту, пак, соодветно разбрани од клучните фактори, а уште помалку од општата јавност. Додека јавниот дискурс беше често преплаван со информации за државната помош, главниот интерес се однесуваше на износот што е потрошен и дали постојат сомнежи за злоупотреба. Ниту владата, ниту примачите, ниту конкурентите што не примаат помош, ниту медиумите, ниту граѓанското општество кога било се запрашаа за големината на моќта за нарушување на пазарната конкуренција и за (не)ефикасноста што би можела да биде предизвикана од таквото големо трошење. Со други зборови, знаењето, доказите и свеста остануваат сиромашни во разбирање на тоа дали приватните примачи на државната помош што работат во нормални услови на пазарна економија би можеле да ја реализираат инвестицијата за која станува збор и да ги постигнат истите резултати.

Целта на оваа студија е да продуцира робустни квантитативни докази за ефектите од државната помош врз ефикасноста на приватните претпријатија и врз пазарната конкуренција, со примена на владината програма за субвенционирање компании во Северна Македонија во рамките на Планот за економски раст 2018-2021 година. За да ја оствариме оваа цел, се потпираме

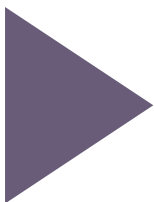
на ригорозниот метод на импакт евалуација, посебно специфично на техниката „разлика во разликите“, за да го изолираме ефектот од државната помош со употреба на низа индикатори за ефикасност и за конкуренција. Имено, ги набљудуваме претпријатијата што добиле државна помош, наспроти споредбена група од слични претпријатија што почнале инвестиција или се обврзале да инвестираат, но кои не добиле државна помош. Втората ја црпиме од пулот на одбиени апликанти за анализираните програми за државна помош. Ги анализираме двете програми – кои заради поедноставување ги нарекуваме ЗФПИ државна помош и ФИТР државна помош – реализирани за време на 2018 година или на крајот на 2018 година, така што во можност сме да ги споредиме 2017 година или 2018 година (пред доделувањето) и 2019 година (по доделувањето).

Резултатите се следниве. ЗФПИ државната помош во голема мера се покажа како неефективна. Не предизвика речиси никакви разлики во продажбата, инвестициите, платите или профитот кај примачите, во споредба со тоа што беше утврдено кај споредбените претпријатија што не примиле помош. Меѓутоа, придонесе за создавање повеќе работни места, при што трошокот по создадено работно место изнесува речиси 28 илјади евра. Од друга страна, ФИТР државната помош се покажа како значително ефективна. Благодарение на субвенцијата, примачите беа во можност да ги зголемат своите приходи од продажба, продуктивноста на трудот и инвестициите во технологија во нематеријална форма. Меѓутоа, не беа создадени повеќе работни места или повисоки плати. Вкупно, позитивните резултати предизвикани од ФИТР државната помош доведоа до голем пораст на профитот, убедливо надминувајќи го порастот на профитот кај спарените претпријатија што не примиле помош, при што примачите биле преплавени со готовина, што може да сугерира дека вишокот профит не бил целосно воден од порастот на приходите, инвестициите и на продуктивноста, туку и од вишокот генерирана готовина во компанијата како резултат на државната помош.

Студијата е прва од ваков вид во Северна Македонија. Како таква, носи неколку новитети на различни нивоа. На академско ниво, ја збогатува литературата со евалуација на програми за државна помош во земја во развој. На практично ниво, студијата е прва во земјата што ригорозно испитува

каква било програма за државна помош. На ниво на политика, студијата има потенцијал да го смени дискурсот на разгледување програми за државна помош од страна на носителите на политика во иднина. На ниво на јавно разгледување, студијата, исто така, има потенцијал да го смени дискурсот на јавната дебата од субјективен и концентриран на износ, во воден од податоци и базиран на докази, притоа фокусирајќи се на ефикасноста на државната помош и на импликациите врз конкуренцијата.

Студијата е структурирана на следниов начин. Секција 2 нуди опсежен преглед на литература. Секција 3 го опишува Планот за економски раст 2018-2021 година, со цел да се прикажат карактеристиките на двете програми за државна помош што се предмет на евалуација: ЗФПИ државна помош и ФИТР државна помош. Секција 4 дава детален преглед на применетата техника на импакт евалуација. Секција 5 ги презентира резултатите и нуди дискусија. Секција 6 заклучува и нуди импликации за политиката.



2. ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРА

Емпириската литература за ефективноста на државната помош што се доделува на бизнис-секторот ретко е опсежна; студиите најчесто испитуваат одредени шеми и / или видови помош (регионална, хоризонтална итн.). Според Ginevičius et al. (2008), државната помош може да се додели за да се остварат повеќе цели и тешко е да се интегрираат сите можни ефекти во еден индикатор. Општо земено, ефектите од државната помош може да се агрегираат во: директни ефекти врз примачите, индиректни ефекти во насока на остварување на целта и ефекти врз конкуренцијата и трговијата⁵ (DG Competition, 2013). Во прегледот на литература ќе се фокусираме на првите – директните ефекти, со оглед на тоа што државната помош се доделува за да се оствари одредена цел(и) првенствено преку менување на однесувањето на примачите, што потоа, можеби, а, можеби не, ќе го смени однесувањето на конкурентите и ќе предизвика позитивни или негативни индиректни ефекти и ефекти врз конкуренцијата и трговијата (DG Competition, 2009). Дополнително, индиректните ефекти се поврзани со ефектите врз конкуренцијата и трговијата, на пример, прелевање на зголемувањето на инвестициите кај конкурентите се смета за позитивен индиректен ефект од субвенција за инвестиции, а намалувањето може да се смета и за негативен индиректен ефект и за нарушување на конкуренцијата (DG Competition, 2013). Ние само кратко се осврнуваме на емпириската литература за нарушување на конкуренцијата бидејќи е релативно нова и сиромашна (Buts and Jegers, 2013) и значително хетерогена.

⁵Илустрација на ефектите и за индикаторите за резултатите (не е сеопфатна) може да се најде на стр. 32 (според видот помош) и на стр. 35 (според групирањето на ефектите) на следниов [линк](#)

Овој преглед цели да ги анализира директните ефекти од шеми на државна помош во форма на субвенции, евалуирани преку *ex post* анализа. Постојат одделни области во литературата каде што фокусот е ставен на ослободување од плаќање даноци, заеми, субвенционирање каматни стапки и други форми на државна помош, на кои не се осврнуваме во детали. Исто така, забележуваме дека постои можност, според дефиницијата од законодавството на ЕУ⁶, дел од шемите што се вклучени да не претставуваат државна помош.

Прегледот на литература е организиран на следниов начин. Прво го претставуваме ефектот на поттик (*incentive effect*), како почетна точка на речиси секоја анализа што го евалуира импактот од државната помош. Потоа, ги анализираме директните ефекти од државната помош во производствениот сектор; само кратко се осврнуваме на услужниот сектор бидејќи, според нашите сознанија, ова поле не е многу истражено. Понатаму, се осврнуваме на карактеристиките на примачите и на доделената помош како фактори што влијаат на ефикасноста, а, исто така, се осврнуваме и на мерењето на трошочната ефикасност и на можните видови нарушување на конкуренцијата. За крај, даваме заклучок.

2.1. ЕФЕКТ НА ПОТТИК

Ефектот на поттик е каналот преку кој се очекува државната помош да оствари одредена цел или цели, во насока на адресирање одреден пазарен неуспех или остварување друга цел од општ интерес (DG Competition, 2009). Државната помош треба да го поттикне примачот да го смени своето однесување, односно да преземе активност (инвестиција, проект за истражување и развој итн.) што не би ја направил без државната помош или би ја направил на помалку посакуван начин (DG Competition, 2009). Дополнително, однесувањето треба да води кон остварување на целта за која се доделува помошта (DG Competition, 2009), а не да ги поттикне примачите да преземат поризични проекти што се помалку полезни за општеството (Nicolaidis, 2009).

⁶Членот 107 од Договорот за функционирање на Европската унија (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU).

Ефектот на поттик, исто така, ја покажува потребата од државна помош. На пример, доколку примачот на субвенција за инвестиции реализира инвестиција, но би го направил тоа дури и во отсуство на помошта, државната помош не е потребна. Во оваа ситуација, иако ефектот постои, не може да се припише на државната помош (Nicolaidis, 2009). Згора на тоа, „лесно може да се претпостави дека помошта е дисторзивна во смисла на тоа дека им дава на примачите за кои станува збор неочекувана добивка (windfall gains)“ (DG Competition, 2013, стр. 9).

Nicolaidis (2008) утврдил дека постои ефект на поттик во следниве случаи: 1) кога примачот презема дополнителна инвестиција или проект; 2) кога преземениот проект е со висок ризик; 3) кога е потребно долго време за да се заврши преземениот проект; 4) кога преземениот проект не е профитабилен. Очигледно е дека постои недостиг од мотивација за примачот да го преземе проектот / инвестицијата за кој/а станува збор бидејќи очекува дека потенцијалните загуби се повисоки од потенцијалната добивка. Кога е ова случај и кога придобивките за општеството се повисоки од трошоците, државниот орган може да употреби државна помош за да го поттикне претпријатието.

Наједноставен начин да се провери дали е присутен ефектот на поттик *ex ante* е со употреба на стандардното ниво на оценување – ако примачот аплицира за помош откако ја почнал инвестицијата, нема ефект на поттик (Nicolaidis, 2009). Во друга студија, Nicolaidis (2008) аргументира дека дури и во оваа ситуација, сепак може да постои ефект на поттик, на пример кога станува збор за помош за спас и за реструктурирање и кога инвестицијата е итна и примачот не може да чека. Тој, исто така, аргументира дека во одредени случаи на компанијата, можеби, не ѝ е потребна поддршка од државата во почетната фаза од инвестицијата, но може да ѝ биде потребна во наредните фази поради новонастанати трошоци што компанијата не ги предвидела. Затоа, треба да биде земен предвид терминот кога се прави обид да се оправда доделувањето државна помош (Nicolaidis, 2009).

Еден строг начин на *ex ante* оценување на присуството на ефектот на поттик е преку покажување дека проектот е непрофитабилен или премногу ризичен, што најчесто се применува за големи компании и за голем износ

на помош. Ова ниво на оценување, исто така, го вклучува т.н. тест на балансирање (Nicolaidis, 2009), кој го оценува не само ефектот на поттик, туку и соодветноста на инструментот што се користи, сразмерноста на помошта – односно дали истиот импакт може да се постигне со помал износ на помош, како и балансирање на позитивните и на негативните ефекти – нарушувањето на конкуренцијата и ефектот врз трговијата (DG Competition, 2009). Ефектот на поттик, исто така, може да се оцени преку едноставно прашување на примачите што би направиле во отсуство на помошта, но DG Competition (2013) го препорачува ова само како придружна алатка затоа што примачите може да бидат субјективни или да дадат погрешни одговори.

Отсуството на ефектот на поттик, според DG Competition (2013), може да се смета за неуспех да се оствари целта на помошта, освен ако не постојат значителни и позитивни индиректни ефекти. Меѓутоа, второто е малку веројатно и мора да биде поткрепено со економска теорија и со цврсти аргументи. Мерењето на индиректните ефекти вообичаено бара употреба на алатки што се различни од тие што се користат за директните ефекти и кои би требало да бидат приспособени на очекуваните индиректни ефекти, но, сепак, не е секогаш возможно да се разграничат директните и индиректните ефекти. Во секој случај, може да се направи поробустна евалуација за директните ефекти, односно за ефектот на поттик, и прво треба да се испита овој ефект, со оглед на тоа што може да служи како водич за можните индиректни ефекти и за ефектите врз конкуренцијата и трговијата (DG Competition, 2013). Дополнително, ако не се пронајдат позитивни ефекти, нема потреба да се испитува нарушувањето на конкуренцијата и на трговијата – државната помош како таква треба да се смета за недозволена (DG Competition, 2009).

2.2. ДИРЕКТНИ ЕФЕКТИ ОД ДРЖАВНАТА ПОМОШ ВРЗ ПРИМАЧИТЕ ОД ПРОИЗВОДСТВЕНИОТ СЕКТОР

Државната помош може да влијае на повеќе аспекти од бизнисот, како што се: инвестициите, производството, вработувањето, иновациите, продуктивноста итн. Додека сите овие се меѓусебно поврзани, инвестициите може да бидат искористени како почетна точка на анализа со оглед на тоа што претставуваат директна цел при доделувањето регионална помош, помош за истражување и развој и друг вид државна помош.

Честа практика е јавната поддршка да покрива процент од инвестициските трошоци, додека другото се покрива од приватни извори. Mouqué (2012) направил преглед на неколку студии и дошол до заклучок дека некои компании ги намалуваат своите приватни инвестиции преку замена на дел од нив со доделената субвенција, што води до намалување на нивото на вкупни инвестиции. И обратно, други компании, пак, биле мотивирани да го зголемат финансирањето од приватни извори во однос на тоа што го испланирале претходно – исто така, познато како ефект на поткрепа (leverage effect) – што довело до зголемување на нивото на вкупни инвестиции. Авторот ја видел најголемата поткрепа во студија што анализира шема за помош доделена за иновации за време на финансиската криза во периодот 2008 – 2010 година (Czarnitzki et al. 2007).

Cassidy and Strobl (2004) и Criscuolo et al. (2019) утврдиле дека субвенциите за инвестиции доделени во производствениот сектор се ефективни во создавање нови работни места. Criscuolo et al. (2019), кои испитуваат регионална политика, одат чекор понапред и докажуваат дека ова зголемување на вработеноста е поврзано со вистинско намалување на локалната невработеност, а не со „крадење вработени“ од други фирми или од соседни региони. Спротивно на тоа, Einiö and Overman (2020) утврдиле дека одредена регионална политика во Обединетото Кралство предизвикала пренос на вработени од едно неразвиено подрачје во друго, иако програмата целела на локални компании што не извезуваат. Ова значи дека дури и ако државната помош ја зголемува вработеноста кај примачите, носителите на политика и соодветните државни органи треба да внимаваат на тоа ова да не биде резултат на намалување на

вработеноста во други фирми или подрачја, исто така, познато како ефект на истиснување (displacement effect).

Кога станува збор за иновациите, пронајдени се мешовити ефекти. González et al. (2005), Czarnitzki et al. (2007) и Görg and Strobl (2007) наоѓаат позитивни ефекти во смисла на зголемување на истражувањето и на развојот или спречување на запирањето такви активности, но во студијата од Görg and Strobl (2007) ова важи само за домашни компании што примаат мали грантови, додека нема ефект врз странските компании. González et al. (2005) додаваат дека поголемиот дел од субвенциите одат кај компании што и без помошта би реализирале проект за истражување и развој, а отсуство на ефектот на поттик е пронајдено и од страна на De Blasio et al. (2015). Сличен заклучок е донесен и од Wallsten (2000), кој ја потврдува хипотезата дека фирми со повисоко ниво на активности за истражување и развој добиваат повеќе субвенции, место обратно.

Дури и ако производството и вработеноста се зголемат, продуктивноста може да не се зголеми, како што е случај во Bondonio and Martini (2012) и Criscuolo et al. (2019). Bondonio and Martini (2012) испитуваат две програми – национална шема за инвестициски грантови во Италија позната како „Law 488“ и збир на програми за поддршка на МСП во Пјемонте. Тие утврдиле дека нема ефект врз продуктивноста кај „Law 488“, додека програмите за поддршка на МСП во Пјемонте покажуваат скромно зголемување за заемите и за субвенционираниите каматни стапки, но не и за грантовите. Во секој случај, ниту Bondonio and Martini (2012), ниту Criscuolo et al. (2019) не наоѓаат намалување на продуктивноста. Bergström (1998) утврдил дека порастот на продуктивноста (мерен во однос на додадената вредност, место аутпутот) се зголемува во првата година, но потоа се намалува. Додека авторот е експлицитен дека намалувањето, можеби, не резултира директно од субвенциите, наведува дека можните причини за ова се тоа дека по добивањето државна помош, менаџерите може да изгубат интерес да ја направат својата компанија поефикасна, или дека Владата од старт доделува помош на помалку продуктивни компании, на пример кога се обидува да ја засили својата политичка моќ.

Зголемување на продуктивноста е утврдено од Centre for Economic and Business Research (2010) и од Van Cayseele et al. (2014). Првата студија го поврзува ова со програма за поддршка што претставува комбинација од грантови и вмрежување во областа на истражувањето и развојот, додека втората покажува зголемување на продуктивноста во компании што се финансиски ограничени.

2.3. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРИМАЧИТЕ КАКО ФАКТОР ЗА ЕФЕКТИВНОСТА

Постои консензус дека државната помош е поефективна кога се доделува на помали фирми. Ова е докажано од Centre for Economic and Business Research (2010), Bondonio and Martini (2012), Van Cayseele et al. (2014), Criscuolo et al. (2019) и од многу други. Според Criscuolo et al. (2019), големите фирми можат полесно „да го изиграат системот“, што значи дека кога добиваат грант, може вештачки да ја зголемат вработеноста преку едноставно префрлување на вработени од една фабрика во друга. Друга причина е тоа што големите фирми се помалку финансиски ограничени, односно имаат акумулирано поголем износ приватни средства и имаат полесен пристап до пазарите на капитал. Меѓутоа, финансиската ограниченост не мора да биде поврзана со големината – компаниите може да бидат финансиски ограничени од други причини, на пример ако заостануваат во продуктивноста, ако се млади фирми или ако се фирми со тешкотии за време на финансиска или економска криза (Czarnitzki et al. 2007; Van Cayseele et al. 2014; Criscuolo et al. 2019). Таквите финансиски ограничени фирми што се помалку конкурентни или што се изложени на ризик од банкрот се, исто така, помотивирани да успеат и да ја употребат државната помош за навистина да инвестираат и да иновираат (Van Cayseele et al. 2014).

Иако државната помош е очигледно поефективна за помалите фирми, Mouqué (2012) смета дека доделувањето помош на големите фирми може да биде оправдано поради потенцијалните пошироки придобивки, но не наоѓа цврсти докази за ова. Дополнително, доколку нема ефект на поттик за големите фирми, „како може некој да аргументира дека настанала промена на друго место?“ (Mouqué, 2012, стр. 11). Сепак, дури и ако државната помош

нема ефект врз поголемите фирми, Criscuolo et al. (2019) предупредуваат дека ограничувањето на државната помош на мали фирми може да ги обесхрабри да растат поради тоа што би го изгубиле правото на такви субвенции.

Покрај големината, постојат неколку докази за тоа дека ефективноста може да варира во зависност од активноста за која е доделена. Преку употреба на методи на повеќе критериуми, Ginevičius et al. (2008) утврдиле дека државната помош е најефективна кога е доделена за производство, проекти за истражување и развој и за образовни проекти, додека ефектот од државната помош врз фирми во услужниот сектор е многу помал. Меѓутоа, кога станува збор за услужниот сектор, потребно е натамошно истражување за да може да се донесе робустен заклучок.

2.4. ИЗБОР НА ИНСТРУМЕНТ НА ПОЛИТИКАТА КАКО ФАКТОР ЗА ЕФЕКТИВНОСТА

При доделувањето државна помош, државните органи треба да донесат одлука за големината, интензитетот, формата и за други карактеристики на помошта. Сите тие може да влијаат врз примачот во различен степен. Тие може да бидат оценети и од перспектива на трошочната ефективност, на која само кратко ќе се осврнеме поради нејзината комплексност (Spector, 2009) и тешкотиите за робустно мерење (Pokorski, ed., 2011).

На пример, ако износот на помошта е премногу мал, можеби нема да има значителен ефект, а ако е премногу голем, односно повеќе од неопходното, претставува одредена мера вишок товар (deadweight loss), односно едноставен пренос на средства од даночниот обврзник до примачот (Mouqué, 2012). Ова е случај кога субвенциите не се целосно искористени за инвестиција, како што беше претходно дискутирано. Според прегледот од Mouqué (2012), почест случај е да државната помош е премногу голема и големиот износ на помош не покажува поголем ефект во споредба со помалиот износ. Истото е утврдено и од Czarnitzki et al. (2007), кои докажуваат дека помалите и поголемите грантови имаат речиси ист ефект врз иновациите кај фирмите. Меѓутоа, Görg and Strobl (2007) покажуваат дека поголемите грантови се, всушност, помалку ефективни од помалите грантови. Може да заклучиме дека повисок износ на помош не е еднаков на поголем ефект.

Врз основа на резултатите на фирма што примила субвенции повеќе пати, Czarnitzki et al. (2007) покажуваат дека фреквенцијата на доделувањето на помошта е поважна од големината, поради што ги советуваат државните органи да го повторуваат доделувањето помали субвенции, место да го зголемуваат износот на помошта за да се постигнат подобри резултати. Државните органи, исто така, може да го зголемат импактот преку зголемување на интензитетот на помошта (Ginevičius et al. 2008), но треба да внимаваат на тоа дека ова не го зголемува значително нарушувањето на конкуренцијата.

Формата на државната помош, исто така, игра улога. Прегледот од Mouqué (2012) сугерира дека нефинансиската помош (вмрежување, советување итн.) може да биде многу ефективна, особено кога се комбинира со финансиска помош. Авторот, исто така, сугерира дека заемите може да бидат поефективни од грантовите, што е, исто така, потврдено од страна на Biagi et al. (2015). Меѓутоа, потребно е да се направи натамошно истражување во насока на споредување на ефективноста на повеќе инструменти за помош. Дополнително, државните органи, исто така, треба да го земат предвид трошокот на различни инструменти и различниот ефект врз нарушувањето на конкуренцијата што може да го предизвикаат, што важи и за другите карактеристики на помошта.

2.5. ТРОШОЧНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ДРЖАВНАТА ПОМОШ

Трошоците од државната помош вклучуваат, но не се неопходно ограничени на трошоци што ги презема јавната администрација и трошоци што ги преземаат примачите (Krupnik, 2008, цитирано во Pokorski, ed., 2011). Krupnik (2008) ги поврзува првите со собирање средства преку оданочување, трошоци за спроведување на програмата и опортунитетни трошоци, додека вторите се поврзани со трошоци за аплицирање, трошоци за документација и извештаи, и опортунитетни трошоци. Spector (2009) го додава и вишокот товар од оданочувањето (deadweight cost of taxation), како и индиректниот трошок од барање рента (rent-seeking) што ја заменува ефикасната алокација на ресурсите од страна на компаниите – ова се однесува општо на компаниите, а не само на примачите и на конкурентите. Со негови зборови, „секогаш кога

е доделена помош, ова го потврдува верувањето на агентите дека живеат во економија во која може да биде доделена помош и во иднина“ (Spector, 2009, стр. 5).

Индикаторот трошок по работно место може да се употреби за да се измери трошочната ефективност на одредена шема. Bondonio and Martini (2012) го мерат трошокот по работно место користејќи ја номиналната вредност на самата помош како броител и реалното зголемување на вработеноста како именител и наоѓаат различни резултати според формата и износот на помош. За програмите за поддршка на МСП во Пјемонте утврдиле дека највисокиот трошок по работно место бил тој кај капиталните субвенции, во износ од 63.957 евра, додека трошокот кај субвенционираниите каматни стапки изнесувал речиси една половина од тоа – 29.594 евра, додека кај „меките“ заеми 21.190 евра. За програмата „Law 488“, трошокот по работно место бил највисок кај најголемите субвенции – 488.676 евра по работно место за субвенции од повеќе од 500.000 евра. Ова е драстично повисоко отколку кај помалите субвенции, кои, во просек, изнесувале 116.586 евра по работно место. Трошокот по работно место според големината на компанијата бил речиси ист кај сите големини, со исклучок на големите компании за кои не е најдено зголемување на вработеноста.

Bondonio and Martini (2012) покажале дека трошокот по работно место може да варира во зависност од формата и од износот на државната помош. Капиталните субвенции се покажале како најскапи, при што трошокот се зголемувал значително со зголемувањето на износот. Ако се земат предвид и други трошоци, освен номиналната вредност на помошта, трошокот по работно место би бил уште повисок. Сепак, според Bondonio and Martini (2012), номиналната вредност на субвенцијата е попривлечна за употреба за носителите на политика поради нејзината едноставност.

2.6. НАРУШУВАЊЕ НА КОНКУРЕНЦИЈАТА

Според Nitsche and Heidhues (2006), нарушувањето на конкуренцијата може да се дефинира во потесна и во поширока смисла. Во потесна смисла, се дефинира како ефект врз профитот на конкурентите, додека во поширока смисла, дефиницијата го опфаќа и ефектот врз општествената благосостојба.

Додека негативните ефекти врз конкурентите може да се јават и на краток и на долг рок, негативниот ефект врз благосостојбата е поверојатно да се јави на долг рок бидејќи потрошувачите би имале полза од потенцијално краткорочно намалување на цените и од зголемување на аутпутот од примачот, иако конкурентите би трпеле штета. Во секој случај, „ефектот врз конкурентите може да биде апроксимација за негативниот ефект врз потрошувачите во динамичка смисла. Колку што е поголем негативниот ефект врз конкурентите, толку е поверојатно дека потрошувачите ќе трпат негативно влијание на подолг рок“ (Friederiszick et al. 2006, стр. 35).

Има неколку видови нарушување на конкуренцијата, исто така познати како теории на штета. Според Friederiszick et al. (2006), постојат четири главни теории:

- 1) Зголемување или одржување на пазарната моќ на компаниите – ова може да создаде пречки за влез и / или да ги принуди постојните конкуренти да излезат од пазарот, особено ако примачот веќе има доминантна пазарна позиција;
- 2) Намалување на долгорочниот (динамички) поттик за инвестирање – доколку примачот добие помош за инвестиции или иновации, конкурентите, можеби, би очекувале дека нивниот профит ќе се намали во иднина и во согласност со тоа би го намалиле нивото на сопствени инвестиции. Истото важи и за примачите, во случај на „лабав буџет“ (soft budget constraint)⁷;
- 3) Одржување неефикасни компании или сектори во живот – особено соодветно важно кога станува збор за пазари со прекумерен капацитет и со застарена технологија;
- 4) Влијание врз локацијата и трговијата – конкуренцијата може да биде нарушена меѓу региони и меѓу земји (ефект врз трговијата), како на пазарите на добра, така и на пазарите на инпут, потенцијално создавајќи т.н. „трка за субвенции“ и неефикасна алокација на ресурсите.

⁷ „Лабав буџет“ претставува преголема попустливост од страна на владата во однос на условите и на буџетот за доделување. Доколку примачите очекуваат да добиваат помош одново и одново, тие може да станат помалку мотивирани да ја зголемат својата ефикасност (Friederiszick et al. 2006).

Кој вид нарушување се очекува да се јави првенствено зависи од очекуваното однесување на примачот, кое потоа може да предизвика промена на однесувањето кај конкурентите и да влијае врз благосостојбата (DG Competition, 2009). Можните нарушувања се, генерално, поврзани со видот на трошоци покриени со државната помош. Помош што покрива фиксни трошоци, како што е помошта за инвестиции или за истражување и развој, им помага на примачите да го прошират својот производствен или иновативен капацитет, што може да резултира со зголемување на нивниот пазарен удел, да го намали динамичкиот поттик за инвестирање на конкурентите, да спречи влез на пазарот итн. Помош што покрива варијабилни трошоци, позната како оперативна помош, може да резултира со намалување на цените и со зголемување на аутпутот, притоа резултирајќи со повисок профит и со зголемен пазарен удел на примачот за сметка на неговите конкуренти, како и потенцијално да ги демотивира да го зголемат својот производствен капацитет (DG Competition, 2009). Додека и помошта за инвестиции и оперативната помош се очекува да ги зголемат продажбата и профитот кај примачот, кај првиот вид ова вообичаено се очекува на долг рок, а кај вториот на краток (Friederiszick et al. 2006).

Collie (2000) ги испитува ефектите од субвенциите врз општествената благосостојба во модел на симетричен Cournot олигопол, при што фирмите се лоцирани во различни земји, и утврдува дека субвенциите имаат негативно влијание врз благосостојбата. Во унапредена верзија на таа студија, која вклучува и модел на Bertrand олигопол, авторот за двата модела утврдува дека ефектот врз општествената благосостојба е негативен кога производитите се блиски супститути, но не кога се диференцирани (Collie, 2002). Garcia and Neven (2005) го испитуваат ефектот врз профитот на конкурентите од субвенции кои поддржуваат маргинални трошоци, влез на пазарот и квалитет, за домашни и за странски компании. Тие анализираат дали карактеристиките на пазарот влијаат врз степенот на ценовни дисторзии и доаѓаат до следниве заклучоци: концентрацијата на пазарот силно влијае врз нарушувањето и за домашните и за странските компании, сегментацијата на пазарот го зголемува нарушувањето само за домашните компании, додека интензитетот на домашната конкуренција има различен ефект за двете

групи компании и за различните видови помош што се предмет на анализа. Во квазисовршена конкуренција, Jegers and Buts (2011), исто така, наоѓаат различни ефекти во зависност од пазарните карактеристики – големината на пазарот и структурата на трошоци – како и износот на субвенцијата, додека за Bertrand-Nash дуопол тие наоѓаат откриваат дека субвенциите, всушност, ја засилуваат конкуренцијата. Неодамнешната студија од Oхера (2017), каде што се анализирани четири случаи на индивидуална помош, покажува дека карактеристиките на помошта се важен фактор за степенот на нарушување, имено, нарушувањето се зголемува со големината на помошта во однос на пазарната големина, опсегот на помошта (шема наспроти индивидуална помош) и нејзината фреквенција, иако заклучоците не се дефинитивни поради недостиг од податоци. Теоретската литература додава дека нарушувањето на конкуренцијата може да трпи влијание дури и од процесот на доделување – генерално, колку што е процесот на доделување поселективен и помалку транспарентен, толку е помошта подисторзивна бидејќи „постои можност мерките за помош да се дизајнирани да поддржат специфични фирми, на пример националните шампиони“ (Friederiszick et al. 2006, стр. 46).

2.7. РЕЗИМЕ

Дадено е резиме на прегледот на литература во табела А1 во анексот, која дава подробен приказ на клучните студии, нивните методологии, податоци и наоди.

Прегледот на директните ефекти од државната помош доделена во производствениот сектор покажува дека помошта може да биде или да не биде ефективна. Помошта може да ја зголеми, намали или да не предизвика никаква промена кај таргетираната целната активност, како што се инвестициите, вработеноста, продуктивноста итн. Ова првенствено зависи од тоа дали примачот го менува однесувањето кога добива државна помош или, едноставно, ги зема парите и го прави тоа што и така би го направил, што претставува вишок товар и го става примачот во поповолна позиција во однос на неговите конкуренти. Општ заклучок е дека државната помош има ефект на поттик кога ги намалува трошоците на инаку непосакувана инвестиција / проект за примачот.

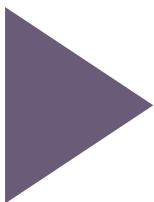
Ефективноста варира во зависност од карактеристиките на примачите. Помошта доделена на мали и финансиски ограничени фирми се покажала како поефективна, иако не треба да се занемари тоа дека помошта доделена на големи фирми може да има индиректни ефекти и дека ограничувањето на помошта на мали фирми може да ги демотивира да растат.

Карактеристиките на самата помош, исто така, влијаат врз степенот на импакт. Повисокиот износ на помош не е неопходно поефективен од понискиот износ – фреквенцијата и интензитетот на помошта се докажале како посилен фактор за ефективноста, но може да предизвикаат државната помош да биде поскапа и повисока и да го зголемат ризикот од нарушување на конкуренцијата. Изборот меѓу различни форми помош, исто така, треба да биде земен предвид, со оглед на тоа што нефинансиската помош и заемите може да бидат поефективни од субвенциите.

Трошокот од помошта го опфаќа износот на самата помош, но и други трошоци што ги преземаат државните органи и примачот. Еден пример што го мери трошокот по работно место земајќи го предвид само износот на помошта, покажува дека капиталните субвенции се поскапи од други видови инструменти и дека трошочната ефективност се намалува со зголемувањето на износот на субвенцијата.

Заклучоците се нејасни кога станува збор за нарушувањето на конкуренцијата. Видот на нарушување зависи од оправданите трошоци, додека степенот на нарушување зависи од карактеристиките на пазарот, на примачот и на помошта, при што сите се во меѓусебна интеракција. Влијанието на пазарната структура и динамика е тоа што ја прави оваа анализа значително поинаква од анализата на позитивните ефекти. Покрај тоа, за целосно и соодветно да се опфати нарушувањето на конкуренцијата, како и влијанието врз благосостојбата, треба да се анализираат долгорочните ефекти.

Вкупно, носителите на политика треба да ја приспособат државната помош според случајот и треба да обрнат внимание на времето, видот и мотивите на примачите, како и на изборот на инструмент на политика и на потенцијалните ефекти врз конкуренцијата.



3. ПРОГРАМИ ЗА ДРЖАВНА ПОМОШ ШТО СЕ ПРЕДМЕТ НА ЕВАЛУАЦИЈА

3.1. ДРЖАВНА ПОМОШ ШТО ПРОИЗЛЕГУВА ОД ЗАКОНОТ ЗА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА НА ИНВЕСТИЦИИ – ЗФПИ ДРЖАВНА ПОМОШ

Законот за финансиска поддршка на инвестиции⁸ (ЗФПИ) на Северна Македонија беше усвоен во мај 2018 година со цел поттикнување на инвестициите, извозот и создавање високоплатени работни места во приватниот сектор⁹. Се состои од два сета мерки што ги одразуваат првиот и вториот столб на владиниот План за економски раст 2018 – 2021 година (ПЕР)¹⁰:

I. Мерки за поддршка на инвестициите:

1. Поддршка за нови вработувања;
2. Поддршка за воспоставување и за унапредување на соработката со снабдувачи од Република Северна Македонија;
3. Поддршка за воспоставување организациски облици за технолошки развој и истражување;
4. Поддршка за инвестициски проекти од значаен економски интерес;
5. Поддршка за пораст на капитални инвестиции и приходи; и
6. Поддршка за откуп на средства од претпријатија со тешкотии

⁸“Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 83/2018, 98/2019 и 124/2019 – пречистен текст

⁹Членот 3, членот 4, алинеја 11 и членот 9, став 4, алинеја 1; Министерство за финансии, 2019б, стр. 69; Влада на Република Северна Македонија, 2017 година, минута 12:04.

¹⁰ Министерство за економија, 2019.

II. Мерки за поддршка на извозот:

7. Поддршка за зголемување на конкурентноста на пазарот; и
8. Поддршка за освојување пазари и за пораст на продажба.¹¹

Компаниите може да аплицираат за неколку мерки одеднаш и да комбинираат мерки од двата сета¹², поради што продолжуваме да го анализираме Законот како единствена програма за државна помош, која ја нарекуваме ЗФПИ државна помош.

ЗФПИ важи и за странски и за домашни компании, како и за компании од сите големини. Селективноста е забележлива најмногу во тоа што поддршката е достапна само за успешни компании што реализирале продуктивна почетна инвестиција (ЗФПИ, членот 9, став 1). Понатаму, исклучени се компании со одредени карактеристики, како што се: јавни претпријатија, компании што користат земјоделски субвенции, компании што се занимаваат со лиценцирана дејност итн.

Во процесот на доделување се вклучени неколку фактори. Конечната одлука ја донесува Владата, додека процесот на доделување е под надлежност на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони (ДТИРЗ) – за компании во ТИР зоните, и Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот (АСИПИ) – за компании надвор од ТИР зоните.

Процесот се одвива низ неколку чекори:

1. Компаниите поднесуваат апликации до ДТИРЗ или АСИПИ – тие може да аплицираат во кое било време до дадениот рок и нема јавни повици;

¹¹ Столбовите се прикажани на стр. 4 од презентацијата на Планот за економски раст: [link](#)

¹² Со одредени исклучоци; комбинациите што се дозволени бараат секоја мерка да покрива различни оправдани трошоци, освен комбинацијата на мерките 5 и 7, која овозможува покривање на истите оправдани трошоци (Правилник за формата и за содржината на барањето за доделување финансиска поддршка и потребна документација, 2019, стр. 7).

2. Апликациите се оценуваат од страна на Комисија за евалуација – откако ДТИРЗ и АСИПИ ќе направат административна проверка, ги препраќаат апликациите до комисијата, чишто членови вклучуваат опфаќаат претставници од државни институции. Комисијата оценува кои апликации се подобни за потпишување договор во согласност со критериумите во Законот и изработуваат извештај, кој го праќаат назад до ДТИРЗ и АСИПИ;
3. ДТИРЗ и АСИПИ подготвуваат предлог-договори и ги праќаат до Владата;
4. Владата донесува конечна одлука за потпишување на договорите и ги овластува своите претставници да ги потпишат до 15 октомври;
5. По потпишувањето, компаниите поднесуваат барање за исплата до ДТИРЗ и АСИПИ, заедно со придружна документација, која служи како доказ дека се исполнети условите за исплата – ова се проверува и се праќа до Владата;
6. Исплатата се врши до крајот на истата година.

Доколку вкупната барана поддршка од страна на компаниите го надмине буџетот, исплатата се врши на сите компании така што износот пропорционално се намалува за секоја компанија, што значи дека буџетот не е причина за компаниите да бидат одбиени во која било фаза од процесот.

3.2. ДРЖАВНА ПОМОШ ПРЕКУ ФОНДОТ ЗА ИНОВАЦИИ И ТЕХНОЛОШКИ РАЗВОЈ – ФИТР ДРЖАВНА ПОМОШ

Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР) поддржува иновации, технолошки развој и развој на човечкиот капитал во микро, мали и во средни претпријатија (ММСП) со цел зголемување на продуктивноста, создавање работни места со напредни вештини и конкурентност на целните претпријатија¹³. Тој го сочинува третиот столб од ПЕР. Правната основа за спроведување на третиот столб е Среднорочната програма за работа на ФИТР за финансиска поддршка на ММСП за 2018 – 2020 година, која беше усвоена во февруари 2018 година. Среднорочната програма, исто така, опфаќа други мерки спроведени од страна на ФИТР (стр. 2), но ние се фокусираме само на тие што се дел од третиот столб на ПЕР. Тие вклучуваат¹⁴:

1. Кофинансирани грантови за МСП со тенденција на брз пораст („газели“)¹⁵;
2. Кофинансирани грантови за микропретпријатија¹⁶;
3. Кофинансирани грантови за подобрување на иновативноста;
4. Кофинансирани грантови за стручно усовршување и практика на нововработени млади лица;
5. Создавање амбиент и изработка на законски основи за развој на ризичен капитал.

¹³Среднорочна програма за работа на Фондот за иновации и технолошки развој за финансиска поддршка на микро, мали и средни претпријатија за 2018-2020 година, 2018, стр. 9-13; Министерство за финансии, 2019б, стр. 70

¹⁴Годишна програма за работата на Фондот за иновации и технолошки развој за 2020 година, 2019, стр. 5-10

¹⁵За активности поврзани со технолошки развој и заштита на животната средина.

¹⁶За активности поврзани со деловна организација и менаџмент.

Критериумите и процесот на доделување во однос на мерките еден – четири се регулирани со посебни правилници¹⁷. Мерката пет се издвојува од другите бидејќи не се однесува директно на инструмент, туку на чекори што треба да се преземат за соодветниот инструмент да може да биде дизајниран и ставен во употреба. Крајната цел е да се обезбеди ризичен капитал за претпријатијата преку Фонд за еквити и мезанин инвестиции (ФЕМИ), официјално воспоставен со наменска сметка во декември 2017 година. Мерките еден – четири на ФИТР се предмет на нашата анализа и се заеднички именувани како ФИТР државна помош.¹⁸

¹⁷Во ноември 2019 година беше воведен нов инструмент што ги интегрира мерките 1 и 2, наречен „Кофинансирани грантови за технолошки развој“, кој резултираше со нов правилник што ги поништува оригиналните два (Годишна програма за работата на Фондот за иновации и технолошки развој за 2020 година, 2019, стр. 5; Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој, 2019, членот 1 и членот 37). Овие два правилника веќе не се достапни (Фонд за иновации и технолошки развој, н.д.б; Фонд за иновации и технолошки развој, 2018); некои информации како што се критериумите и оправданите трошоци се достапни на стр. 9-10 од Среднорочната програма и во јавниот повик објавен на 28.4.2018 година (<https://fitr.mk/javen-povik-za-finansirane-na-predlog-proekti-2/>), но за информациите кои не се достапни, се осврнуваме на новиот правилник. Критериумите се речиси исти, со забележлива разлика дека новиот инструмент исто така дозволува аплицирање од страна на приватни здравствени установи (Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој, 2019, член 7, став 1).

¹⁸Мерката пет е исклучена од натамошна анализа од неколку причини. Во моментот на воспоставување на ФЕМИ, правната основа за неговото функционирање сè уште не била создадена. Според годишната програма за работата на ФИТР за 2020 година, до крајот на 2019 година бил создаден документ со кој се регулираат процедурите и инвестициската политика на ФЕМИ (стр. 1 и стр. 10), но не можевме да го најдеме овој документ на интернет-страницата на ФИТР, или каков било друг документ или правен акт што се однесува на ФЕМИ. Дополнително, податоците што се достапни покажуваат дека во 2018 година не била направена исплата од ФЕМИ.

Мерките од третиот столб важат само за ММСП – со исклучок на мерката три, која дозволува аплицирање и од страна на големи компании. Финансиската поддршка е достапна само за успешни компании, додека компании од одредени сектори се исклучени. Процесот на аплицирање и доделување е, генерално, ист за сите мерки. Прво, ФИТР објавува јавни повици, кои содржат информации како што се услови и буџет за доделување. Откако претпријатијата ќе ги достават своите предлог-проекти и други документи, изборот се одвива низ неколку фази:

1. Административна проверка на документацијата, придружена со проверка за потенцијален судир на интереси;
2. Оценување и прелиминарен избор од страна на професионалци;
3. Конечен избор од страна на Комитет за одобрување инвестиции, кој се состои од пет меѓународни стручни лица.

Во втората и во третата фаза се врши оценување на предлог-проектите на скала од 0 до 100 според неколку критериуми, и проекти што се оценети со 51 или нагоре продолжуваат во наредната фаза. Третата фаза се состои од две потфази. Прво, секој член на Комитетот ги оценува предлог-проектите, а потоа се прави индикативна ранг-листа врз основа на просекот од оценките дадени од страна на професионалците и од членовите на Комитетот. Второ и последно, Комитетот одржува состанок на кој членовите гласаат за тоа кои проекти да бидат финансирани, притоа земајќи го предвид ограничувањето наметнато од буџетот¹⁹.

¹⁹Во однос на новиот инструмент „Кофинансирани грантови за технолошки развој“, претпријатијата што успешно ги поминале првите две фази, но кои не добиле финансиска поддршка, може повторно да аплицираат преку т.н. скратена постапка, односно да ги прескокнат првите две фази и да продолжат директно на последната фаза на селекција (Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој, 2019, членот 12).

3.3. ЕВАЛУИРАНИТЕ ПРОГРАМИ ПРЕКУ ПРИЗМАТА НА ПРАВИЛАТА ЗА ДРЖАВНА ПОМОШ

Во последниот Извештај за напредокот на Северна Македонија, Европската комисија изјави: „шeмaтa штo e финансирана преку Законот за финансиска поддршка на инвестиции не e во согласност со законодавството на ЕУ за државна помош и e потребно да се измени“ (European Commission, 2020a, стр. 70). Во оваа секција ќе ги претставиме недоследностите што можевме да ги идентификуваме. Со оглед на тоа што ниту Законот, ниту правилниците што произлегуваат од него не се експлицитни за применливите уредби и одредби од Законот за контрола на државната помош („Службен весник на Република Македонија“ бр. 145/2010), ги осознаваме, како и соодветните акти на ЕУ, преку идентификување на видот помош што го претставува секоја од мерките.

Најсигурниот извор на информации за видот на помошта се решенијата донесени од Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) со кои се одобрува доделувањето државна помош²⁰. За жал, решението со кое се одобрува доделувањето државна помош преку ЗФПИ не е достапно на интернет-страницата на КЗК. Нашата анализа (Димитрова, 2020) покажува дека за повеќето од мерките би можело да се смета дека претставуваат регионална помош, со одредени исклучоци, како што е мерката три, која, очигледно, претставува помош за истражување и за развој (која спаѓа во пошироката категорија хоризонтална помош, н.з.) и мерката осум, која претставува помош од мало значење – *de minimis* помош (стр. 27-28). Меѓутоа, постои значителен проблем во однос на ефектот на поттик и за што, всушност, е наменета државната помош.

Корисниците на ЗФПИ добиваат помош за инвестициски трошоци реализирани во претходната година. Поранешниот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за економски прашања, координација со економските ресори и инвестиции го има изјавено следново:

„Во рамки на Законот за финансиска поддршка на инвестициите, компаниите со главна производствена дејност може да добијат поврат на 10 проценти од вложувањата што ги направиле во текот на минатата година.“ (Јовеска, 2018)

²⁰See, for instance, the decision available at the following [link](#)

По дефиниција, не би постоел ефект на поттик бидејќи компаниите веќе ја почнале инвестицијата. Следејќи го прегледот на литература, помошта би можела да служи како поттик доколку, на пример, одредена компанија почне непрофитабилна инвестиција во дадена година со очекување дека помошта што би ја добила во наредната година би го зголемила повратот на инвестицијата. Меѓутоа, дури и ако претпоставиме дека компанијата е сигурна дека ќе добие државна помош – со оглед на тоа дека критериумите и оправданите трошоци се транспарентни и дека буџетот за финансирање не претставува пречка – не може да биде сигурна за тоа колку помош, всушност, би добила бидејќи не може да го предвиди бројот на претпријатија што ќе потпишат договор и, според тоа, дали вкупниот износ на помош што сите тие ќе го побараат ќе го надмине достапниот буџет. Сепак, оваа хипотеза не би можела да се примени за компании што реализирале инвестиција во 2017 година и добиле помош во 2018 година, затоа што ЗФПИ беше усвоен во мај 2018 година, додека ПЕР беше усвоен и јавно соопштен на крајот на декември 2017 година. Ова значи дека ефектите од инвестициите реализирани во 2017 година не може да се сметаат за ефект од помошта доделена во 2018 година. Оттука, се поставува прашањето – кои се ефектите од помошта, или, со други зборови, за што го користат компаниите повратот на инвестиции?

Според неофицијални информации од Министерството за финансии (2019⁶), компаниите може да добијат помош „врз основа на инвестирање на капиталот назад во бизнисот, во имот или човечки капитал, со цел да се постигне развој и подобри резултати“ (стр. 69). Меѓутоа, ЗФПИ не содржи одредби што ги обврзуваат компаниите да го направат тоа или да приложат докази за тоа. Единствениот доказ што компаниите треба да го приложат за да добијат помош е доказ дека ги реализирале оправданите инвестициските трошоци во претходната година²¹.

²¹Правилник за формата и содржината на барањето за исплата на финансиската поддршка, потребната документација, видовите на оправдани инвестициски трошоци и начинот на спроведување на исплатата на финансиска поддршка, 2019, членот 13, став 2 и членот 14, став 3

Понатаму, единствената идна обврска за компаниите што произлегува од ЗФПИ е дека мора да ја одржат инвестицијата (најверојатно се мисли на производствениот капацитет) или бројот на вработени за одреден временски период откако инвестицискиот проект ќе заврши или откако ќе се направи последната исплата. Ова им остава простор на компаниите да ја искористат помошта по сопствена дискреција – или за продуктивни цели, како што се нови инвестиции, вработувања, знаење итн., или за непродуктивни цели, како што се задржување на помошта како акумулирана добивка, доделување повисоки дивиденди на акционерите, покривање варијабилни трошоци (плати и работен капитал) што може да ја наруши конкуренцијата²² итн. Доколку, на пример, компаниите се соочат со неочекувани трошоци за време на реализирањето на веќе почнатата инвестиција што може да влијаат на нивната одлука за тоа дали да продолжат или не, помошта би можела да служи како поттик за корисниците да продолжат со инвестицискиот проект на истото ниво, наспроти одбиените претпријатија, кои би ја намалиле или одложиле својата инвестиција поради отсуството на помош, под претпоставка дека не биле одбиени поради тоа што не реализирале инвестиција. Во секој случај, дури и ако помошта ги поттикнува претпријатијата во позитивна насока, ЗФПИ не бара и не ги обврзува компаниите да го исполнат ова подоцна, што претставува значителен правен пропуст и ја намалува контролата од страна на државните органи.

²²За разлика од покривањето варијабилни трошоци, доделувањето повисоки дивиденди на акционерите не се смета дека ја нарушува конкуренцијата, но и покрај тоа е штетно бидејќи претставува вишок товар (Buelens et al. 2007).

Друг пропуст на ЗФПИ е отсуството на транспарентност – ниту една од институциите вклучени во процесот на доделување не објавува податоци за корисниците и за доделениот индивидуален износ на помош на својата интернет-страница²³. Според Европската комисија:

„Со оглед на тоа што државната помош, според дефиницијата од членот 107(1) од Договорот (за функционирање на Европската унија), во принцип, е забранета, важно е сите засегнати страни да можат да проверат дали помошта е доделена во согласност со применливите правила. Оттука, транспарентноста на државната помош е од суштинско значење за правилна примена на правилата од Договорот и води до подобра усогласеност, поголем отчет, критика и со тоа до поефективно јавно трошење.“ (Commission Regulation (EU) No 651/2014, 2014, преамбула (27))

Отсуството на транспарентност и на барањето за присуство на ефектот на поттик, најверојатно, е поради пропустите во самото законодавство за државна помош на Република Северна Македонија. Поконкретно, уредбите што се соодветни за ЗФПИ не содржат одредби за ова – Уредбата за регионална помош²⁴ не содржи одредби ниту за ефектот на поттик, ниту за транспарентноста, додека Уредбата за хоризонтална помош²⁵ содржи одредби само за ефектот на поттик (членот 14). Уредбата за помош од мало значење (de minimis) е исклучок бидејќи не содржи такви одредби, но не содржи ни соодветната Регулатива на ЕУ затоа што помошта de minimis не подлежи на стандардната контрола на државна помош поради нискиот износ (Commission Regulation (EU) No 1407/2013, 2013, преамбула (1)(3)). Како и да е, актите на ЕУ соодветни на другите две уредби содржат вакви одредби, што е прикажано во Табела 1.

²³Податоците се достапни на веб-порталот „Отворени финансии“ (<https://open.finance.gov.mk/mk/home>) направен од Министерството за финансии, каде што се дадени информации за исплатата направена од државниот буџет, со употреба на критериумите за пребарување „Влада на Република Македонија“ како име на давателот и „D9“ како програма (Министерство за финансии, 2019а, стр. 18). Меѓутоа, ова е прашање на случајност затоа што владината програма D9 ги вклучува сите трошоци за Законот и исклучува сè друго, што не мора да биде случај за извори на финансирање за други шеми на помош. Дополнително, овој веб-портал не вклучува други информации како што се инструментот, целта на помошта, видот на корисници итн. што се барани од Европската комисија (Commission Regulation (EU) No 651/2014, 2014, членот 9, параграф 1(с) и анекс III), но ова е, едноставно, затоа што веб-порталот не е изграден специфично за оваа намена (Министерство за финансии, н.д.).

²⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2013, стр. 2

²⁵ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 3/2014, стр. 2

²⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/2011, стр. 2

Табела 1: Одредби за ефектот на поттик и за транспарентност во актите на ЕУ за државна помош соодветни за ЗФПИ

#	Документ / акт	Одредби за ефектот на поттик	Одредби за транспарентност ²⁷
1)	Guidelines on regional State aid for 2014-2020 (Official Journal C209, 23 July, pp. 1-45)	параграф 26(d), параграфи 60-63	параграф 26(g), параграф 141
2)	Communication from the Commission — Framework for State aid for research and development and innovation (Official Journal C198, 27 June, pp. 1-29)	параграф 36(d), параграфи 62-71	параграф 36(g), параграф 119
3)	Commission Regulation (EU) No 651/2014 (Official Journal L187, 26 June, pp. 1-78)	член 6	член 9

Извор: EUR-Lex

Дополнително, ефектот на поттик и транспарентноста прикажани во одредбите дадени погоре се неопходни услови што треба да бидат исполнети (заедно со други) за да може да се дозволи државната помош. Во однос на ефектот на поттик, основниот услов што треба да се исполни за да се смета дека ефектот е присутен е тоа дека компаниите треба да аплицираат за помош пред да почне инвестицијата / проектот²⁸.

²⁷ Одредбите во акт 2) и 3) бараат корисниците и индивидуалниот износ на помош доделен на секој од нив да бидат јавно објавени само за износ што надминува 500.000 евра (ве молиме забележете дека иако третиот акт вклучува и регионална помош и помош за истражување и за развој, неговата цел како регулатива е да идентификува кои мерки на помош треба да бидат изоставени од поднесување известување (преамбула (6)), а не да даде општи применливи правила за видовите помош). Одредбите во акт 1) не содржат праг.

²⁸ 1) параграф 64 и 65; 2) параграф 63; 3) членот 6(2). Се применуваат и други дополнителни критериуми.

На отсуството на овие одредби во уредбите посочува и препораката дадена од Европската комисија:

„Законот за контрола на државната помош и секундарното законодавство за одредени форми на помош и за специфични сектори, вклучувајќи ја регулативата за доделување помош од мало значење (*de minimis*), треба дополнително да се усогласат со законодавството на ЕУ.“ (European Commission, 2020a, стр. 69)

Меѓутоа, треба да се забележи дека се врши ревизија на актите на ЕУ дадени во табелата при што може да бидат изменети²⁹, што треба да се земе предвид кога ќе се прават измени на уредбите.

За разлика од ЗФПИ државната помош, ФИТР државната помош може да се анализира преку уредбата и видот на помош наведени во секој од правилниците. Мерката бр. 3 на ФИТР претставува хоризонтална помош или, посспецифично, помош за проекти за истражување и развој, додека мерките бр. 1, 2 и 4 претставуваат *de minimis* помош бидејќи максималниот дозволен износ на помош по корисник не надминува 200.000 евра за период од три години. Според Европската комисија, *de minimis* помошта се смета дека е толку ниска што не ја нарушува конкуренцијата и трговијата (Commission Regulation (EU) No 1407/2013, 2013, преамбула (3); Commission notice on the *de minimis* rule for state aid, 1996, параграф 1). Меѓутоа, во Извештајот за напредокот на Северна Македонија во 2014 година, Европската комисија изјави дека „*de minimis* прагот од 200.000 ЕУР е премногу висок и непропорционален за домашниот пазар и претставува ризик за нарушување на конкуренцијата“ (European Commission, 2014, стр. 32), поради што не ги исклучуваме овие мерки од нашата анализа.

²⁹ За да има доволно време да се заврши ревизијата, актите што првично важеа до 2020 година беа продолжени: акт 1) беше продолжен да важи до крајот на 2021 година и акт 3) беше продолжен да важи до крајот на 2023 година. Акт 2) нема рок на важење, но, исто така, е опфатен во ревизијата. За повеќе детали, ве молиме погледнете го следново: [Press release](#), [Fitness check](#), [Timeline \(PDF\)](#)

Мерките од третиот столб од ПЕР се во согласност со македонското законодавство за државна помош, додека во однос на усогласеноста со законодавството на ЕУ, ги анализираме само присуството на ефектот на поттик и транспарентноста, како што направивме во случајот на ЗФПИ државната помош. Во однос на ефектот на поттик, ова барање е задоволено во согласност со стандардното ниво на ex ante оценување, со оглед на тоа што претпријатијата аплицираат со предлог-проекти, место со веќе реализиран проект. Меѓутоа, ова не мора да значи дека претпријатијата не би го реализирале проектот доколку не добијат помош; со други зборови, постои можност дека тие, сепак, би го реализирале проектот дури и во отсуство на помошта, иако прегледот на литература сугерира дека ова е малку веројатно кога станува збор за ММСП.

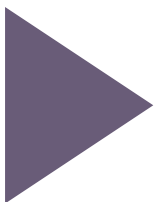
Контрола се врши и во однос на потенцијалната злоупотреба на помошта, преку барањата наметнати на корисниците за време на процесот на доделување. Имено, корисниците мора да отворат наменска сметка, каде што добиваат квартална исплата пред да реализираат трошоци за кварталот, но откако ќе докажат дека наменски ги потрошиле парите во претходниот квартал – преку поднесување извештаи за прогрес и дозвола ФИТР да врши теренски мониторинг-посети. Ова значително ја намалува веројатноста дека парите се злоупотребуваат – доколку тоа, сепак, се случи, ФИТР го задржува правото да го суспендира доделувањето или да го прекине договорот и да побара враќање на доделената поддршка.

Во однос на транспарентноста, ФИТР ова го постигнува преку објавување информации на својата интернет-страница за корисниците и за помошта што ја добиле за соодветниот јавен повик³⁰. Единствениот помал недостиг е дека овие информации не се интегрирани во единствена база на податоци, што би овозможило полесно пребарување на доделената помош по корисник,

³⁰ Иако ова не се бара за износ помал од 500.000 евра (Communication from the Commission — Framework for State aid for research and development and innovation, параграф 119).

што може да биде соодветно со оглед на тоа што тие смеат да аплицираат за повеќе инструменти од ФИТР. Во однос на ова, ФИТР во својата Годишна програма за 2020 година има објавено дека има намера да изработи база на податоци на интернет (стр. 27).

Анализата покажува дека ФИТР државната помош е во согласност со правилата за државна помош, додека ЗФПИ има значителни пропусти, имено, отсуството на барањето за ефектот на поттик и отсуството на транспарентност. Дополнително, постои простор корисниците на ЗФПИ да ја злоупотребат помошта затоа што нема барања или обврски што ги условуваат да ја употребат помошта за наменетата цел. Ова, од една страна, ја доведува во прашање ефективноста на јавното трошење, а, од друга страна, има потенцијална штета врз конкурентите, која може да произлезе од однесувањето на корисниците.



4. ДИЗАЈН НА ИМПАКТ ЕВАЛУАЦИЈАТА

За целите на оваа студија применуваме квазиекспериментален дизајн на импакт евалуацијата. Квазиексперименталниот дизајн на истражување, исто како и експерименталниот дизајн (познат и како рандомизирано контролирано испитување), тестира каузални (причинско-последични) хипотези: во нашиот случај, каузалната хипотеза се однесува на тоа дали алокацијата на ЗФПИ/ФИТР државната помош на претпријатијата продуцира веројатен исход како повисок приход, вработеност, продуктивност итн. Оттука, се набљудува исходот за групата третирана со интервенција на политика, наспроти споредбена (контролна) група. Клучната карактеристика според која се издвојува квазиексперименталниот дизајн е отсуството на рандомизација (Gribbons and Herman, 1997). Имено, изборот може да биде или преку самоселекција (учесниците сами аплицираат за одредена програма) или преку избор од страна на администратор (на пример, кога наставникот ги избира најдобрите ученици за учество на натпревари надвор од училиштето) или двете. Квазиексперименталниот дизајн идентификува споредбена група, која колку што е можно е послична на третираната група во поглед на основните карактеристики. Споредбената група покажува каков би бил исходот доколку програмата / политиката не би била спроведена (таканаречениот контрафакт, односно 'counterfactual'). Оттука, може да се каже дека програмата или политиката имаат предизвикано каква било разлика во исходот меѓу третираната и споредбената група. Во оваа секција ги објаснуваме логиката на интервенцијата, индикаторите на исходот, дефинирањето на нашите споредбени групи и оценувачот.

4.1. ЛОГИКА НА ИНТЕРВЕНЦИЈАТА И ИНДИКАТОРИ НА ИСХОДОТ

Бидејќи нашата цел е да евалуираме програми за поддршка (државна помош) на приватни претпријатија, го обмислуваме следниов модел на логика (Графикон 1). Прво се соопштува програмата и сите претпријатија што се подобни се поканети да аплицираат (блок А). За нашата ЗФПИ државна помош, подобноста значи дека компаниите имаат почнато продуктивна почетна инвестиција во претходната година, имаат остварено пораст на продажбата и не го намалиле нивниот број на вработени за повеќе од пет проценти на годишна основа. За ФИТР државната помош подобноста значи дека компаниите се обврзуваат да спроведат инвестиција (во согласност со нивниот предлог-проект што го поднеле за финансирање) доколку ја добијат државната помош³¹. Меѓутоа, дури и ако програмите се спроведени така што сите средства се доделени на претпријатијата што аплицираат, вистинскиот импакт од програмата, сепак, може да биде еднаков на нула. Имено, мерење на исходот само врз основа на блок А на Графикон 1 може да значи дека тоа што го набљудуваме не е исход од програмата (државната помош), туку, всушност, резултати што претпријатието би ги остварило дури и во отсуство на програмата. За жал, повеќето официјални извештаи за мониторинг и за евалуација се фокусираат само на исходот А.

Второ, давателот може да примени одредена форма на селекција, таканаречената рационализација (блок Б на Графикон 1). Рационализацијата вообичаено зема форма на евалуација заснована на објективни критериуми, така што за тие проекти што добиваат оценка над одреден праг се доделува државна помош, и обратно. Вообичаено, рационализацијата е важна за евалуацијата бидејќи пулот на одбиени претпријатија води до поверодостоен заклучок за импактот од државната помош, отколку генеричките претпријатија што не аплицирале (Bondonio and Martini, 2012). ЗФПИ државната помош не применува рационализација во оваа смисла бидејќи сите подобни апликанти добиваат државна помош.

³¹ Откако програмата беше ставена во употреба, се наметна експлицитно барање компаниите да докажат дека се способни да ја реализираат инвестицијата дури и ако не добијат средства.

Доколку побарувачката го надмине буџетот, се применува линеарно намалување на буџетот за сите претпријатија што аплицирале. Меѓутоа, претпријатијата се одбиени доколку не успеат да исполнат некои од дополнителните критериуми поврзани со порастот на бројот на вработени, условот да не се корисници на земјоделска субвенција, условот да не се вршители на лиценцирана дејност итн. Од друга страна, во случајот на ФИТР државната помош се применува евалуација од страна на домашни професионалци на скала 0-100 во првиот чекор (се применува праг од 51). Во вториот чекор, странските стручњаци ги прегледуваат евалуациите од првиот чекор и гласаат со моќ да ја променат одлуката од првиот чекор врз објективна основа.

Графикон 1: Логика на интервенцијата



Извор: Изработено од авторите врз основа на Bondonio and Martini (2012).

Независно од постоењето и од формата на рационализација, најпосле, одреден број компании ја добиваат државната помош (блок В на Графикон 1). Прашањето е дали државната помош би можела да го промени однесувањето на корисниците или, едноставно, претпријатијата што веќе инвестирале (или биле подготвени да инвестираат) ја нашле програмата и аплицирале. Ова е особено важно за ЗФПИ државната помош: условот е претпријатието веќе да ја има почнато и да се има обврзано на инвестицијата. Поради ова, ризикот дека државната помош е доделена за нешто што би го продуцирало истиот исход дури и без помошта се зголемува, иако ова останува да биде проверено преку оваа импакт евалуација. Во литературата ова е познато како „отсуство на ефектот на поттик“ (погледнете ја секција 2.1).

Имено, нашата нулта-хипотеза се однесува на тоа дека државната помош продуцира веројатен исход за субвенционирани претпријатија (блок Г на Графикон 1), на неколку фронтови, кои се во корелација со тоа за што се дизајнирани програмите ЗФПИ државна помош и ФИТР државна помош:

1. Зголемен приход (приход од продажба),
2. Зголемени инвестиции во машини и во опрема (материјални средства),
3. Зголемени инвестиции во технологија (нематеријални средства),
4. Повисоки плати (плати и надомест на плата),
5. Поголема вработеност (број на вработени),
6. Повисок бруто-профит,
7. Повисок нето-профит,
8. Зголемена продуктивност на трудот (приход од продажба во однос на број на вработени, што може да значи дека работниците станале попродуктивни благодарение на инвестицијата, што претставува одраз на зголемувањето на вкупната ефикасност – оттука, во корелација со вкупната факторска продуктивност; или дека компанијата технолошки напредува така што се генерира поголема продажба со истиот број работници).

Меѓутоа, поради ризикот утврден во блок В, имаме причина за загриженост – со оглед на тоа што преку ЗФПИ се доделува државна помош за инвестиција што веќе почнала (погледнете проширена дискусија во секција 3.3) – место

да се даде дополнителна поддршка за инвестицијата, всушност може да предизвика вишок товар за општеството, кој очекуваме да се појави во форма на генерирање вишок готовина во компанијата – исто така, познато како ефект на неочекувана добивка (windfall effect), поради што ги користиме и следниве индикатори како можен исход:

9. Коефициент на тековна ликвидност (тековни средства во однос на краткорочни обврски),

10. Коефициент на парична ликвидност (готовина во однос на краткорочни обврски),

покрај индикаторите поврзани со профитот кои се веќе опфатени во првата група.

Најпосле, како што откривме во секција 2, државната помош може да влијае врз конкуренцијата во гранката или пошироко. Имено, државната помош може да даде нефер предност во однос на конкурентите, што на долг рок влијае штетно врз изборот на потрошувачите и на цената што ја плаќаат за добрата. Треба да забележиме дека овој аспект може да биде проблематичен и од концептуална и од техничка гледна точка. Концептуално, Северна Македонија е мал пазар и дел од субвенционираниите претпријатија се извозници кои тешко би можеле да ги променат силите на конкуренција на глобално ниво. Сепак, државната помош може да им даде ветер во грбот на овие компании, но ова би било едвај штетно за глобалните потрошувачи. За тие што продаваат на домашниот пазар, вакво аргументирање против државната помош, можеби, е повалидно. Технички, со оглед на тоа што работиме на ниво на фирми, не би биле во можност да ја опфатиме конкуренцијата на ниво на гранка. Меѓутоа, користиме лабав алтернативен дизајн. Имено, спроведуваме анкета за сите третирани и споредбени компании, при што ги прашуваме да го оценат конкурентскиот притисок во двете години на опсервација (дискутирано во секција 4.3), на скала од еден (многу ниско) до 10 (многу високо), па преку техниката што ја користиме овде, припишуваме каква било разлика меѓу третираната и споредбената група на државната помош. Дополнително, го користиме уделот на приходите од продажба во вкупните приходи во гранката за да опфатиме какви било промени во пазарниот удел. Оттука, ги имаме на располагање следниве два индикатора:

11. Пазарен удел (процент на приходите од продажба на фирмата од вкупните приходи од продажба во гранката, на ниво на три цифри од НКД Рев.2),

12. Перцепција за конкуренцијата (скала 1-10, сопствена анкета).

Државната помош може да предизвика ефекти на ниво на подрачје и на ниво на економија (т.н. индиректни ефекти) како што е прикажано во блоковите Д и Ѓ на Графикон 1, но тие се надвор од опфатот на оваа студија.

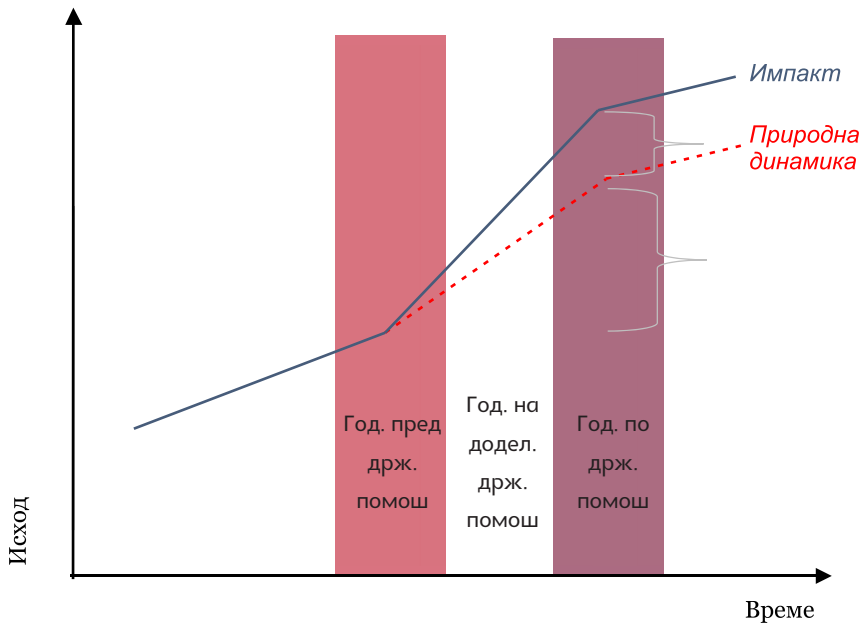
4.2. КАУЗАЛИТЕТ, КОНТРАФАКТ И МЕТОД НА ОЦЕНУВАЊЕ

Донесувањето заклучок за тоа која програма за државна помош е успешна, а која не, не е просто прашање на собирање на податоците во секција 4.1. и набљудување на разликите, туку вклучува каузалитет и т.н. контрафакт (counterfactual). За да го идентификуваме каузалниот ефект од програмата за државна помош, треба да ги споредиме набљудуваните промени кај поддржаните компании со промените што „најверојатно“ би се случиле во истиот временски период, кај истата фирма, доколку не ја добила државната помош. Меѓутоа, не е возможно да се набљудува истата компанија во истиот временски период и во услови кога „добива“ и кога „не добива“ државна помош. Оваа хипотетичка ситуација се нарекува контрафакт и не може да се набљудува. Затоа, заклучокот мора да се донесе преку реконструкција на третираната група колку што може поконцизно од други претпријатија што иако не добиле никаква субвенција, се доволно слични за да го претстават тоа што би им се случило на субвенционираниите фирми доколку не ја добиле државната помош.

Идеалната ситуација е прикажана на Графикон 2. Индикаторот на исходот е претставен на у-оската и го набљудуваме во текот на времето што е претставено на х-оската. Да претпоставиме дека ги набљудуваме само компаниите што инвестирале (или почнале инвестиција) во 2017 година (годината пред доделување државна помош), што ги опфаќа сите подобни според овој критериум. Некои од нив не аплицирале или биле одбиени поради неисполнување други критериуми. Меѓутоа, сите тие ги собрале плодовите од инвестицијата, со оглед на тоа што исходот бележи забрзување во годината кога е доделена државната помош (именувано како „природна динамика“ на

Графикон 2). Оттука, таквото забрзување не е поради државната помош, туку поради инвестицијата. Резултатот од самата државна помош се гледа во тоа што исходот е позабрзан кај примачите, отколку кај претпријатијата што не примаат помош (именувано како „импакт“ на Графикон 2).

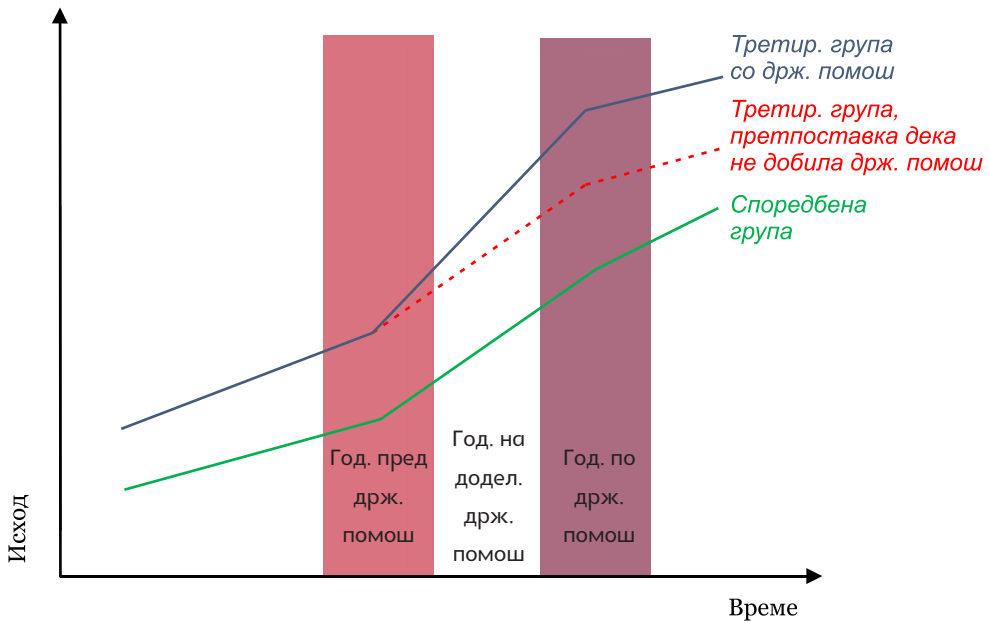
Графикон 2: Ефект од интервенцијата – третираната и споредбената група се идентични



Извор: Изработено од авторите.

Дури и ако се претпостави дека индикаторот на исходот кај споредбената група следел различен пат пред интервенцијата (Графикон 3), потребно е да претпоставиме дека ефектот од инвестицијата – клучниот критериум за добивање државна помош, бил идентичен, како што е демонстрирано преку паралелните црвена и зелена линија на Графикон 3. Ова е претпоставката за паралелизам: без субвенцијата, поддржаните фирми би следеле траекторија паралелна на таа на неподдржаните фирми. Меѓутоа, освен нејзината веродостојност на прв поглед, ништо не гарантира дека таков паралелизам е точен. Сепак, поверодостојно е да се претпостави дека трендот на контрафакт би бил паралелен на тој што е набљудуван кај неподдржаните фирми, отколку да се претпостави дека целата промена произлегува од интервенцијата.

Графикон 3: Ефект од интервенцијата – споредбената група е различна



Извор: Изработено од авторите.

Во секција 4.1, елабориравме дека при изборот на претпријатија за ЗФПИ државната помош не се применува рационализација, додека за ФИТР државната помош се спроведува евалуација во две фази. Сепак, во случајот на ЗФПИ, имаме одбиени апликанти што не исполнеле некои од дополнителните критериуми. Има и друга мала група апликанти, кои прво биле избрани, но потоа договорот за државна помош не бил реализиран (односно, не следувала исплата на средства). Ни недостигаат информации за тоа зошто договорот не бил реализиран – дали овие компании не исполнеле некои специфични критериуми, или им била понудена друга поповолна можност за финансирање и поради тоа се повлекле. Доколку е точно второто, нашата евалуација погрешно ќе го припише ефектот од друга можност за финансирање, што, очигледно, сакаме да го одбегнеме. За да избегнеме натамошна шпекулација за ова, се фокусираме на првата група: компании што инвестирале, но не успеале да исполнат некои од дополнителните критериуми и поради тоа биле одбиени. Забележете дека една компанија не е земена предвид затоа што во меѓувреме банкротирала.

Во случајот на ФИТР, ги имаме на располагање сите апликанти, рангирани на скала 0-100, при што 51 е искористен како праг. Меѓутоа, во втората фаза, може да се случи компанија да биде одбиена дури и ако добила оценка повисока од 51. Понатаму, за да го одбегнеме потенцијалниот проблем дека компаниите што добиле многу висока оценка и тие што добиле многу ниска оценка се разликуваат многу во однос на незабележливите карактеристики, ги задржуваме за анализа компаниите што добиле оценка меѓу 20 и 80, односно финансирани компании што добиле оценка меѓу 51 и 80, и одбиени компании што добиле оценка меѓу 20 и 50. На групата одбиени апликанти ги додаваме тие што добиле оценка во рангот 51-80, но кои, сепак, биле одбиени во втората фаза. Дополнително, не можеме да употребиме 29 компании што биле основани во 2017 година или подоцна и тие се изоставени. Забележете дека, исто така, се изоставени уште шест компании, затоа што се јавуваат двапати (еднаш како корисници, еднаш како одбиени, за различни проекти) или затоа што банкротирале.

Табела 2 ја дава конструкцијата на третираните и на споредбените групи, како и поврзаните информации, на визуелно привлечен начин.

Табела 2: Третираны и споредбени групи за двете анализирани програми за државна помош

	ЗФПИ државна помош	ФИТР државна помош
Вид метод	Условна разлика во разликите: споредбената група е избрана преку спарување според оценка за веројатноста на избор (прецизно спарување и спарување според најблизок сосед)	
Третирана група	72 Поддржани компании (сите)	76 Поддржани компании што добиле оценка 51-80 во првата фаза на евалуација (освен 16, кои биле основани во 2017 година или по 2017 година)

Контролна група	60	66
	Одбиени претпријатија, кои не успеале да исполнат некои од дополнителните критериуми (меѓутоа, исклучени се претпријатијата што склучиле договор, но за кои потоа не следувала исплата)	Одбиени претпријатија, кои добиле оценка 20-50 во првата фаза на евалуација и тие што добиле оценка 51-80, но биле одбиени во втората фаза на евалуација (освен 14, кои биле основани во 2017 година или по 2017 година)
Интуитивен опис на методот	Поддржаните фирми се спарени со неподдржаните фирми во идентичен сектор (трицифрен НКД Рев.2 код), категорија на големина (категорично подредување: микро, мали, средни, големи), локација (оддалеченост од главниот град), старост (години на работење). Преку разлика во разликите, добиена е оценка на импактот.	
Разлики меѓу третираните и нетретираните фирми за кои се контролира со овој метод	<ul style="list-style-type: none"> - економски тренд специфичен за секторот; - ефекти од големината (големите и малите фирми може да се соочуваат со различни видови пазарен неуспех); - географски области (апроксимација за можните социоекономски, институционални и транспортни трошоци и трошоци за трудот – разлики што може да влијаат на исходот); - ефекти од староста (акумулација на искуство, мината задржана добивка итн.) - незабележливи карактеристики, кои може да водат до одлуката да се аплицира за субвенцијата; - други незабележливи разлики меѓу третираните и нетретираните фирми, сè додека влијаат на исходот на начин што е константен во текот на времето 	

Извор: Изработено од авторите.

Нашите споредбени групи ја имаат предноста да се приближуваат кон претпоставката за паралелизам во тоа што пред интервенцијата овие фирми, исто така, почнале или се обврзале да инвестираат, што го олеснува разграничувањето на ефектот од инвестицијата од ефектот од државната помош. Ова ги прави учесниците во програмата колку што е можно систематски поблиски до одбиените претпријатија, со што се намалува пристрасноста од селекција (selection bias). Спорадичен недостиг е тоа што некои од одбиените претпријатија, можеби, размислувале да се повлечат откако аплицирале за

ЗФПИ државната помош бидејќи се појавила друга можност за финансирање (на пример, програмата ИПАРД), но таков проблем би бил намален, прво затоа што е веројатно дека такви повлекувања, доколку постојат, се, главно, набљудувани кај претпријатијата што биле избрани, но кои на крај не ја добиле исплатата; и второ, затоа што програми што поддржуваат исти или слични активности во земјата се малку, ако воопшто постојат.

Во секој случај, целта при дефинирањето на споредбената група е да биде колку што е можно поблиску до третираната група. Нашата конструкција на споредбените групи опишани погоре, сепак, може да не ја задоволи претпоставката за паралелизам затоа што третираните и споредбените групи, сепак, може да се разликуваат. Еден пристап за конечно да ги изедначиме (или, практично, дополнително да ги доближиме колку што е можно повеќе) нашите третираните и споредбени групи е преку спарување според оценка за веројатноста на избор (*propensity score matching*) или PSM. Со примена на PSM, фирмите од споредбената група се спарени со фирмите од третираната група врз основа на карактеристики што ги имаат пред интервенцијата. Овие карактеристики се забележливи и во нашиот случај ги користиме: староста на фирмата, локацијата претставена преку оддалеченоста од главниот град, големината на фирмата и дејноста (трицифрен НКД Рев.2 код). Бидејќи користиме споредбен примерок на одбиени апликанти за двете програми, претпоставуваме дека тие се исти во однос на одредени незабележливи карактеристики, најмногу во однос на нивната желба да инвестираат. Бидејќи споредбените претпријатија се во помал број од третираните, ја применуваме можноста да ги искористиме повеќе од еднаш во постапката на PSM. Оттука, спарувањето еден на еден со замена е спроведено во две варијанти: метод на најблизок сосед и метод на растојание (*caliper*) од 0,5 стандардни девијации од добиените оценки за веројатноста на избор.

По спарувањето, применуваме метод за оценување на разликата во разликите меѓу третираните и споредбените групи и меѓу двете години, со употреба на командата `psmatch2` во Stata. Методот се нарекува разлика во разликите, додека добиената оценка се нарекува просечен ефект од третманот врз третираните (*average treatment effect of the treated*) или ATT. Овој метод често се употребува во квазиекспериментален дизајн, односно кога не е возможна

рандомизација. Методот ја отстранува пристрасноста при споредбите по третманот меѓу третираната и споредбената група, која би можела да биде резултат на перманентни разлики меѓу тие групи, како и пристрасноста при споредбите во текот на времето во третираната група, која би можела да биде резултат на трендови од други причини за исходот.

4.3. ПОДАТОЦИ

Со оглед на тоа што ЗФПИ државната помош била исплатена на 26-28 декември 2018 година, набљудуваме две години: 2018 година и 2019 година. Погодно е да ја употребиме 2018 година како годината пред доделување државна помош затоа што ова е годината откако инвестицијата почнала во 2017 година, како и годината пред да се додели државната помош. Со ова, го одбегнуваме проблемот на идентификување на ефектите од инвестицијата, место од помошта, бидејќи кај сите претпријатија што аплицирале (корисници и одбиени) инвестицијата од 2017 година би се ефектуирала во 2018 година.

Со оглед на тоа што ФИТР државната помош почнала да се исплаќа во втората половина на 2018 година (во квартални исплати), исто така, набљудуваме две години: 2017 година и 2019 година. Ја користиме 2017 година како годината пред државната помош за да осигуриме дека какви било ефекти од грантовите исплатени во средината на 2018 година почнале да се ефектуираат до крајот на годината. Додека, земањето на 2019 година како годината по државната помош за двете програми е природен избор, со оглед на тоа што во моментот ова е последната достапна година за евалуација. Од таа гледна точка, треба да се земе предвид дека ги мериме краткорочните ефекти од државната помош.

Податоците беа собрани од различни институции. Конечни листи со апликации за помош преку ЗФПИ (корисници и одбиени) беа доставени од Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот, во согласност со правото за добивање информации од јавен карактер од државните институции. Првично, овие листи ги содржеа само кратките називи на компаниите и датумот на доделување / аплицирање за помош, што го отежна нивното идентификување при пребарувањето на демографските податоци. Преку пребарување на интернет, најдовме листа на сите компании што потпишале договор за

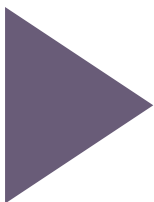
помош преку ЗФПИ во 2018 година, со целосните називи – која произлегува од записникот од 82. седница на Владата, одржана на 31.7.2018 година³². Ова, од една страна, ни овозможи точно да ги идентификуваме корисниците, а, од друга страна, ни ја даде ограничената група одбиени претпријатија што потпишале договор, но на кои отпосле не им била исплатена помошта.

Првична листа со апликации за помош преку ФИТР (корисници и одбиени) беше доставена од Фондот за иновации и технолошки развој во согласност со договор за заштита на податоците склучен меѓу Фондот и Finance Think. Оваа листа ги содржеше називите на компаниите, градот, секторот на кој припаѓаат и поените добиени во процесот на селекција. Демографските податоци за компаниите од двете програми беа рачно внесени од јавно достапната база на податоци на интернет на BiznisMreza.mk, по што беше направена дополнителна проверка на интернет-страницата на Централниот регистар на Северна Македонија за евентуално неточни податоци и податоци што недостигаат. Целосните називи и ЕМБС беа искористени за да се побараат финансиски податоци од Централниот регистар на Северна Македонија, имено, билансот на состојба, билансот на успех и извештајот за промени на капиталот, за секоја компанија. Тие беа доставени и потребните ставки од финансиските извештаи беа искористени за да се направи сетот на податоци за нашиот примерок.

За да ја создадеме променливата за пазарниот удел, ја искористивме структурната деловна статистика на Државниот завод за статистика, имено, вкупниот промет на ниво на три цифри од НКД Рев.2. За жал, за некои од трицифрените гранки вкупниот промет не беше достапен, така што на крај имавме 97 опсервации од вкупно 132 во случајот на ЗФПИ, и 122 од вкупно 142 во случајот на ФИТР. Задоволни сме со уделот на достапни податоци и игнорираме каква било селективност.

³² Записникот е достапен во ПДФ на следниов [линк](#)

За да ја измериме перцепцијата за конкуренцијата, спроведовме анкета со сите третирани и споредбени претпријатија, при што ги прашавме да го оценат конкурентскиот притисок во двете години на опсервација, на скала од 1 (многу ниско) до 10 (многу високо). Беа поставени следниве две прашања: „Ве молиме размислете за вашиот главен конкурент. Како би го оцениле конкурентскиот притисок во вашата дејност / гранка во 2019 година (во секој случај, пред почетокот на пандемијата)?“ и „Ве молиме навратете се две години претходно, во 2017 година. Како би го оцениле конкурентскиот притисок во вашата дејност / гранка во тој период?“. Анкетата беше спроведена преку е-пошта и телефон. На испитаниците не им беше кажано како беа избрани за да се избегне нивниот одговор да биде под влијание на фактот дека добиле државна помош или биле одбиени. 37 одговори беа добиени преку е-пошта, а дополнителни 88 преку телефонската анкета, што е многу задоволителна стапка на одговор од 45,6 проценти. Сепак, не постои гаранција дека не беше присутна пристрасност од самоселекција, и од таа гледна точка, резултатите треба да бидат внимателно интерпретирани.



5. РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

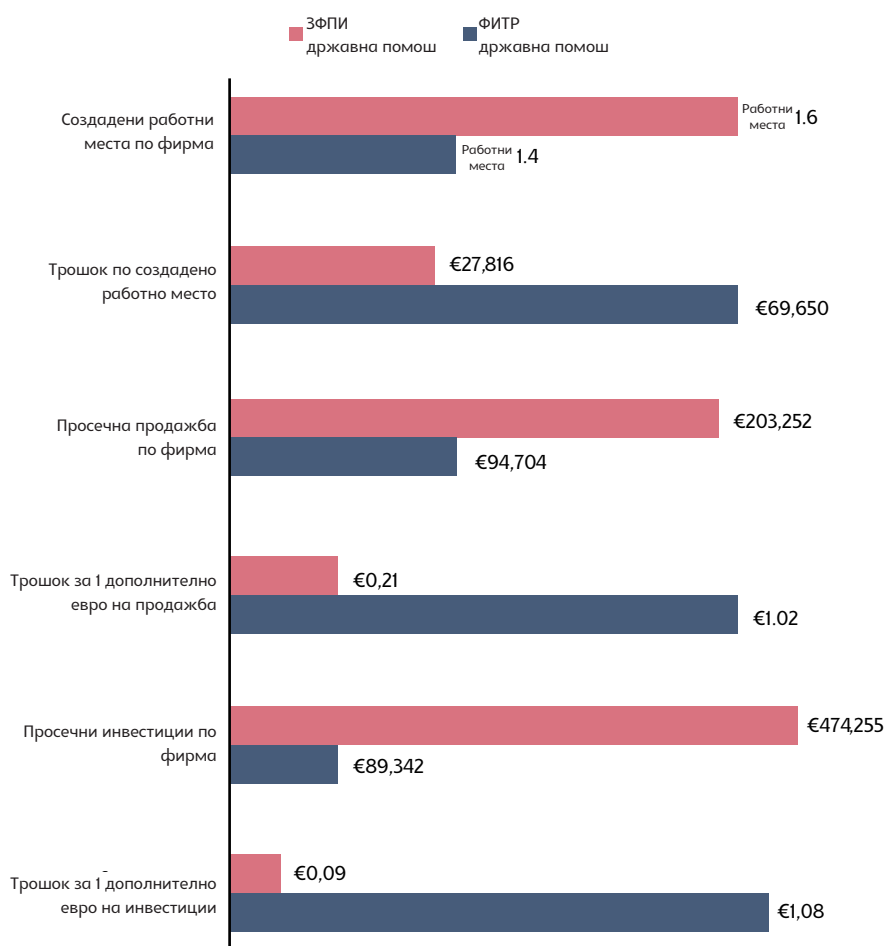
Во оваа секција прво ќе претставиме неколку едноставни индикатори за трошочната ефективност за двата вида државна помош што ги евалуираме. Потоа, ги пресметуваме добиените ефекти за двата вида државна помош со употреба на низа индикатори за ефикасност и конкуренција. Прво го набљудуваме степенот до кој нашите третирани и споредбени групи се слични или различни. Потоа, продуцираме оценки за веројатноста на избор што ги употребуваме во постапките на спарување. За крај, правиме анализа врз основа на добиените парови.

5.1. ТРОШОЧНА ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОГРАМИТЕ ЗА ДРЖАВНА ПОМОШ

Во оваа секција, ја пресметуваме просечната разлика во вработеноста, продажбата и во инвестициите пред и по добивањето на државната помош и пресметуваме едноставна трошочна ефективност на програмите; ова имплицира дека сè уште не го набљудуваме импактот бидејќи таков наивен поглед го игнорира тоа какви биле перформансите на споредбените претпријатија што не примиле помош, во истиот временски период. Индикаторите се претставени на Графикон 4. Компаниите што добиле ЗФПИ државна помош во просек, создале повеќе работни места (1,6 по компанија) во споредба со ФИТР државната помош (1,4), а згора на тоа чинат речиси трипати помалку (28 наспроти 70 илјади евра по работно место). Слично на

тоа, компаниите поддржани преку ЗФПИ покажуваат поголем апсолутен износ на продажба и на инвестиции, при што трошокот за дополнително евро на продажба и на инвестиции изнесува 0,21 евро и 0,09 евра, соодветно. Од друга страна, ваквите единечни трошоци се многу повисоки кај компаниите поддржани преку ФИТР: 1,02 евро и 1,08 евро, соодветно. Поради ова, на прв поглед, ЗФПИ државната помош се чини дека е поврзана со поголеми мултипликативни ефекти.

Графикон 4: Просечна разлика во клучниот исход и поврзана трошочна ефективност на програмите за државна помош



Извор: Пресметки на авторите.

Според овој преглед, ЗФПИ државната помош има поголема трошочна ефективност. Меѓутоа, ваквото тврдење може да биде незрело и да претставува избрзување до погрешни заклучоци доколку трошочната ефективност се набљудува без да се земе предвид што се случувало кај споредбените претпријатија што не примиле помош, во истиот временски период. Се осврнуваме на откривање такви каузални ефекти.

5.2. КАУЗАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ЗФПИ ДРЖАВНАТА ПОМОШ

Табела 3 ги прикажува резултатите од тестовите што ја мерат значајноста на разликите во забележливите карактеристики меѓу третираната и споредбената група. Работиме со четири променливи: староста на фирмата и оддалеченоста од главниот град, кои се континуирани променливи; големината на фирмата, што претставува ординална променлива; и сектор на дејствување, што претставува категорична променлива. На крајот од табелата, спроведен е Хотелингов тест за да се оцени еднаквоста на векторот од аритметичките средини на сите променливи. Два од четирите индивидуални теста, како и Хотелинговиот тест, ја отфрлаат нултата хипотеза дека аритметичките средини меѓу третираната и контролната група се еднакви, што дава солидна основа за двата примерока да се третираат како различни во однос на забележливите карактеристики.

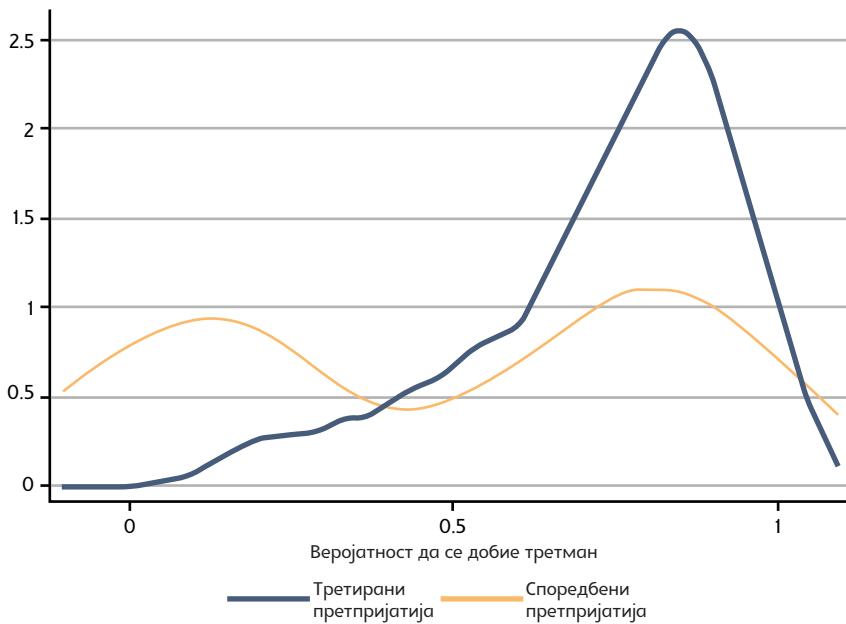
Табела 3: Тест за рандомизацијата меѓу третираната и споредбената група

Но: Аритметичките средини се еднакви за третираната и за контролната група	
	t-тест на два примерока со нееднакви варијанси (p-вредност)
Старост (години)	0.0318
Оддалеченост од Скопје (км)	0.6170
	Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) тест на два примерока (прецизна p-вредност)
Големина (1 = мало, 2 = средно, 3 = големо)	0.4704
	Kruskal Wallis equality-of-populations rank тест (p-вредност, со еднакви рангирања)
Сектор (трицифрена НКД Рев.2 класификација)	0.0019
	Hotelling T-squared тест (p-вредност)
Вектор од аритметичките средини на сите променливи	0.0002

Извор: Пресметки на авторите.

Со овие променливи спроведуваме пробит модел, при што третираните претпријатија се употребени како зависна променлива. Коефициентите потоа се искористени за да се добијат оценки што ја претставуваат веројатноста дека, според одредени демографски карактеристики, одредена компанија би била избрана да добие ЗФПИ државна помош. Графикон 5 ја претставува дистрибуцијата на овие оценки и прикажува јасна разлика меѓу третираната и споредбената група. Имено, споредбената група е дистрибуирана низ целиот опсег на оценките во форма на две грпки, додека третираната група има јасен врв при висока оценка и искривеност на лево.

Графикон 5: Дистрибуција на оценката за веројатноста на избор – ЗФПИ државна помош

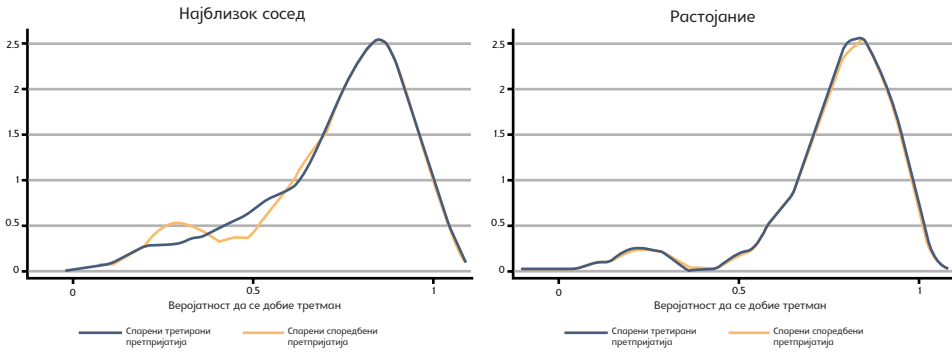


Извор: Пресметки на авторите.

Овие оценки се употребени за да се направи спарување врз основа на две техники: преку селектирање на најблискиот сосед и преку селектирање на спарено споредбено претпријатие во растојание од 0,5 стандардна девијација. Покрај тоа, при пресметката на АТТ наметнуваме заедничка поддршка (common support) преку исфрлање на третираните опсервации, чијашто оценка за веројатноста на избор е повисока од максималната или помала од минималната оценка на споредбените.

Кога ги применуваме алгоритмите за спарување, двете групи стануваат високоспоредливи, што е прикажано на Графикон 6. Имено, оценките за веројатноста на избор речиси се преклопуваат, особено кога споредбените фирми се селектирани врз основа на постапката на растојание од 0,5 стандардна девијација.

Графикон 6 : Оценување на квалитетот на спарувањето – ЗФПИ државна



Извор: Пресметки на авторите.

Сега пристапуваме кон презентирањена главните резултати. Тие се претставени во Табела 4: заради јасност, претставен е само ефектот од државната помош во однос на низата од можен исход. Првиот ред го претставува ефектот оценет врз основа на неспарен примерок заради споредба (инаку невалиден поради причините објаснети во претходните параграфи). Следните редови се фокусираат на АТТ, врз основа на двата оценувачи (најблизок сосед / растојание) и со можноста за употреба на опцијата заедничка поддршка, што вкупно води до четири варијанти.

Се добива општ впечаток дека компаниите што ја добиле ЗФПИ државната помош не оствариле различни резултати што би можеле да бидат припишани на примањето на субвенцијата. Сите оценети ефекти, освен еден, не се статистички значајни на вообичаено ниво, што дава основа да се тврди дека ЗФПИ државната помош е главно неефективна. Единствениот доследно убедлив резултат е дека ЗФПИ државната помош веројатно, влијаела позитивно врз вработеноста кај примачите, делумно поддржувајќи го тврдењето дека им помогнала на оперативните активности и на работниот капитал. Овие компании оствариле подобар резултат во порастот на вработеноста во споредба со нивните спарени пандани, иако не во платите. Имено, вработеноста кај нив меѓу 2018 година и 2019 година, во просек, пораснала за шест проценти, додека кај нивните спарени пандани што не примиле помош се намалила за три проценти до седум проценти (во зависност од постапката на спарување што е употребена).

Ова, можеби, е недоволен, но, сепак, пристоен резултат од барем три причини. Прво, поголема вработеност е една од целите на Законот за финансиска поддршка на инвестиции и овој наод потврдува дека овој резултат е остварен, иако отсуството на разлика во платите ја побива целта дека благодарение на субвенцијата се создадени високоплатени работни места. Второ, изразивме загриженост во нашата контекстуална дискусија дека со оглед на тоа што ЗФПИ државната помош се доделува само откако се реализира инвестиција, може да резултира со значителен вишок товар за општеството и да го преплави примачот со готовина во ситуација кога е веројатно дека финансирањето за инвестицијата и без тоа би било обезбедено. Таквото преплавување со готовина може да го надува профитот, што, едноставно, би значело дека општеството плаќа за тесна приватна добивка. Резултатите не го поддржуваат ова тврдење затоа што нема очигледна разлика во порастот на готовината и на профитот кај примачите повеќе од тоа што е утврдено кај тие што не примиле помош. Уште почудно, разликата во разликите во однос на профитот и коефициентот на парична ликвидност е конзистентно негативна (иако статистички не е различна од нула). За крај, не наоѓаме конзистентен доказ дека субвенцијата предизвикала нарушување на пазарот или дека ја обесхрабрила конкуренцијата, со оглед на тоа што последните два индикатора не се статистички значајни.

Да заклучиме, ЗФПИ државната помош во голема мера, се покажа како неефективна бидејќи нема убедливи знаци дека предизвикала каков било позитивен ефект врз приходите, платите, инвестициите и профитот кај примачите. Како резултат на субвенцијата, зголемена е само вработеноста, а разликата во разликите што се движат меѓу 9 и 13 процентни поени е конзистентно статистички значајна. Меѓутоа, земено во целина, ЗФПИ државната помош не резултирала со подобрување на економската ефикасност, но нема ни дисторзивен ефект врз пазарната конкуренција, ниту, пак, резултирала со неочекувана добивка. Во жаргонот на DG Competition (2009), ЗФПИ државната помош не ги поттикнала примачите да го сменат однесувањето, односно да преземат активност што не би ја спровеле во отсуство на помошта или би ја направиле на помалку посакуван начин, и претставува чист пример на „отсуство на ефектот на поттик“.

Табела 4: Ефекти од ЗФПИ државната помош – просечен ефект од третманот врз третираните

		Разлики во разликите (во децимали)											
		Приходи	Материјални средства	Нематеријални средства	Плати и надоместоци на плата	Вработеност	Продуктивност на трудот	Бруто-профит	Нето-профит	Коефициент на тековна ликвидност	Коефициент на парична ликвидност	Пазарен удел	Перцепција за конкуренцијата
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Неспарен примерок		-0.59*	-0.13*	0.15	-0.46	0.03	-0.77	-0.79	-1.40*	-0.12	-12.85*	-0.54	-0.16
АТТ	Нај-близок сосед	0.09	-0.00	0.12	0.09	0.13***	-0.04	-0.50	-1.29	0.06	-4.95	0.03	0.07
	Рас-тојание	0.05	0.01	-0.04	0.02	0.09**	-0.03	-0.95	-2.01	0.08	-6.72	0.01	-0.01
АТТ (заедничка поддршка)	Нај-близок сосед	0.09	-0.00	0.12	0.09	0.13***	-0.04	-0.50	-1.29	0.06	-4.95	0.05	0.07
	Рас-тојание	0.05	0.01	-0.04	0.09	0.09**	-0.03	-0.95	-2.01	0.08	-6.72	0.04	-0.01

Извор: Пресметки на авторите. *, ** и *** означуваат статистичка значајност на ниво од 10%, 5% и 1%, соодветно.

5.3. КАУЗАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ФИТР ДРЖАВНАТА ПОМОШ

Табела 5 ги претставува резултатите од тестовите што ја мерат значајноста на разликите во забележливите карактеристики меѓу третираната и споредбената група во случајот на ФИТР државната помош. Покрај четирите демографски променливи употребени во случајот на ЗФПИ, ги употребуваме и поените што се добиени за проектот во фазата на аплицирање. Сите тестови ја отфрлаат нулта-хипотезата дека аритметичките средини меѓу третираната и споредбената група се еднакви, што сугерира дека двата примерока се различни во однос на забележливите карактеристики и не може да бидат директно споредени.

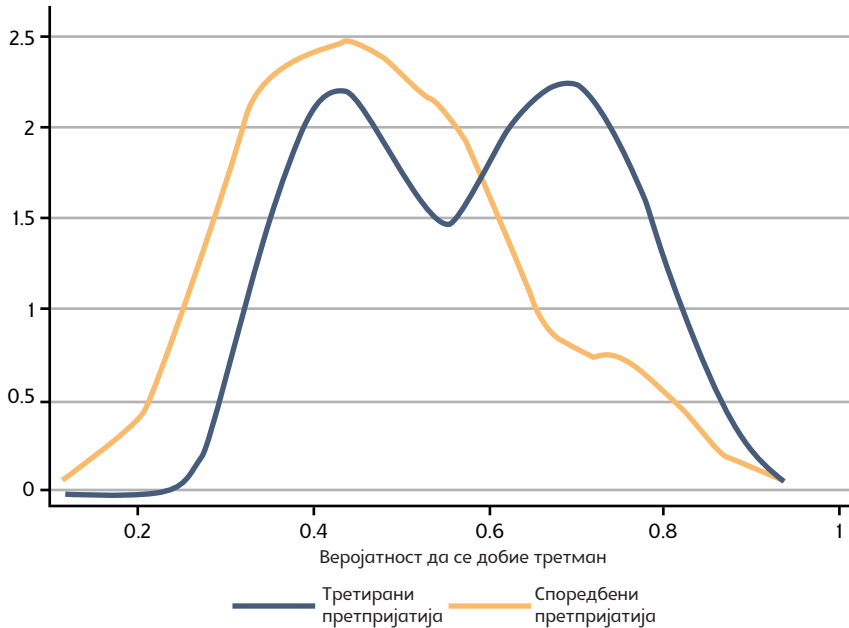
Табела 5: Тест за рандомизацијата меѓу третираната и споредбената група

Но: Аритметичките средини се еднакви за третираната и контролната група	
	t-тест на два примерока со нееднакви варијанси (p-вредност)
Старост (години)	0.0485
Оддалеченост од Скопје (км)	0.0628
Оценка на апликацијата (20/80 поени)	0.0001
	Wilcoxon rank-sum (Mann-Whitney) тест на два примерока (прецизна p-вредност)
Големина (1 = мало, 2 = средно, 3 = големо)	0.0113
	Kruskal Wallis equality-of-populations rank тест (p-вредност, со еднакви рангирања)
Сектор (трицифрена НКД Рев.2 класификација)	0.0082
	Hotelling T-squared тест (p-вредност)
Вектор од аритметичките средини на сите променливи	0.0069

Извор: Пресметки на авторите.

Графикон 7 ја претставува дистрибуцијата на добиените оценки од пробит моделот и отсликува јасна разлика меѓу третираната и споредбената група. Имено, споредбената група е благо наклонета на кај пониските оценки во споредба со третираната група, додека третираната, очигледно, има две грпки.

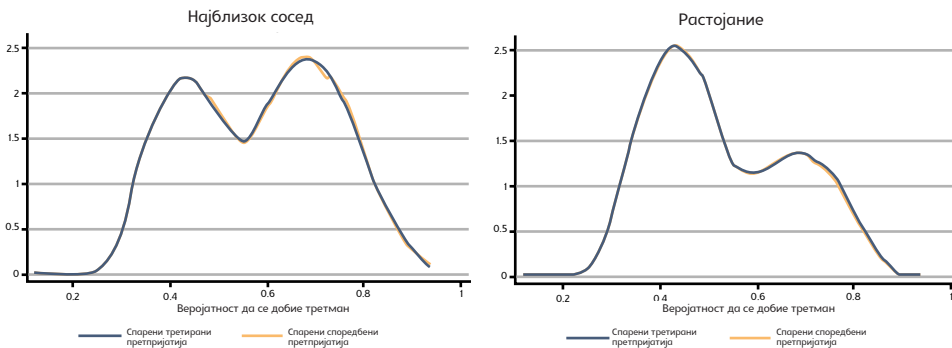
Графикон 7: Дистрибуција на оценката за веројатноста на избор – ФИТР државна помош



Извор: Пресметки на авторите.

Кога ги применуваме алгоритмите за спарување, двете групи стануваат високоспоредливи, што е прикажано на Графикон 8.

Графикон 8: Оценување на квалитетот на спарувањето – ФИТР државна помош



Извор: Пресметки на авторите.

Пристапуваме кон претставување на главните резултати дадени во Табела 6. Како и вообичаено, прикажана е и значајноста и веќе може да забележиме дека повеќето од разликите во разликите се значајни, иако само на ниво од 10 проценти. Со оглед на малиот примерок и на неговата голема хетерогеност (дури и кога се набљудуваат третираните претпријатија наспроти споредбените), не сметаме дека ова е голема основа за загриженост.

Компаниите што ја добиле ФИТР државната помош конзистентно остварувале повисока продажба од нивните спарени пандани, што е резултат само на државната помош што ја добиле. Во просек, меѓу 2017 година и 2019 година, нивните приходи од продажба пораснале меѓу три и четири пати (во зависност од тоа која постапка на спарување е употребена), додека приходите кај спарените споредбени претпријатија пораснале меѓу 40 проценти и 50 проценти (оттука, четири до шест пати помалку). Слично на тоа, примачите имале конзистентно повисоко ниво на инвестиции во нематеријални средства, кои во голема мера може да се сметаат за инвестиции во технологија. Имено, нивните инвестиции во нематеријални средства се зголемиле за околу 50 проценти меѓу 2017 година и 2019 година, додека кај споредбените претпријатија се намалиле за околу 13 проценти. Според тоа, ФИТР државната помош им дала очигледна предност на примачите да почнат, да ги одржат или да ги прошират своите инвестиции во технологија што, всушност, беше и идејата зад грантот од ваков вид. Наодот е важен и во поглед на тоа што претпријатијата што не примиле помош ги намалиле своите инвестиции во нематеријални средства во истиот временски период, што може да претставува или показател за недостиг од средства за поддршка на такви инвестиции или откажување од инвестицискиот проект во неговото технолошко ниво или карактер во кој бил презентираан пред ФИТР и потоа одбиен.

Од друга страна, примачите на ФИТР државната помош не исплатиле повисоки плати од нивните споредбени претпријатија што не примиле помош, ниту, пак, инвестирале во материјални средства (машини и опрема) на различен начин од компаниите што на крај биле одбиени за доделување ФИТР државна помош. Второто може да биде индиректен показател дека, во просек, одбиените претпријатија продолжиле да инвестираат иако не го добиле грантот. Покрај тоа, нема доказ за повисок пораст на вработеноста кај примачите. Меѓутоа, има ограничен доказ дека продуктивноста на трудот кај

примачите се зголемила поради ФИТР државната помош: продуктивноста кај третираните претпријатија се зголемила меѓу 50 проценти и 80 проценти меѓу 2017 година и 2019 година, додека кај спарените споредбени претпријатија меѓу 29 проценти и 35 проценти.

ФИТР државната помош го зголемила порастот на профитот и готовината кај примачите. Особено, порастот на нето-профитот е изненадувачки: меѓу 2017 година и 2019 година пораснал 17 до 19 пати, додека кај претпријатијата што не примиле помош - спарени пандани, пораснал само меѓу три проценти и 30 проценти (во зависност од постапката на спарување). Делумно, ваквото ненадејно зголемување на профитот е водено од зголемените приход од продажба и продуктивност на трудот, оттука влијаело отсуството на разлика во порастот предизвикано од ФИТР субвенцијата во однос на работните места и платите (зголемување на уделот на капиталот и отсуство на промена во уделот на трудот). Меѓутоа, во друг дел, во истиот временски период, ФИТР државната помош придонела за изненадувачки пораст на коефициентот на парична ликвидност: кај примачите се зголемил повеќе од 10 пати, додека кај спарените претпријатија што не примиле помош се зголемил околу 2,5 пати. Оттука, двете групи обезбедиле извор на готовина, но кај втората готовината, очигледно, била во помал износ, веројатно затоа што нејзиниот извор бил од покомерцијална (и оттука поскапа) природа. Меѓутоа, ако се набљудуваат двете заедно: голем ненадеен пораст на профитот и на готовината кај примачите на ФИТР државна помош, ова остава простор да се тврди дека субвенцијата, иако ја поттикнала продажбата, продуктивноста и инвестициите во технологија, исто така, и ги преплавила примачите со готовина, од која еден дел, евентуално, го поддржал повисокиот профит. На овој заклучок треба да се обрне особено внимание и од гледна точка на трошочната ефективност претставена во секција 5.1: за едно евро инвестиции и продажба се плаќа со повеќе од едно евро ФИТР државна помош. Сепак, со оваа анализа не можеме да набљудуваме дали (дел од) таа готовина била добиена на крајот на годината и дали компаниите се обврзале да ја искористат за реализирање натамошни инвестиции во наредната година.

Како резултат на сите овие ефекти, примачите на ФИТР државната помош биле во можност да го зголемат својот пазарен удел, чијшто пораст го надминал тој кај претпријатијата што не примиле помош за 1,5 до 2,5 пати,

што претставува значителна разлика. Ова сугерира дека ФИТР државната помош придонела за засилување на пазарната позиција на примачите. Додека ова само по себе се смета за нарушување на конкуренцијата, не е придружено со предизвикување посилен и потенцијално дисторзивен ефект врз конкуренцијата на пазарот утврдено преку перцепцијата на компаниите. Според нашиот резултат, и примачите и спарените претпријатија што не примиле помош продолжиле да го перцепираат конкурентскиот притисок на пазарот на сличен начин откако помошта била доделена, иако поголемиот дел од нив се изјасниле дека продаваат или само на домашниот пазар (44 проценти) или и на домашниот и на странските пазари (30 проценти)³³. Оттука, ако се набљудуваат заедно, влијанието на државната помош врз порастот на пазарниот удел и отсуството на ефект во однос на перцепцијата за конкуренцијата не дава цврста поддршка на тврдењето дека субвенцијата предизвикала нарушување на пазарот. Меѓутоа, овој наод треба внимателно да се земе предвид со оглед на тоа што ја мериме перцепцијата за конкуренцијата, место самата конкуренција.

Да заклучиме, ФИТР државната помош се чини дека остварила значајни цели во зголемување на приходите, инвестициите во технологија и продуктивноста на трудот кај примачите. Не поттикнала нови вработувања или повисоки плати повеќе од тоа што е утврдено кај спарените претпријатија што не примиле помош. Ваквото инвестирање тогаш води до повисок профит за примачите на помош преку ФИТР. Меѓутоа, ФИТР државната помош исто така, била придружена со преплавување со готовина, што сугерира дека, можеби, им обезбедила на примачите готовина во прекумерен износ и со тоа го надувала нивниот профит. Сепак, ваквите потенцијални ефекти на неочекувана добивка треба внимателно да се земат предвид бидејќи е можно дел од ФИТР државната помош да бил исплатен и резервиран за натамошни инвестиции.

³³ Дистрибуцијата во случајот на ЗФПИ државната помош беше слична: 41 процент продаваат само на домашниот пазар, 17 проценти на странските, 29 проценти и на домашниот и на странските, а 12 проценти одговориле дека немаат конкуренти.

Табела 6: Ефекти од ФИТР државната помош – просечен ефект од третманот врз третираните

		Разлики во разликите (во децимали)											
		Приходи	Материјални средства	Нематеријални средства	Плати и надоместоци на плата	Вработеност	Продуктивност на трудот	Бруто- профит	Нето-профит	Коефициент на тековна ликвидност	Коефициент на парична ликвидност	Пазарен удел	Перцепција за конкуренцијата
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Неспарен примерок		1.49	0.41	0.63*	0.18	0.11	-0.06	-10.68	-6.61	-1.83	4.04	1.16	0.15
АТТ	Најблизок сосед	1.74*	0.35	0.66*	0.10	0.10	0.22	12.21*	16.1**	2.11	7.86*	1.55*	0.12
	Растојание	2.85*	0.51	0.64*	0.19	0.20	0.43*	19.94	18.86*	-0.02	9.26*	2.47*	0.64
АТТ (заедничка поддршка)	Најблизок сосед	1.77*	0.35	0.67*	0.10	0.10	0.21	12.40*	16.4**	2.19	8.15**	1.58*	0.12
	Растојание	2.85*	0.51	0.64*	0.19	0.20	0.43*	19.94	18.86*	-0.02	9.26*	2.47*	0.64

Извор: Пресметки на авторите. *, ** и *** означуваат статистичка значајност на ниво од 10%, 5% и 1%, соодветно.

5.4. ИНДИКАТИВНА СПОРЕДБА НА ДВАТА ВИДА ДРЖАВНА ПОМОШ

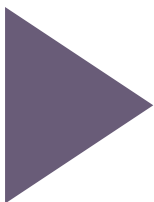
Во оваа секција правиме директна споредба на примачите на ЗФПИ и ФИТР државната помош. Оваа споредба е само индикативна и треба да се користи со голема внимателност, со оглед на тоа што природата на двете субвенции е различна. Најзначителната разлика е во тоа што ЗФПИ државната помош се доделува на компании што почнале инвестиција во годината пред да аплицираат за субвенцијата, додека ФИТР државната помош се доделува на компании што имаат иновациски инвестициски проект кој допрва треба да се реализира. Оттука, ако се набљудуваат во една точка од времето, двете може значително да се разликуваат во однос на незабележителните карактеристики, најмногу во нивната намера и мотив да инвестираат. Од друга страна, ги спроведуваме постапките на спарување дадени погоре и ги изедначуваме групите во однос на забележливите карактеристики што, сепак, може да биде недоволно за убедлив заклучок.

За да зачуваме простор, директно се префрламе на резултатите; тие се презентирани во Табела 7. И покрај внимателноста што е потребна при интерпретацијата и при употребата на овие резултати, тие се многу привлечни. ФИТР државната помош има очигледна предност во однос на ЗФПИ државната помош, во поглед на приходите, продуктивноста и профитот – областите каде што нивната ефективност беше прикажана во Табела 6. Освен тоа, ФИТР државната помош е супериорна во однос на ЗФПИ во поглед на платите, со оглед на тоа што кај примачите се покажува пораст од повеќе од 50 проценти, додека кај примачите на ЗФПИ околу 15 проценти; како и во однос на инвестициите во фиксни средства и машини. Второто јасно ги одразува разликите меѓу двата вида државна помош: ЗФПИ субвенцијата се доделува за инвестиција што е претходно реализирана и увидовме дека не поттикнала никаква дополнителна инвестиција (незначајните разлики во разликите во материјални средства, дадени во Табела 4) за време на набљудуваниот период; додека ФИТР субвенцијата се доделува за инвестиција што треба да се реализира доколку проектот се одобри и позитивните коефициенти што ги увидовме во поглед на материјалните средства во Табела 7 јасно ја одразуваат оваа очигледна разлика. Ова не смее да се интерпретира дека едната субвенција предизвикала поголеми инвестициски ефекти од другата.

Табела 7: ФИТР наспроти ЗФПИ државна помош – просечен ефект од третманот врз примачите на ФИТР во однос на примачите на ЗФПИ

		Разлики во разликите (во децимали)											
		Приходи	Материјални средства	Нематеријални средства	Плати и надоместоци на плата	Вработеност	Продуктивност на трудот	Бруто- профит	Нето-профит	Коефициент на тековна ликвидност	Коефициент на парична ликвидност	Пазарен удел	Перцепција за конкуренцијата
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Неспарен примерок		2.11*	1.20**	0.32	0.85***	0.34***	0.51***	12.2	16.2*	2.73	8.82***	1.69*	0.19
АТТ	Најблизок сосед	2.30**	1.30***	0.39	0.92***	0.35*	0.70***	11.9	15.8*	2.81	8.50*	1.97**	-0.18
	Растојание	0.26*	0.76***	-0.66	0.39***	0.14	0.15*	2.57*	15.8	0.23	2.65	0.20	0.10
АТТ (заедничка поддршка)	Најблизок сосед	0.32***	0.77***	-0.46	0.41***	0.15	0.21***	2.08*	2.11*	0.10	1.43	0.34***	0.29
	Растојание	0.25*	0.79***	-0.72	0.40**	0.15	0.14	2.57*	2.57*	0.24	2.36	0.18	0.06

Извор: Пресметки на авторите. *, ** и *** означуваат статистичка значајност на ниво од 10%, 5% и 1%, соодветно.



6. ЗАКЛУЧОК И ИМПЛИКАЦИИ ЗА ПОЛИТИКАТА

Целта на оваа студија е да ги измери ефектите од државната помош доделена на приватни претпријатија во Северна Македонија врз ефикасноста и конкуренцијата. Ја испитуваме владината програма за субвенционирање компании во рамки на Планот за економски раст 2018-2021 година, кој се состои од државна помош што резултира од Законот за финансиска поддршка на инвестиции (ЗФПИ) донесен во 2018 година (првиот и вториот столб од Планот) и помошта доделена преку Фондот за иновации и технолошки развој на Северна Македонија (третиот столб од Планот). Оттука, анализираме две програми – именувани како ЗФПИ државна помош и ФИТР државна помош – спроведени за време на 2018 година или на крајот на 2018 година, за да можеме да ги споредиме 2017 година или 2018 година (пред поддршката) и 2019 година (по поддршката). Се потпираме на строг метод на импакт евалуација. Прво, дефинираме споредбени групи од пулот на одбиени апликанти за двете програми затоа што тие најдобро ја имитираат третираната група во однос на незабележливите карактеристики: во двата случаја тие го имале истиот мотив за инвестирање, со оглед на тоа што, исто така, почнале инвестиција (случајот на ЗФПИ) или имале намера да реализираат инвестиција (случајот на ФИТР). Покрај ова, во случајот на ФИТР, ги користиме и поените добиени во фазата на селекција за да добиеме похомогена група споредбени компании. Спроведуваме условно спарување врз основа на староста на фирмите, дејноста на ниво од три цифри од НКД Рев.2, локацијата (оддалеченоста од главниот град) и големината на фирмите, преку употреба на методот на најблизок сосед или методот на растојание (caliper – барање парови во опсег од неколку стандардни девијации). По спарувањето, ја пресметуваме разликата во разликите за да го изолираме ефектот од државната помош со употреба на низа од индикатори за ефикасност и за конкуренција: пораст на продажбата,

инвестициите, профитот, вработеноста, платите, продуктивноста, готовината, пазарниот удел и перцепцијата за конкуренцијата.

ЗФПИ државната помош – првите два столба од Планот за економски раст 2018-2021 година – се покажа, главно, како неефективна. Нашите наоди сугерираат дека државната помош не предизвикала речиси никаква промена во продажбата, инвестициите, платите или профитот кај примачите, во споредба со тоа што е утврдено кај споредбените претпријатија што не примиле помош. Меѓутоа, ЗФПИ државната помош придонела кон создавање повеќе работни места, со оглед на тоа што примачите оствариле 9 до 13 процентни поени повисок пораст на вработеноста од нивните спарени пандани во истиот временски период. Сепак, отсуството на разлики во платите како резултат на субвенцијата ја побива целта на програмата да генерира високоплатени работни места. Трошокот за бруто-создадено работно место изнесува речиси 28 илјади евра. Ова сугерира дека ЗФПИ државната помош во голема мера била потрошена за создавање нови работни места, место за генерирање вишок готовина или профит, што е, сепак, позитивен знак со оглед на вкупната неефективност на субвенцијата. Не е откриено преплавување со готовина ниту, пак, нарушување на пазарната конкуренција како резултат на ЗФПИ државната помош.

ФИТР државната помош – третиот столб од Планот за економски раст 2018-2021 година – се докажа како значително ефективна. Нашите наоди сугерираат дека благодарение на субвенцијата, примачите биле во можност да ги зголемат своите приходи од продажба и продуктивноста на трудот. Трошокот за генерирано дополнително евро на продажба, во бруто-износ, изнесува малку повеќе од едно евро. Меѓутоа, не биле создадени повеќе работни места или повисоки плати кај примачите во однос на тоа што е утврдено кај спарените споредбени претпријатија што не примиле помош. Понатаму, увидовме дека ФИТР помошта била одговорна за зголемувањето на инвестиции во технологија во нематеријална форма, што претставува особено важен наод со оглед на: i) основната улога на ФИТР помошта да поттикне технолошки развој и иновации; и ii) намалувањето на инвестициите во нематеријални средства кај претпријатијата што не примиле помош, во истиот временски период. Вкупно, овие позитивни случувања како резултат

на ФИТР државната помош предизвикале голем пораст на профитот, убедливо надминувајќи го порастот на профитот кај спарените претпријатија што не примиле помош. Меѓутоа, во исто време, примачите на ФИТР биле преплавени со готовина, што, можеби, сугерира дека вишокот профит не бил воден само од зголемувањето на приходите, инвестициите и продуктивноста, туку и од вишокот генерирана готовина во компанијата како резултат на грантот. Меѓутоа, заради внимателност, не можеме да ја исклучиме можноста акумулацијата на готовина од исплатата на државната помош да била резервирана за спроведување инвестиции подоцна, во наредната година, а тоа не го набљудувавме во нашите податоци.

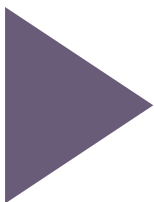
Важни импликации за политиката произлегуваат од наодите за ефектите од двата вида државна помош. Наодот дека ЗФПИ државната помош е во голема мера неефективна е значајна причина за загриженост за носителите на политика. Ова може да значи дека субвенцијата или треба да се прекине или значително да се трансформира за да даде резултати. Аргументот против напуштањето на ЗФПИ програмата за субвенции е идентификуваниот позитивен ефект врз создавањето работни места. Меѓутоа, отсуството на ефект врз продажбата, инвестициите, платите и профитот бара значителен ремонт на Законот за финансиска поддршка на инвестиции. Насоката на реформата може да биде водена од позитивните ефекти што ги генерира ФИТР државната помош: да се доделува ЗФПИ државна помош за инвестициски проект што допрва треба да се реализира, откако ќе се испитаат неговата изводливост, трошоците, стапката на поврат и пошироките ефекти, иако ова ќе бара повеќе труд и поголем трошок на товар на Владата. Оттука, еден важен начин на трансформирање на ЗФПИ државната помош е да се претвори нејзината *ex post* исплата во *ex ante* исплата, подложна на проектна евалуација. Дополнително, ова е неопходно во контекст на законодавството на ЕУ, со оглед на тоа што аплицирањето за помош пред да почне инвестицијата е основен предуслов за да се смета дека е присутен ефектот на поттик (заедно со други дополнителни предуслови), а присуството на ефектот на поттик е неопходно за да може да се одобри доделувањето државна помош.

Сепак, пред да се направи каков било значителен обид во таа насока, треба повторно да се направи евалуација на ЗФПИ државната помош – доделена во 2019 година и во 2020 година. Имено, исплатата на ЗФПИ субвенцијата во 2018 година беше првата исплата, така што во моментот на реализација на инвестицијата во 2017 година претпријатијата ја немале информацијата дека наредната година ќе се донесе закон со кој би добиле финансиска поддршка. Меѓутоа, кога станува збор за исплати што следуваат, компаниите што реализирале инвестиција во 2018 година знаеле дека може да аплицираат за ЗФПИ субвенција во наредната година (при што, сепак, треба да се задоволат дополнителните критериуми). Со такви дадени идни очекувања, возможно е (барем теоретски) тие да биле (делумно) водени (или охрабрени) од постоењето на ЗФПИ државната помош при донесувањето одлука за инвестирање, иако овој аргумент е ослабнат од фактот дека потенцијалните претпријатија што би барале помош не можат да бидат сигурни за тоа колкав износ би добиле на крај затоа што не можат да го предвидат бројот на корисници, од што зависи колку ќе изнесува процентот од буџетот што, конечно, му се доделува на секој корисник. Сепак, во вакви околности, ЗФПИ државната помош евалуирана во однос на 2019 година и со исплатите што следуваат, може да даде поверодостојни резултати и да го разјасни аргументот за каква било одлука за политика соодветна за субвенцијата.

Импликациите за политиката за ФИТР државната помош се поубедливи. Прво, со оглед на нејзината ефективност во однос на продажбата, инвестициите и продуктивноста, државната помош треба во голема мера да продолжи да се доделува во сегашната форма. Причина за можна интервенција, можеби, е потребата да се засилат правилата поврзани со оценувањето на предложените трошоци во буџетот на проектната апликација, особено трошоците поврзани со купување опрема, софтвер, трговски марки и друг вид интелектуална сопственост. Имено, каква било можност за вештачко зголемување на таквите трошоци како потенцијален начин за добивање повеќе пари преку ФИТР треба да биде сведена на нула. Дополнително или алтернативно, износот / интензитетот исплатен преку ФИТР државната помош треба да се ревидира надолу *ex ante* за да се елиминираат какви било ефекти на неочекувана добивка (*windfall effects*) и за потенцијално да се зголеми трошочната ефективност на субвенцијата.

Читателите и носителите на политика, кои ќе ги користат овие наоди, треба да бидат свесни за ограничувањата на студијата. Клучното ограничување е тоа дека студијата ги идентификува краткорочните ефекти од државната помош затоа што набљудувавме само една година откако била исплатена државната помош. Оттука, мудро е да се испитаат долгорочните ефекти, откако ќе помине доволно време. Литературата е неубедлива во поглед на ова, затоа што ако државната помош ги поддржува основните средства на компаниите, тогаш веројатноста да се влијае позитивно на долг рок е поголема. Спротивно на тоа, државната помош искористена за брзи подобрувања во готовинската позиција или за создавање работни места, особено кога второто се бара како услов за да се добие дополнителна исплата или да се одржи тековната исплата на државната помош, може да резултира во пресврт на каква било краткорочна добивка. Меѓутоа, идентификувањето такви однесувања ќе им помогне на носителите на политика дополнително да го приспособат дизајнот на програмите за државна помош за да дадат подобри резултати.

Други проблеми што произлегуваат од оваа анализа и за кои, можеби, е потребно подлабоко натамошно истражување, вклучуваат компании што биле одбиени во една година, но кои добиле финансирање во некоја наредна година, што може да биде особено важно во случајот на ЗФПИ каде што апликацијата е одредена од инвестицијата што е веќе реализирана. Потоа, проблемот на поврзани субјекти, особено ако двата аплицирале за истиот или различен вид државна помош и потоа добиле различни резултати од аплицирањето, може да се испита од гледна точка на ефектот од државната помош добиена од еден субјект врз целата група поврзани субјекти. За крај, важноста на големината на субвенцијата треба да се истакне повеќе во натамошното истражување, особено со оглед на тоа што се сомневаме дека постојат ограничени ефекти на неочекувана добивка во случајот на ФИТР.



7. РЕФЕРЕНЦИИ

Влада на Република Северна Македонија (2017) Вицепремиерот Анѓушев: Нови инвестиции, конкурентност и подобро платени работни места [видео на интернет]. 27 декември. Достапно на: https://www.youtube.com/watch?v=40skURp1Xns&feature=emb_title [Пристапено: 4 ноември 2020 година].

Влада на Република Северна Македонија (2018а) 82-ра седница на Владата [на интернет]. Достапно на: <https://vlada.mk/?q=node/15302&ln=en-gb> [Пристапено: 15 јануари 2021 година].

Влада на Република Северна Македонија (2018б) План за економски раст [на интернет]. Достапно на: https://issuu.com/vladamk/docs/plan_za_ekonomski_rast [Пристапено: 3 ноември 2020 година].

Влада на Република Северна Македонија (н.д.) План за економски раст [на интернет]. Влада на Република Северна Македонија. Достапно на: <https://vlada.mk/PlanEkonomskiRast> [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Годишен извештај за работата на Фондот за иновации и технолошки развој за 2018 година (Фонд за иновации и технолошки развој, дел.бр. 01-514/12 од 20.1.2020 година) <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/godisen-izvestaj-na-FITR-za-2018-godina-usoglasen-so-MF-odluka-od-UO.pdf>

Годишна програма за работата на Фондот за иновации и технолошки развој за 2020 година (Фонд за иновации и технолошки развој, дел.бр. 01-1779/8 од 26.12.2019 година) <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/05/Godishna-programa-na-FITR-za-2020-godina-3.pdf>

Димитрова, Д. (2020) Државна помош во Република Северна Македонија: Критички осврт на регулативната рамка. Студии за политиките на Finance Think 2020-07/29. Finance Think – Институт за економски истражувања и политики.

Закон за контрола на државната помош („Службен весник на Република Македонија“ бр. 145/2010). http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zakon_za_kontrola_na_drzhavnata_pomosh_konsolidiran_032018.pdf

Закон за финансиска поддршка на инвестиции („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 83/2018, 98/2019 и 124/2019 – пречистен текст). http://www.economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Zakon%20za%20finansiska%20poddrska/Zakon-za-finansiska-podrska-na-investicii_precisten-tekst-so-juli-2019.pdf

Заменик на претседателот на Владата задолжен за економски прашања, координација со економските ресурси и инвестиции (2020). План за економски раст [на интернет]. Заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија, задолжен за економски прашања, координација со економските ресурси и инвестиции. Достапно на: <https://vicepremier-ekonomija.gov.mk/?q=node/275> [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Јовеска, М. (2018) 100 компании ќе поделат над 9 милиони евра државна помош [на интернет]. Сител. Достапно на: <https://sitel.com.mk/100-kompanii-kje-podelat-nad-9-milioni-evra-drzhavna-pomosh> [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Комисија за заштита на конкуренцијата (2019) Решение [на интернет]. Достапно на: <http://kzk.gov.mk/wp-content/uploads/2020/03/Resenie-10-8-od-Programata-za-konkurentnost-inovacii-i-pretpriemnistvo-za-2019-godina-oblast-A-Poddrska-i-razvoj-na-mikromali-i-sredni-pretpriyatija.pdf> [Пристапено: 29 октомври 2020 година].

Комисија за заштита на конкуренцијата (н.д.) Одлуки / Акти на КЗК [на интернет]. Комисија за заштита на конкуренцијата. Достапно на: <http://kzk.gov.mk/category/odluqi-akti-na-kzk/> [Пристапено: 30 октомври 2020 година]

Министерство за економија (2018) Индустриска стратегија на Република Македонија 2018-2027, со Акциски план [на интернет]. Достапно на: <http://economy.gov.mk/Upload/Documents/Finalna%20Industriska%20Strategija.pdf> [Пристапено: 3 ноември 2020 година].

Министерство за економија (2019) Закон за финансиска поддршка на инвестиции – План за економски раст [на интернет]. Министерство за економија. Достапно на: <http://www.economy.gov.mk/doc/2362> [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Министерство за финансии (2019а) Завршна сметка на Буџетот на Република Северна Македонија за 2018 година [на интернет]. Достапно на: https://finance.gov.mk/files/u6/Zavrсна_smetka_2018_0.pdf [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Министерство за финансии (2019б) Програма на економски реформи 2019-2021 година [на интернет]. Достапно на: https://www.finance.gov.mk/files/%D0%9F%D0%95%D0%A0_%D0%9C%D0%9A%D0%94%202019_%D0%9C%D0%9A.pdf [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Министерство за финансии (н.д.) За нас [на интернет]. Отворени финансии. Достапно на: <https://open.finance.gov.mk/mk/about> [Пристапено: 6 ноември 2020 година].

Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за подобрување на иновативноста (Фонд за иновации и технолошки развој, бр. 01-412/13 од 16.04.2018 година и бр. 01-1425/19 од 04.07.2019 година) <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnikot-za-instrumentot-za-poddrshka-Ko-finansirani-grantovi-za-podobruvane-na-inovativnosta.pdf>

Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за стручно усовршување и практика за нововработени млади лица (Фонд за иновации и технолошки развој, бр. 01-412/14 од 16.04.2018 година) <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnikot-za-instrument-za-poddrshka-Ko-finansirani-grantovi-za-strucno-usovrshuvane-i-praksa-na-novovraboteni-mladi-lica.pdf>

Правилник за инструментот за поддршка – Кофинансирани грантови за технолошки развој (Фонд за иновации и технолошки развој, бр. 01-1672/9 од 14.11.2019 година) <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/Pravilnik-kofinansirani-grantovi-za-tehnoloshki-razvoj.pdf>

Правилник за формата и содржината на барањето за доделување на финансиска поддршка и потребната документација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 142/2019) [http://www.economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Zakon%20za%20finansiska%20poddrska/Pravilnik_za_dodeluvanje_finansiska_poddrska_02072019-%20bez%20track%20changes%20\(3\)-%20%20%20%20%20%20%20%20%20.pdf](http://www.economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Zakon%20za%20finansiska%20poddrska/Pravilnik_za_dodeluvanje_finansiska_poddrska_02072019-%20bez%20track%20changes%20(3)-%20%20%20%20%20%20%20%20%20.pdf)

Правилник за формата и содржината на барањето за исплата на финансиската поддршка, потребната документација, видовите на оправдани инвестициски трошоци и начинот на спроведување на исплатата на финансиска поддршка („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 215/2019) http://www.economy.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Zakon%20za%20finansiska%20poddrska/Pravilnik%20za%20dokumentacija%20i%20isplatana%20fin%20podrska.pdf

Среднорочна програма за работа на Фонд за иновации и технолошки развој за финансиска поддршка на микро, мали и средни претпријатија за 2018-2020 година (Фонд за иновации и технолошки развој, бр. 01-332/3 од 26.02.2018 год.; бр. 01-1002/9/1 од 6.12.2018 год.; и бр. 01-1614/6 од 22.10.2019 год. – неофицијален консолидиран текст). <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/05/Srednoroca-programa-za-rabota-na-FITR-2018-2020-konsolidiran-tekst1.pdf>

Уредба за условите и постапката за доделување помош од мало значење (de minimis) („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/2011, стр. 2). <http://kzk.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/Uredba-za-de-minimis.pdf>

Уредба за условите и постапката за доделување регионална помош („Службен весник на Република Македонија“ бр. 109/2013, стр. 2). <http://kzk.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/Uredba-za-regionalna-pomos.pdf>

Уредба за условите и постапката за доделување хоризонтална помош („Службен весник на Република Македонија“ бр. 3/2014, стр. 2). <http://kzk.gov.mk/wp-content/uploads/2019/05/Uredba-za-horizontalna-pomos.pdf>

Фонд за иновации и технолошки развој (2018) Јавен повик за финансирање предлог-проекти (во рамки на столб 3 од Планот за економски раст на Владата на Република Македонија [на интернет]. Фонд за иновации и технолошки развој. Достапно на: <https://fitr.mk/javen-povik-za-finansirane-na-predlog-proekti-2/> [Пристапено: 5 ноември 2020 година].

Фонд за иновации и технолошки развој (2019а) Сметка на основен буџет-603 – Финансиски извештаи за годината која завршува на 31 декември 2018 и Извештај на независниот ревизор [на интернет]. Достапно на: <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/smetka-603.pdf> [Пристапено: 5 ноември 2020 година].

Фонд за иновации и технолошки развој (2019б) Сметка Фонд за еквити и мезанин инвестиции 789-21 – Финансиски извештаи за годината која завршува на 31 декември 2018 и Извештај на независниот ревизор [на интернет]. Достапно на: <https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/07/14.pdf> [Пристапено: 5 ноември 2020 година].

Фонд за иновации и технолошки развој (н.д.а) Поддржани проекти – Затворени повици [на интернет]. Фонд за иновации и технолошки развој. Достапно на: <https://fitr.mk/proekti/#> [Пристапено: 5 ноември 2020 година].

Фонд за иновации и технолошки развој (н.д.б) Регулатива [на интернет]. Фонд за иновации и технолошки развој. Достапно на: <https://fitr.mk/regulativa/> [Пристапено: 5 ноември 2020 година].

Фонд за иновации и технолошки развој (н.д.в) Табела за евалуација на инструмент за поддршка: Кофинансирани грантови за технолошки развој за надминување на последиците од КОВИД-19 [на интернет]. Достапно на: https://fitr.mk/wp-content/uploads/2020/06/Tabela-za-ocenuvanje_Tehnoloski-razvoj-za-nadminuvanje-na-posledicite-od...-1.pdf [Пристапено: 3 ноември 2020 година].

Bergström, F. (1998) Capital subsidies and the performance of firms. SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance No. 285.

Biagi, F., Bondonio, D. and Martini, A. (2015) Counterfactual impact evaluation of enterprise support programmes. Evidence from a decade of subsidies to Italian firm.

Bondonio, D. and Martini, A. (2012) Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy. Final Report to DG Regional and Urban Policy (EC).

Buelens, C., Garnier, G., Johnson, M. and Meiklejohn, R. (2007) The economic analysis of state aid: Some open questions. European Economy. Economic Papers, 286/2007, p. 2.

Buts, C. and Jegers, M. (2013) The effect of 'state aid' on market shares: An empirical investigation in an EU member state. Journal of Industry, Competition and Trade, 13(1), pp.89-100.

Cassidy, M. and Strobl, E. (2004) Subsidizing industry: an empirical analysis of Irish manufacturing. Journal of Industry, Competition and Trade, 4(2), pp.95-107.

Centre for Economic and Business Research (2010) An Analysis of Firm Growth Effects of the Danish Innovation Consortium Scheme. Innovation: Analyse og evaluering 3/2010.

Collie, D.R. (2000) State aid in the European Union: the prohibition of subsidies in an integrated market. International Journal of Industrial Organization, 18(6), pp.867-884.

Collie, D.R. (2002) Prohibiting state aid in an integrated market: Cournot and Bertrand oligopolies with differentiated products. Journal of Industry, Competition and Trade, 2(3), pp.215-231.

Commission notice on the de minimis rule for State aid (1996) Official Journal C68, 6 March, pp. 9-10. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.C_.1996.068.01.0009.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A1996%3A068%3ATOC

Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance (2014) Official Journal L187, 26 June, pp. 1-78. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014R0651>

Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid (2013) Official Journal L352, 24 December, pp. 1-8. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.352.01.0001.01.ENG

Communication from the Commission — Framework for State aid for research and development and innovation (2014) Official Journal C198, 27 June, pp. 1-29. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014XC0627%2801%29>

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H.G. and Van Reenen, J. (2019) Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), pp.48-85.

Czarnitzki, D., Ebersberger, B. and Fier, A. (2007) The relationship between R&D collaboration, subsidies and R&D performance: empirical evidence from Finland and Germany. *Journal of applied econometrics*, 22(7), pp.1347-1366.

De Blasio, G., Fantino, D. and Pellegrini, G. (2015) Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds. *Industrial and Corporate Change*, 24(6), pp.1285-1314.

DG Competition (2009) Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87(3) of the EC Treaty [online]. Available at: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf [Accessed: 15 January 2021].

DG Competition (2013) Evaluation in the field of State aid - concepts and recommendations [online]. Available at: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_modernisation/draft_guidance_paper_en.pdf [Accessed: 11 September 2020].

Einiö, E. and Overman, H.G. (2020) The effects of supporting local business: Evidence from the UK. *Regional Science and Urban Economics*, p.103500.

European Commission (2014) Commission staff working document – the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress report [online]. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf [Accessed: 6 November 2020].

European Commission (2020a) Commission staff working document – North Macedonia 2020 Report [online]. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf [Accessed: 6 November 2020].

European Commission (2020b) State aid: Commission prolongs EU State aid rules and adopts targeted adjustments to mitigate impact of coronavirus outbreak [online]. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1247 [Accessed: 22 January 2021].

European Commission (n.d.a) Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance [online]. Available at: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/fitness_check_en.html [Accessed: 22 January 2021].

European Commission (n.d.b) Timeline table – State aid [online]. Available at: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/timeline_table_SA_final.pdf [Accessed: 22 January 2021].

European Union (2008) Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C115, 9 May, pp.47-199.

Friederiszick, H.W., Röller, L.H. and Verouden, V. (2006) European state aid control: an economic framework. Handbook of antitrust economics, pp.625-669.

Garcia, J.A. and Neven, D. (2005) State aid and distortion of competition, a benchmark model. Graduate Institute of International Studies.

Ginevičius, R., Podvezko, V. and Bruzge, Š. (2008) Evaluating the effect of state aid to business by multicriteria methods. Journal of Business Economics and Management, 9(3), pp.167-180.

González, X., Jaumandreu, J. and Pazó, C. (2005) Barriers to innovation and subsidy effectiveness. RAND Journal of economics, pp.930-950.

Görg, H. and Strobl, E., 2007. The effect of R&D subsidies on private R&D. *Economica*, 74(294), pp.215-234.

Gribbons, B. & Herman, J. (1997) True and quasi-experimental designs. Practical Assessment. Research & Evaluation Journal, 5, p.p23-29.

Guidelines on regional State aid for 2014-2020 Text with EEA relevance (2013) Official Journal C209, 23 July, pp. 1-45. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0723%2803%29>

Jegers, M. and Buts, C. (2011) State aid and between-country competition in an economic union: a microeconomic analysis. *International business, not as usual*. Garant, Antwerpen, pp.81-94.

Krupnik, S. (2008) Działanie prorozwojowe? Studium działania 2.3 SPO WKP z wykorzystaniem ewaluacji opartej na teorii programu i analizy efektu netto.

Martin, S. and Strasse, C. (2005) Community policy of state aid is it a competition policy? *Concurrences*, pp. 52-59.

Mouqué, D. (2012) What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support. *Regional Focus*, 2.

Nicolaides, P. (2008) Incentive Effect: Is State Aid Necessary When Investment Is Unnecessary. *Eur. St. Aid LQ*, p.230.

Nicolaides, P. (2009) Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application, *The World Competition*, 32, p.579.

Nitsche, R. and Heidhues, P. (2006) Study on methods to analyse the impact of state aid on competition. *European Economy - Economic Papers 2008 - 2015 No. 244*, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.

Oxera (2017) Ex post assessment of the impact of state aid on competition – Final report [online]. Directorate General for Competition (DG COMP), European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0617275enn.pdf> [Accessed: 15 January 2021].

Pokorski, J., ed. (2011) *Towards Innovative Economy. Effects of Grants to Enterprises in Poland*, Warszawa: Polish Agency for Enterprise Development.

Spector, D. (2009) State aids: Economic analysis and practice in the European Union. *Competition policy in the EU*, 176203.

Van Cayseele, P., Konings, J. and Sergant, I. (2014) The effects of state aid on Total Factor Productivity growth. *NBB Working Paper No. 264*.

Wallsten, S.J. (2000) The effects of government-industry R&D programs on private R&D: the case of the Small Business Innovation Research program. *The RAND Journal of Economics*, pp.82-100.

АНЕКС 1: РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА ВО ДЕТАЛИ

Студија	Податоци и примерок	Шема / вид помош	Споредбена група	Методологија	Употребени индикатори	Резултат	Други проблеми
Criscuolo et al. (2019)	1997 – 2004 година; Обединетото Кралство (ниво на подрачје, фабрика и фирма)	RSA програма – регионални субвенции за инвестиции (регионална помош)	Нема; импактот е оценет врз основа на егзогени промени во политиката во однос на подобноста на подрачјата во 2000 година (правила на ЕУ со кои се менува мапата за регионална помош)	Инструментални променливи	Вработеност (главен индикатор), како и инвестиции, аутпут, продуктивност и влез / излез	Позитивни ефекти врз работните места и намалување на невработеноста; нема ефект врз големите фирми; пораст на инвестициите и вработеноста, но не на продуктивноста	
Bondonio and Martini (2012)	а) 2000-2004 година; б) 2005-2009 година; Италија (ниво на фирми)	Поддршка за претпријатија: а) 'Law 488' – Национални инвестициски грантови; б) програми за поддршка на МСП во Пјемонте – сите грантови, „меки“ заеми и субвенционирање каматна стапка	а) Одбиени претпријатија; б) Претпријатија што не аплицирале; слични според големина, локација, желба да аплицираат и друго, вклучувајќи незабележливи карактеристики	АТТ – Условна разлика во разликите, анкета за примачите	Просечен пораст на: 1) вработеност, 2) продажба и 3) инвестиции (како и во квалитет на вработеноста – продуктивност на трудот и трошоци за плата употребени како апроксимација); Трошочна ефективност	Позитивен ефект за сите три индикатори, но нема ефект кај големите фирми (освен продажбата); „меките“ заеми и субвенциите на каматна стапка се, генерално, поефективни од грантовите и чинат помалку; помалите грантови се многу поефективни според трошокот од поголемите грантови	

Centre for Economic and Business Research (2010)	1995 – 2008 година; Данска (ниво на фирми)	Шема на субвенции за иновациски конзорциуми (истражување и развој)	Претпријатија што не аплицирале, 2 контролни претпријатија по 1 учесник (избрани во 2 кругови); слични според големина, дејност, регион, старост и очекувана веројатност на учество	АТТ – Разлика во разликите	Просечен пораст на: а) создавањето вредност (мерено како бруто-профит), и б) вработеноста	Позитивен ефект врз годишниот бруто-профит кај фирми со бруто-профит понизок од 150 милиони DKK (~20 милиони евра); позитивен ефект врз вработеноста кај фирми со помалку од 150 вработени	Влијанието на незабележливите карактеристики треба особено да се земе предвид; ефектите врз вработеноста не се робустни на алтернативни споредбени групи; премалку опсервации за да може да се идентификува каузалитет кај големи фирми и фирми во услужниот сектор
Bergström (1998)	1987 – 1993 година; Шведска (ниво на фирми); само фирми од производствениот сектор	Регионални, селективни, во најголем дел капитални субвенции (регионална помош)	Претпријатија што не аплицирале; случајно избрани – се врши контрола во однос на разликите по селекцијата со употреба на логит модел	Повеќекратна линеарна регресија	TFP – производствена функција каде што се зголемува капиталот (capital-augmenting), заснована на додадена вредност место на аутпут	TFP се зголемува во првата година, но потоа се намалува	Споредбената група може да се разликува од третираната според регион, старост и продуктивност на трудот; недостигаат опсервации во некои години; анализата е ограничена на акционерски друштва со помалку од 75 вработени

Van Cayseele et al. (2014)	2003 – 2011 година; Европска унија (ниво на фирми и на сектор); само фирми од производствениот сектор	Сите шеми на помош и секоја индивидуална помош (спарени вкупно 797 случаи)	Претпријатија што не аплицирале; слични според просечната вработеност, материјални фиксни средства и додадена вредност (утврдено по селекцијата)	Повеќекратна линеарна регресија	TFP - Коб-Дагласова производствена функција; дополнителни фактори покрај помошта се финансиската ограниченост (мерено со Лернеров индекс како апроксимација) и оддалеченост од границата	Позитивни ефекти кај фирми што заостануваат во продуктивноста и за финансиски ограничени фирми – особено во посткризниот период	Нејасно според кои критериуми и во колкав број на фирми е избрана споредбената група
Cassidy and Strobl (2004)	1972 – 2000 година; Ирска (ниво на сектор); само фирми од производствениот сектор	Сите грантови за производствениот сектор	Нема	GMM systems esti- mator	Секторска вработеност; дополнителни фактори: конкуренија (Herfindahl индекс), присуство на странски фирми, старост и зависна променлива на временско задоцнување	Позитивен ефект врз секторската вработеност	Платата и аутпутот треба да бидат вклучени како фактори; небалансиран панел поради тоа што еден од секторите не постои низ целиот период

<p>Ginevičius et al. (2008)</p>	<p>2004 – 2006 година; Литванија (ниво на фирми)</p>	<p>Структурни фондови на ЕУ; 4 главни области на активност на претпријатијата: развој на производство, истражување и развој, образование и услуги</p>	<p>Нема</p>	<p>Квантитативни методи на евалуација со повеќе критериуми</p>	<p>Комбинација од двете групи индикатори: една што се однесува на самата помош и една што го опишува ефектот од помошта – рангиран 1-10 од страна на примачите; употребени се пондери според мислењата на експерти на ЕУ за државна помош</p>	<p>Интензитетот на помошта е најсилен ефект; најмалиот ефект е утврден во областа на услугите; помошта за образовни проекти е поефективна според трошокот од помошта за производство и за проекти за истражување и развој</p>	<p>Можна пристрасност поради субјективност или давање намерно погрешни одговори од испитаниците-примачи на помошта</p>
---------------------------------	--	---	-------------	--	---	---	--



Norwegian Embassy
Belgrade

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND