

Субвенциите создаваат подобри претпријатија? Или, подобрите претпријатија добиваат повеќе субвенции?

Бриф за политиките бр. 49

Овој Бриф за политиките препорачува ремонт на Законот за финансиска поддршка на инвестиции: да се доделува државна помош на приватни претпријатија за инвестициски проект кој допрва треба да се реализира, откако ќе се оценат неговата изводливост, трошоците, стапката на поврат и пошироките ефекти. Помошта од Планот за економски раст доделена преку Фондот за иновации и технолошки развој треба главно да се задржи во постојната форма, со можно зајакнување на правилата за оценка на предложените трошоци во буџетот на проектната апликација за да се елиминира евентуално преплавување со готовина.

Планот за економски раст на Владата на Северна Македонија доделува државна помош на приватни претпријатија за поддршка на инвестициите и 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), додека третиот столб преку Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР). ЗФПИ доделува државна помош – субвенција по направена инвестиција, додека ФИТР доделува грантови за предлог-проекти по нивното ригорозно оценување. Постои загриженост (пр. Извештај на ЕУ за РСМ 2019) дека голем дел од државната помош сè уште го поддржува само работниот капитал на претпријатијата, наместо да ги подобри нивните способности да се натпреваруваат преку подобрување на продуктивноста, или да ја зголеми домашната додадена вредност. Ефектите од државната помош врз ефикасноста и конкуренцијата во Северна Македонија никогаш не беа испитани, за да може да се разбере одговорот на клучното прашање – дали народните пари се трошат ефикасно.

ПРОБЛЕМ

Северна Македонија е рангирана на 126то место во категоријата “Домашна конкуренција” од вкупно 141 земји опфатени во Глобалниот индекс за конкурентност 2019 од Светскиот економски форум, што значи дека се наоѓа помеѓу најлошите во обезбедување пазарна ефикасност. Слично на ова, во рамки на оваа категорија, рангирана е на 112то место во “Дисторзивен ефект од даноците и субвенциите врз конкуренцијата”. Двете рангирања се исто така најлоши во споредба со другите аспекти на конкурентноста

на Северна Македонија. Тие укажуваат дека додека здравата пазарна конкуренција, и дома и во странство, е важна за поттикнување на пазарната ефикасност, државата не успева да осигура дека најефикасните претпријатија се тие кои просперираат. Овој заклучок е рефлектиран во најновиот Извештај за напредокот на Северна Македонија во 2020 година од ЕУ, кој тврди дека: “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 'Конкурентција' се повеќестрани: бавноста во имплементирањето ефикасни структурни реформи, наследената структура на економијата од поранешната планска економија и последователната приватизација на капиталот, објективни фактори како големината на пазарот, и државната помош. Имено, државната помош како предност дадена на селективна основа на приватни претпријатија од државните органи можеби влијаела врз нарушување на пазарите, обесхрабрување на конкуренцијата, зголемување на зависноста од државни пари, и со тоа севкупно намалување на економската ефикасност.

'Субвенциите за приватниот сектор' во општиот владин буџет на Северна Македонија не постојеа во 2006 година; додека во 2018 година тие изнесуваа до 9,8% од сите владини трошоци. 'Земјоделските субвенции' не постоеја во 2006 година, додека

во 2018 година изнесуваа до 3,1% од сите владини трошоци. 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 инвестиции, субвенционирање камати на заеми доделени преку Развојната банка на Северна Македонија, субвенционирање на 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 претпријатија во форма на директни грантови и палета од ослободувања, а истовремено "не беше во согласност со законодавството за државна помош" (Извештај за напредокот од ЕУ, 2019, стр. 65). Програмата се прошири во 2017 година со донесувањето на Планот за економски раст 2018-2021,

кој предвидува вклучување домашни претпријатија, преку субвенционирање проширување на производството, инвестиции, извоз, вработувања, меки мерки за зголемување на конкурентноста, иновации и технолошка поддршка итн. Неговата операционализација се овозможи преку Законот за финансиска поддршка на инвестиции (ЗФПИ), и преку проширување на портфолиото на Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР).

Но, подигнатата транспарентност и значењето дадено на домашните претпријатија не значеа по автоматизам дека народните пари се трошат подобро. Знаењето, доказите и свеста остануваат оскудни во разбирањето на тоа дали приватните приматели на државната помош кои работат во нормални услови на пазарна економија би можеле да ја реализираат инвестицијата во прашање и да ги постигнат истите резултати.





ЦЕЛ

Целта на оваа анализа е да ги оцени ефектите од државната помош врз ефикасноста на приватните претпријатија и врз пазарната конкуренција, со оценка на владината програма за субвенционирање претпријатија во Северна Македонија во рамките на Планот за економски раст 2018-2021 (ПЕР).

Ги анализираме двете програми на државна помош во рамки на ПЕР – кои заради поедноставување ги нарекуваме **ЗФПИ државна помош** и **ФИТР државна помош** – реализирани во или на крајот од 2018 година, така што може да ги споредиме 2017 или 2018 година (пред доделувањето) и 2019 година (по доделувањето на помошта).

ЗФПИ доделува државна помош само за успешни претпријатија кои веќе реализирале продуктивна почетна инвестиција (ЗФПИ, член 9, став 1), во форма на враќање на дел од средствата што претпријатието ги вложило во претходната година.

Оттука, сите апликанти кои го исполнуваат овој услов и неколку дополнителни (да не го намалиле бројот на вработени за повеќе од 5% на годишна основа, да не работат во лиценциран домен итн.) добиваат државна помош. Износот на помошта зависи од алоцираниот буџет, кој во случај да е недоволен, се спроведува линеарно намалување на доделената помош на сите апликанти.

ФИТР доделува државна помош за предлог-проекти кои се ветувачки и кои ќе се реализираат по доделувањето на државната помош – грант. ФИТР врши ригорозна оценка на сите апликации, во двофазен процес и вклученост на странски оценувачи. Само претпријатијата (проектите) кои се оценети над определниот праг добиваат државна помош. Износот на доделената државна помош е во висина на поднесената апликација по нејзиното ревидирање.

ЕФЕКТ НА ПОТТИК

Државната помош треба да го **поттикне** примателот да го смени своето однесување, односно да преземе активност (инвестиција, проект за истражување и развој итн.) која не би ја направил без државната помош или би ја направил на помалку посакуван начин (DG Competition, 2009). Доколку примателот на субвенција реализира инвестиција, но би го направил ова дури и во отсуство на субвенцијата, државната помош не е потребна, односно државните средства би биле залудно потрошени. Во оваа ситуација, иако ефектот постои, не може да се припише на државната помош (Nicolaidis, 2009).

Ефектот на поттик е **веројатно отсутен** кај примателите на ЗФПИ државната помош, бидејќи тие аплицираат и добиваат помош по отпочнувањето на инвестицијата. Од друга страна, ефектот на поттик е **веројатно присутен** кај примателите на ФИТР државната помош, бидејќи е малку веројатно тие да ја направат инвестицијата доколку не го добијат грантот (иако ФИТР може да бара начини да ги обврзува да докажат дека спротивното ќе се случи).

МЕТОДОЛОГИЈА

За да ја оцениме ефективноста на ЗФПИ и ФИТР државните помошти, имајќи го предвид ефектот на поттик, се потпираме на ригорозниот метод на **импакт евалуација**, поконкретно на техниката разлика-во-разликите, за да го изолираме ефектот од државната помош со употреба на низа индикатори за ефикасност и конкуренција.

Нашата **каузална хипотеза** се однесува на тоа дали доделувањето на ЗФПИ/ФИТР државната помош на претпријатијата продуцира

веројатни исходи, овде опфатени преку 12 индикатори како повисоки приходи, инвестиции во фиксни средства и технологија, плати, вработеност, продуктивност, профит (брuto и нето), ликвидност (тековна и парична) и пазарна моќ (удел и перцепција за конкуренцијата).

Оттука, го набљудуваме исходот за групата третирана со интервенција – доделена државна помош, наспрема споредбена (контролна) група. Имено, ги набљудуваме претпријатијата кои добиле државна помош

наспрема споредбена група од слични претпријатија кои започнале инвестиција (ЗФПИ државна помош) или се обврзале да инвестираат (ФИТР државна помош), но кои биле одбиени за да добијат државна помош. Втората група ја црпи од пулот на **одбиени апликанти** за анализираните програми за државна помош. Табела 1 нуди повеќе детали.

Табела 1: Третирани и споредбени групи за двете анализирани програми за државна помош

	ЗФПИ државна помош	ФИТР државна помош
Вид на 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	76
	Поддржани претпријатија (сите)	Поддржани претпријатија кои добиле оценка 51-80 во првата фаза на евалуација (освен 16 кои биле основани во или по 2017)
Контролна група	60	66
	Одбиени апликанти кои не успеале да исполнат некои од дополнителните критериуми (меѓутоа исклучени се апликантите кои склучиле договор но за кои потоа не следела исплата)	Одбиени апликанти кои добиле оценка 20-50 во првата фаза на евалуација и оние кои добиле оценка 51-80 но биле одбиени во втората фаза на евалуација (освен 14 кои биле основани во или по 2017)
Интуитивен опис на методот	Поддржаните претпријатија се спарени со неподдржаните претпријатија во идентичен сектор (трицифрен НКД Рев.2 код), категорија на големина (микро, мали, средни, големи), локација (оддалеченост од главниот град), старост (години на работење).	
Разлики помеѓу третираните и нетретираните претпријатија за кои се контролира со овој метод	- економски трендови специфични за секторот; - ефекти од големината (големите и малите претпријатија може да се соочуваат со различни видови на пазарен неуспех); - географски области (апроксимација за можните социоекономски-институционални-транспортни и трошоци за трудот-разлики кои може да влијаат на исходите); - ефекти од староста (акумулација на know-how, минати задржани добивки итн.) - невидливи карактеристики кои може да водат до одлуката да се аплицира за субвенцијата; - останати невидливи разлики помеѓу третираните и нетретираните претпријатија, се додека влијаат на исходите на начин кој е константен во текот на времето	

Извор: Petreski and Dimitrova (2021)

РЕЗУЛТАТИ

Резултатите од импакт евалуацијата на двете програми за државна помош се дадени во Табела 2. Во првиот ред се претставени 12-те индикатори за ефективност на државната помош. Зелените полиња во табелата укажуваат

дека помошта била ефективна во позитивна промена на исходот. Жолтите полиња укажуваат дека помошта немала ефект. Црвени полиња укажуваат дека помошта предизвикала негативна промена (нема такви случаи).

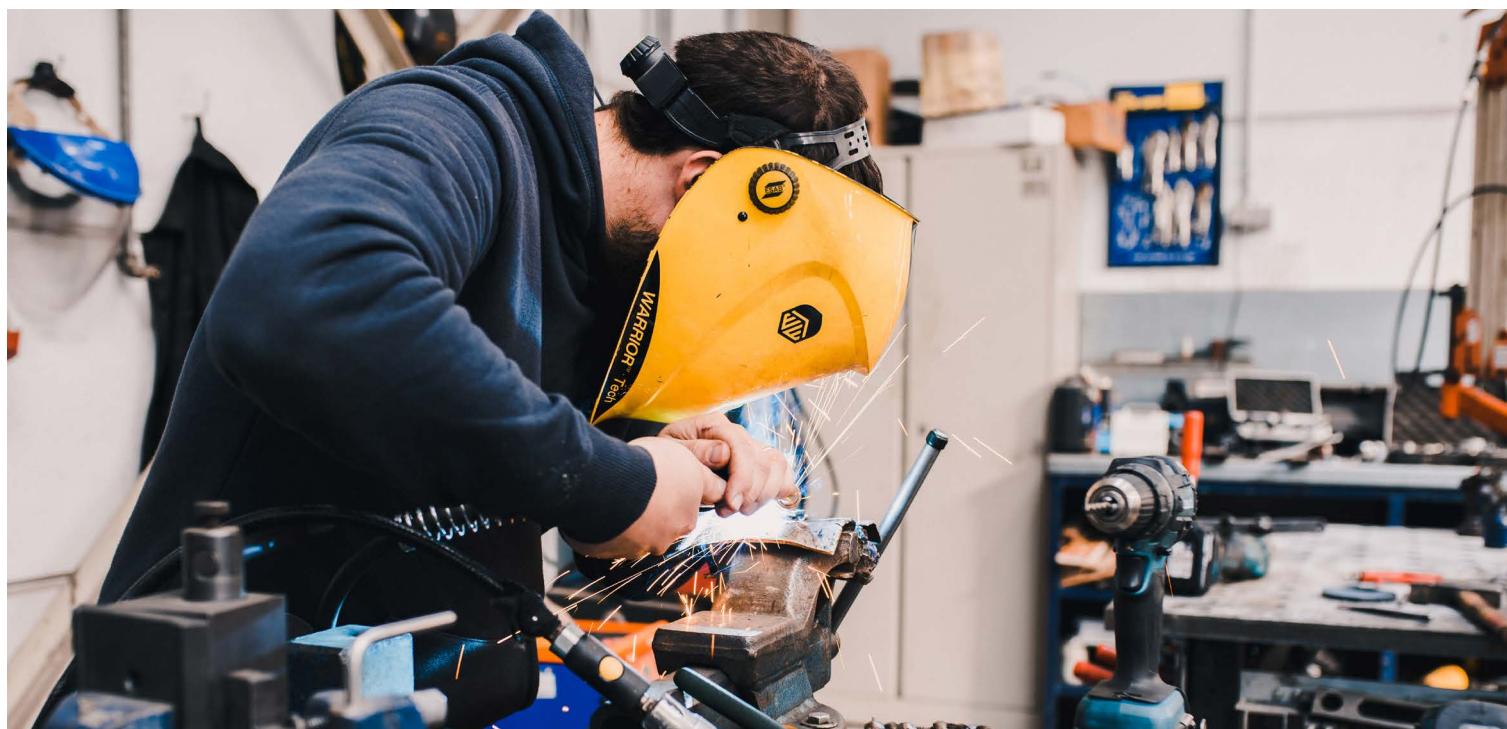
Табела 2: Ефекти од двете програми за државна помош – просечен ефект од третманот врз третираните

	Разлики во разликите											
	Приходи од продажба	Инвестиции во фиксни средства	Инвестиции во технологија	Плати	Вработеност	Продуктивност на трудот	Бруто профит	Нето профит	Тековна ликвидност	Парична ликвидност	Пазарен удел	Перцепција за конкуренцијата
ЗФПИ државна помош												
ФИТР државна помош												

Извор: Petreski and Dimitrova (2021)

Легенда: Жолто – нема ефект, Зелено – позитивен ефект, Црвено – негативен ефект

Табела 2 покажува дека **ЗФПИ државната помош е главно неефективна**. Таа не предизвикала речиси никаква промена во продажбата, инвестициите, платите или профитите кај примателите, во споредба со споредбените претпријатија-неприматели. Меѓутоа, ЗФПИ државната помош придонела кон создавање повеќе работни места, со оглед на тоа што примателите оствариле 9 до 13 процентни поени повисок раст на вработеноста од нивните спарени претпријатија 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 скоро 28 илјади евра. Ова укажува дека ЗФПИ државната помош била во голема мера потрошена за создавање нови работни места, наместо за генерирање вишок готовина или профити, што е сепак позитивен исход со оглед на севкупната неефективност на субвенцијата. Не е откриено преплавување со готовина ниту пак нарушување на пазарната конкуренција како резултат на ЗФПИ државната помош.



Табела 2 покажува дека **ФИТР државната помош е значително ефективна**. Благодарение на субвенцијата, примателите биле во можност да ги зголемат нивните приходи од продажба и продуктивноста на трудот. Трошокот за генерирано дополнително евро на продажба, во бруто износ, изнесува малку над едно евро. Меѓутоа, не биле создадени повеќе работни места или повисоки плати кај примателите во однос на она што е утврдено кај спарените претпријатија-неприматели. Понатаму, ФИТР помошта е 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 непримателите во истиот временски период. Сèвкупно, овие позитивни случувања како резултат на ФИТР државната помош предизвикале голем пораст на профитите, далеку надминувајќи го истиот кај спарените претпријатија-неприматели. Меѓутоа, во исто време, ФИТР примателите биле

преплавени со готовина, што можеби укажува дека вишокот профити не бил воден исклучиво од зголемувањето на приходите, инвестициите и продуктивноста, туку и од вишокот генерирана готовина во претпријатието како резултат на грантот. Меѓутоа, заради претпазливост, не можеме да ја исклучиме можноста дека акумулацијата на готовина од исплатите на државната помош била резервирана за спроведување инвестиции подоцна, во наредната година, што не го набљудувавме во нашите податоци.



ПРЕПОРАКИ

Наодот дека ЗФПИ државната помош е во голема мера неефективна е значајна причина за загриженост за носителите на политики. Отсуството на ефект врз продажбите, инвестициите, платите и профитот бара **значителен ремонт на Законот за финансиска поддршка на инвестиции**. Насоката на реформата може да биде водена од позитивните ефекти кои ги генерира ФИТР државната помош: да се доделува ЗФПИ државна помош за инвестициски проект кој 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 сносен од државата. 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 оценка.

Дополнително, ова е неопходно во контекст на EU acquis, со оглед на тоа што аплицирањето за помош пред да започне инвестицијата е основен предуслов за да се смета дека ефектот на поттик е присутен (заедно со останати дополнителни предуслови), а присуството на ефектот на поттик е неопходно за да може да се одобри доделувањето државна помош.

Од друга страна, со оглед на ефективноста на ФИТР државната помош во однос на продажбите, инвестициите и продуктивноста, таа треба **во голема мера да продолжи да се доделува во сегашната форма**.

Можна интервенција е потребата да се зајакнат 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 од вештачко зголемување на таквите трошоци како потенцијален начин за добивање повеќе пари преку ФИТР треба да биде сведена на нула. Дополнително или алтернативно, износите/интензитетот исплатени преку ФИТР државната помош треба да се ревидираат надолу ex-ante, за да се елиминираат какви било ефекти на преплавување со готовина и за потенцијално да се зголеми трошочната ефективност на субвенцијата.



РЕФЕРЕНЦИ

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].

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

Petreski, M. and Dimitrova, D. (2021) Measuring economic effects of state aid granted to private enterprises in North Macedonia: The case of the governmental Plan for Economic Growth. Finance Think Policy Studies 2021/34.



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.

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



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2,
1000 Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk



Norwegian Embassy
Belgrade