

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj _____ donijela

ODLUKU
O DOPUNAMA ODLUKE O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O
DRŽAVNIM POTPORAMA ZA ZAPOSŁJAVANJE

I.

U Odluci o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje („Narodne novine“, broj 68/2008) u točki I., iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

„Pravila o državnim potporama za zapošljavanje sadržana su i u Priopćenju Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom, koje podliježu obvezi pojedinačne prijave (52009XC0811(02), SL C 188, 11. 8. 2009., str. 6. – 10.).“

II.

U točki II., iza teksta akta pod nazivom „Ispravak Uredbe Komisije (EZ) br. 2204/2002, od 12. prosinca 2002. godine, o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o EZ na državne potpore za zapošljavanje (Službeni list Europskih zajednica L 337, od 13. prosinca 2002.) (SL L 349, 24.12.2002.)“ dodaje se tekst akta iz točke I. ove Odluke koji, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

„Priopćenje Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom, koje podliježu obvezi pojedinačne prijave

(2009/C 188/02)

1. UVOD

1. Poticanje zapošljavanja i socijalne kohezije je ključni cilj gospodarskih i socijalnih politika Zajednice i njezinih država članica. Nezaposlenost, a posebno strukturna nezaposlenost, ostaje značajan problem u nekim dijelovima Zajednice, dok se određene kategorije radnika još uvijek suočavaju s teškoćama pri ulasku na tržište rada. Državne potpore u obliku subvencija troškova plaće, pri čemu troškovi plaće znače ukupni iznos koji stvarno plaća korisnik državne potpore za predmetno radno mjesto, a obuhvaćaju: (a) bruto plaću prije oporezivanja; i (b) obvezne doprinose, primjerice doprinose za socijalno osiguranje te (3) roditeljske i roditeljske naknade („subvencije za plaće“), mogu biti dodatan poticaj poduzetniku da poveća

zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom. Cilj takve potpore je stoga poticati zapošljavanje ciljnih kategorija radnika.

2. Ovo Priopćenje pruža smjernice u vezi s kriterijima koje će Komisija primjenjivati u ocjeni mjera potpora u obliku subvencija za plaće, koje se moraju pojedinačno prijaviti Komisiji¹ sukladno članku 6. stavku 1. točkama (h) i (i) Uredbe Komisije (EZ) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. kojom se određene kategorije potpora proglašavaju usklađenima sa zajedničkim tržištem pri primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ (Opća uredba o skupnom izuzeću). Namjera je ovih smjernica učiniti rasuđivanje Komisije transparentnim te osigurati predvidivost i pravnu sigurnost.

3. Ove se smjernice primjenjuju na državne potpore u obliku subvencija za plaće za radnike u nepovoljnom položaju, radnike u izrazito nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom u smislu članka 2. stavaka 18., 19., i 20. Uredbe (EZ) br. 800/2008. Svaka pojedinačna mjera, bilo da je dodijeljena jednokratno ili na temelju programa, podložna je ovim smjernicama u slučajevima kada vrijednost potpore premašuje 5 milijuna eura po poduzetniku godišnje za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju, radnika u izrazito nepovoljnom položaju (dalje pod zajedničkim nazivom: „radnici u nepovoljnom položaju“) odnosno 10 milijuna eura po poduzetniku godišnje za zapošljavanje radnika s invaliditetom².

4. Kriteriji koji se nalaze u ovim smjernicama ne primjenjuju se automatski. Razina ocjene koju će provesti Komisija, kao i vrsta informacija koju će zatražiti, bit će razmjerna riziku narušavanja tržišnog natjecanja. Širina analize ovisit će o prirodi predmeta.

2. POZITIVNI UČINCI POTPORE

2.1. Postojanje cilja od zajedničkog interesa

5. Pojedine kategorije radnika suočavaju se sa značajnim teškoćama u pronalaženju posla jer ih poslodavci smatraju manje produktivnima ili imaju prema njima predrasude. Uzrok toj uočenoj ili stvarnoj nižoj produktivnosti može biti manjak novijih iskustava u zapošljavanju (primjerice to se odnosi na mlade radnike ili radnike koji su dugo nezaposleni) ili pak trajna invalidnost. Zbog njihove uočene ili stvarne niže produktivnosti takvi radnici bivaju često isključeni s tržišta rada osim ako se poslodavcima ne ponudi naknada za njihovo zapošljavanje.

6. Poželjno je za čitavo društvo da se sve kategorije radnika uključe na tržište rada. To znači da se udio u domaćem prihodu može potporom preraspodijeliti na kategorije radnika o kojima je riječ. Državne potpore mogu pomoći radnicima u nepovoljnom položaju i radnicima s invaliditetom da uđu na tržište rada ili ostanu na tržištu rada u vidu naknada za dodane troškove zapošljavanja koji proističu iz njihove uočene ili stvarne niže produktivnosti.

¹ SL L 214, 9.8.2008., str. 3.

² Zbog svojih specifičnosti, pojedinačne mjere koje se primjenjuju za naknadu dodatnih troškova zapošljavanja radnika s invaliditetom i naknadu dodatnih troškova koji nastaju socijalnim ustanovama, čija vrijednost potpore (ekvivalent potpore) premašuje 10 milijuna eura po poduzetniku godišnje ocjenjuje se temeljem članka 87. stavka 3. točke (c) Ugovora o osnivanju Europske zajednice. Na jednokratne potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju ispod iznosa od 5 milijuna eura i jednokratne potpore velikim poduzetnicima za zapošljavanje radnika s invaliditetom ispod iznosa od 10 milijuna eura, Komisija na odgovarajući način, iako manje detaljno, primjenjuje načela sadržana u ovim smjernicama.

7. Države članice moraju dokazati da je potpora usmjerena ispunjenju cilja od zajedničkog interesa. U svojoj će analizi Komisija, između ostalog, u obzir uzeti sljedeće elemente:

- (a) broj i kategorije radnika koji su obuhvaćeni potporom;
- (b) stope zaposlenosti kategorija radnika koji su obuhvaćeni potporom na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini i u obuhvaćenom poduzetniku ili poduzetnicima,
- (c) stope nezaposlenosti za kategorije radnika koji su obuhvaćeni potporom na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini,
- (d) posebno marginalizirane podskupine unutar širih kategorija radnika s invaliditetom i radnika u nepovoljnom položaju.

2.2. Državna potpora kao primjeren instrument politike

8. Državne potpore u obliku subvencija za plaće nisu jedini instrument politike na raspolaganju državama članicama u cilju poticanja zapošljavanja radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom. Države članice mogu se koristiti i općim mjerama kao što su smanjenje troškova oporezivanja rada i troškova socijalne skrbi, poticanje ulaganja u obrazovanje i usavršavanje, mjere pružanja usluga profesionalnog usmjeravanja i savjetovanja, pomoć i usavršavanje za nezaposlene i unaprjeđivanje radnog zakonodavstva.

9. Kada se država članica odluči na druge mogućnosti politike i kada se utvrde prednosti korištenja selektivnog instrumenta kao što je državna potpora za određenog poduzetnika, predmetne se mjere smatraju primjerenim instrumentom. Komisija će posebno uzeti u obzir svaku procjenu učinaka predložene mjere koju je mogla provesti država članica.

2.3. Poticajni učinak i neophodnost potpore

10. Državna potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom mora za posljedicu imati promjenu ponašanja korisnika potpore u smislu neto povećanja broja radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom kod predmetnog poduzetnika. Novozaposleni radnici u nepovoljnom položaju ili radnici s invaliditetom trebaju biti zaposleni samo na novootvorenim radnim mjestima ili mjestima koja su otvorena uslijed dobrovoljnog odlaska, invalidnosti, odlaska u starosnu mirovinu, dobrovoljnog skraćivanja radnog vremena ili zakonskog otkaza radniku zbog kršenja radnih obveza. Radna mjesta koja nastaju zbog otpuštanja viška radnika ne mogu biti popunjena radnicima u nepovoljnom položaju ili radnicima s invaliditetom za koje se dodjeljuju subvencije. Dakle, državna potpora ne može se koristiti kako bi se zamijenili radnici za koje poduzetnik više ne prima potporu i koji su iz tog razloga bili otpušteni.

11. Države članice moraju dokazati Komisiji postojanje poticajnog učinka i neophodnost potpore. Prvo, korisnik potpore mora prije zapošljavanja kategorija radnika koji su obuhvaćeni ovom mjerom potpore podnijeti zahtjev za potporu predmetnoj državi članici. Drugo, država članica mora dokazati da se potpora isplaćuje za radnike u nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom kod poduzetnika kod kojeg do zapošljavanja ne bi došlo bez potpore.

12. U svojoj će analizi Komisija, između ostalog, uzimati u obzir sljedeće elemente:

(a) internu dokumentaciju korisnika potpore o troškovima zapošljavanja u odnosu na kategorije radnika koji su obuhvaćeni potporom u dva predviđena slučaja: onog s potporom i onog bez potpore;

(b) postojeće, ili pak subvencije za plaće koje su se prije primjenjivale u predmetnom poduzetniku, kategorije i broj radnika koji su bili obuhvaćeni potporama;

(c) godišnju fluktuaciju kategorija radnika koji su obuhvaćeni potporom.

2.4. Razmjernost potpore

13. Država članica mora dokazati da je potpora neophodna i ograničena na najmanji mogući iznos koji je dovoljan u svrhu ostvarenja cilja potpore.

Države članice moraju dostaviti dokaze da iznos potpore ne premašuje neto dodatne troškove zapošljavanja kategorija radnika koji su obuhvaćeni potporom u usporedbi s troškovima za zapošljavanje radnika koji ne spadaju u kategoriju radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom³.

U svakom slučaju, intenziteti potpore nikada ne smiju premašiti intenzitete zadane u članku 40.⁴ i članku 41.⁵ Uredbe (EZ) br. 800/2008. Opravdani troškovi na koje se primjenjuju intenziteti potpore moraju se računati sukladno članku 40.⁶ i članku 41.⁷ Uredbe (EZ) br. 800/2008.

3. NEGATIVNI UČINCI POTPORE

14. Ako je potpora razmjerna ciljevima koji se njome namjeravaju ostvariti, vjerojatno je da će negativni učinci potpore biti ograničeni, a analiza negativnih učinaka može biti nepotrebna. Međutim, u nekim slučajevima, čak i kada je potpora neophodna i razmjerna određenom poduzetniku kako bi povećao zapošljavanje kategorija radnika koji su obuhvaćeni potporom, potpora može imati za posljedicu promjenu ponašanja korisnika na tržištu koje značajno može narušiti tržišno natjecanje. U takvim će slučajevima Komisija provesti analizu narušavanja tržišnog natjecanja. Opseg narušavanja tržišnog natjecanja koje je posljedica potpore može varirati u ovisnosti od obilježja potpore i tržišta koje zahvaća⁸.

15. Obilježja potpore koja mogu utjecati na vjerojatnost i opseg narušavanja tržišnog natjecanja su:

³ Neto dodatni troškovi obuhvaćaju troškove iz zapošljavanja ciljnih kategorija radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom (primjerice zbog niže produktivnosti) i prednosti koje na temelju potpore korisnik dobiva iz tog zapošljavanja (primjerice stvaranje bolje slike o poduzetniku).

⁴ Intenzitet potpore za radnike u nepovoljnom položaju ne smije premašiti 50 % opravdanih troškova.

⁵ Intenzitet potpore za radnike s invaliditetom ne smije premašiti 75 % opravdanih troškova.

⁶ Za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju opravdane troškove čine troškovi plaće tijekom razdoblja koje nije dulje od 12 mjeseci nakon zapošljavanja. No, ako je riječ od radniku u izuzetno nepovoljnom položaju opravdane troškove čine troškovi plaće tijekom razdoblja koje nije dulje od 24 mjeseca nakon zapošljavanja.

⁷ Za zapošljavanje radnika s invaliditetom opravdani troškovi su troškovi plaće tijekom bilo kojeg razdoblja u kojem je radnik s invaliditetom zaposlen.

⁸ Potpora može zahvaćati veliki broj tržišta stoga što učinak potpore ne mora biti ograničen samo na tržišta na kojima je aktivan korisnik potpore već se može širiti i na druga tržišta, primjerice tržišta sirovina.

- (a) selektivnost;
- (b) veličina potpore;
- (c) ponavljanje i trajanje potpore;
- (d) učinak potpore na troškove poduzetnika.

16. Primjerice, program potpore namijenjen općenito poticanju poduzetnika u državi članici da zapošljava više radnika u nepovoljnom položaju ili radnika s invaliditetom vjerojatno je da će imati različiti učinak na tržištu nego veliki iznos potpore koji se dodjeljuje jednokratno pojedinačnom poduzetniku kako bi mu se omogućilo da poveća zapošljavanje određenih kategorija radnika. Zadnje spomenuto će vjerojatno značajnije narušavati tržišno natjecanje budući da su konkurenti korisnika potpore sve slabiji u svojim nastojanjima da se natječu na tržištu. Narušavanje tržišnog natjecanja bit će značajnije ako troškovi rada za djelatnost korisnika čine visok udio u njegovim ukupnim troškovima.

17. U analizi tržišta čije značajke mogu dati puno točniju sliku mogućeg utjecaja potpore, Komisija između ostalog koristi sljedeće elemente:

- (a) strukturu tržišta;
- (b) značajke sektora ili industrijske grane;
- (c) situaciju na nacionalnom/regionalnom tržištu rada.

18. Struktura tržišta analizirat će se na temelju koncentriranosti tržišta, veličine poduzetnika⁹, važnosti diferencijacije proizvoda¹⁰ te ograničenja pristupu tržištu i izlaznih zapreka. Tržišni udjeli i omjeri koncentracije izračunavaju se nakon što se odredi mjerodavno tržište. Općenito, što je manje poduzetnika, to je veći njihov udio na tržištu, a manje je tržišnog natjecanja¹¹. Ako je zahvaćeno tržište koncentrirano, sa značajnim ograničenjima pristupu tržištu¹², a korisnik potpore je jedan od glavnih igrača na tržištu, tada je vjerojatnije da će konkurenti morati mijenjati svoje ponašanje kao odgovor na potporu, primjerice, odgoditi ili posve odustati od uvođenja novog proizvoda ili tehnologije ili pak posve izaći s tržišta.

19. Komisija će također uzeti u obzir obilježja sektora, kao što su postojanje viška kapaciteta, činjenice rastu li tržišta u tom sektoru, jesu li zrela ili u opadanju¹³. Na primjer, višak kapaciteta ili zrelih tržišta u nekom sektoru može povećati rizik da će potpora za posljedicu imati neučinkovitost i gubitak udjela na tržištu poduzetnika koji ne zapošljavaju subvencionirane radnike.

20. Konačno, mjera potpore stavlja se u kontekst situacije na tržištu rada, drugim riječima, u obzir se uzimaju stope nezaposlenosti i zaposlenosti, plaće te radno zakonodavstvo.

21. Potpore za plaće u određenim slučajevima mogu dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja kao što je to objašnjeno u stavcima 22. do 27.

Učinak supstitucije i istiskivanja s tržišta

⁹ Veličina poduzetnika može se izraziti pomoću tržišnih udjela kao i prihoda poduzetnika i/ili zaposlenosti.

¹⁰ Što je manja razina diferencijacije proizvoda, veći je učinak potpore na dobit konkurentnih poduzetnika.

¹¹ Međutim, važno je napomenuti da su neka tržišta konkurentna bez obzira na to što na njima djeluje mali broj poduzetnika.

¹² Ovdje međutim treba istaknuti da ponekad dodjela potpora pomaže u otklanjanju ulaznih ograničenja i omogućava ulazak na tržište novim poduzetnicima.

¹³ Postojanje rastućih tržišta obično će za posljedicu imati manje izražen učinak potpore na konkurente.

22. Učinak supstitucije nastaje u situaciji kada se radnim mjestima koja su dodijeljena određenoj kategoriji radnika jednostavno zamjenjuju radna mjesta drugih kategorija radnika. Subvencija za plaće koja je namijenjena određenoj ciljnoj podskupini radnika dijeli radnu snagu na subvencionirane i nesubvencionirane radnike te može potaknuti poduzetnike da nesubvencionirane radnike zamijene subvencioniranim radnicima. Uzrok tomu su promijenjeni relativni troškovi plaće za subvencionirane i nesubvencionirane radnike¹⁴.

23. Budući da se poduzetnici koji zapošljavaju subvencionirane radnike natječu na istim tržištima roba i usluga kao i oni koji ne zapošljavaju subvencionirane radnike, subvencije za plaće mogu pridonijeti smanjenju radnih mjesta u drugim djelatnostima gospodarstva. To se događa kada poduzetnik koji zapošljava subvencionirane radnike poveća proizvodnju, ali time istiskuje ili preraspodjeljuje proizvodnju između poduzetnika koji ne zapošljavaju subvencionirane radnike, te se kao posljedica toga, potporom istiskuje nesubvencionirano zapošljavanje.

Ulazak i izlazak s tržišta

24. Troškovi zapošljavanja dio su uobičajenih operativnih troškova svakog poduzetnika. Stoga je posebno važno da potpora ima pozitivan učinak na zapošljavanje i ne bi trebala samo omogućiti poduzetnicima da smanje troškove koje bi inače snosili. Na primjer, subvencije za plaće smanjuju fiksne troškove proizvodnje te bi stoga mogle učiniti ulazak na tržište privlačnijim i omogućiti poduzetnicima s inače slabim poslovnim izgledima da uđu na tržište ili uvedu nove proizvode na štetu uspješnijih konkurenata.

25. Raspoloživost državne potpore također može utjecati na odluku poduzetnika da izađe s tržišta na kojem već djeluje. Subvencije za plaće mogu smanjiti gubitke i omogućiti poduzetniku da ostane dulje na tržištu – što pak one uspješnije koji ne dobivaju potporu može prisiliti da izađu s tog tržišta.

Poticaji za ulaganja

26. Na tržištima na kojima se dodjeljuju subvencije za plaće poduzetnike se ne potiče na tržišno natjecanje te stoga mogu smanjiti svoja ulaganja i pokušaje da povećaju učinkovitost i inovacije. Zbog promjene relativnih troškova za radno intenzivne i tehnološki intenzivne načine proizvodnje može doći do zastoja u uvođenju novih manje radno intenzivnih tehnologija od strane korisnika potpore. Proizvođači konkurentnih ili komplementarnih proizvoda mogu također smanjiti ili odgoditi svoja ulaganja. Posljedično, smanjit će se ukupna razina ulaganja u predmetnom sektoru.

Učinak na trgovinske tokove

27. Subvencije za plaće mogu imati za posljedicu da neka područja – regije ostvare ekonomsku prednost na temelju povoljnijih uvjeta za proizvodnju koje uživaju za razliku od drugih područja. To može dovesti do preusmjeravanja trgovinskih tokova u korist područja koja tu potporu primaju.

¹⁴ Takav učinak supstitucije ovisi o elastičnosti potražnje za radnom snagom, uključujući i subvencionirane i nesubvencionirane radnike.

4. TEST RAVNOTEŽE I ODLUKA

28. Zadnji korak analize predstavlja ocjena, u svakom pojedinačnom slučaju i za svaku pojedinačnu mjeru, koliko pozitivni učinci potpore nadmašuju njezine negativne učinke. Komisija će s ciljem izrade testa ravnoteže ocijeniti prevagu pozitivnih nad negativnim učincima potpore i izraditi ukupnu procjenu njihovog utjecaja na proizvođače i potrošače na svakom od zahvaćenih tržišta. U svrhu ocjene Komisija će u nedostatku dostupnih kvantitativnih podataka uzeti u obzir kvalitativne podatke.

29. Komisija je sklona zauzeti pozitivan stav i stoga prihvatiti značajnije narušavanje tržišnog natjecanja ako je potpora neophodna, dobro usmjerena na ostvarenje određenog cilja, te ograničena na neto dodatne troškove koji predstavljaju naknadu za nižu produktivnost kategorija radnika koji su obuhvaćeni mjerom potpore.“

III.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.

PREDSJEDNIK

KLASA:

UBROJ:

OBRAZLOŽENJE

Prema članku 2. Uredbe o državnim potporama („Narodne novine“, broj 50/2006.) sadržaj ocjene sukladnosti državnih potpora iz članka 4. stavka 3. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“, broj 140/2005. i 49/2011.) temelji se na pravilima koja proizlaze iz članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih članica, s druge strane („Narodne novine – Međunarodne ugovori“, broj 14/2001., 14/2002., 1/2005., 7/2005. i 9/2005.) te Protokola 2. i Protokola 6. koji su sastavni dio Sporazuma.

Temeljem članka 3. predmetne Uredbe Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija donosi odluke o objavljivanju u „Narodnim novinama“ popisa pravila i pravila o državnim potporama, a koja proizlaze iz spomenutog članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Državne potpore za zapošljavanje dodjeljuju se u skladu s pravilima pravne stečevine Europske unije prenesenim u hrvatsko zakonodavstvo Odlukom o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje („Narodne novine“, broj 68/2008.).

Ovom Odlukom dopunjuju se pravila o državnim potporama za zapošljavanje i to navođenjem odrednica u vezi s kriterijima koji će se primjenjivati u ocjeni mjera potpora u obliku subvencija za plaće za radnike u nepovoljnom položaju, radnike u izrazito nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom.

Odluka o dopunama Odluke o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje sadrži prijevod izvornika Priopćenja Komisije – Kriteriji za analizu sukladnosti državnih potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom, koje podliježu obvezi pojedinačne prijave (52009XC0811(02), SL C 188, 11. 8. 2009., str. 6. – 10.).

Odluka o dopunama Odluke o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama.