



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 110-00-00011/2026-01

Датум: 19. јун 2026. године

Зорана Жунковића 3

Београд

На основу члана члана 10. став 1. тачка 6) и члана 11. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19) и члана 47. став 5. Уредбе о условима и критеријумима усклађености хоризонталне државне помоћи („Службени гласник РС“, број 32/26), Савет Комисије за контролу државне помоћи на 38. седници, одржаној дана 19. јуна 2026. године, доноси

**УПУТСТВО
ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ПОСЕБНИХ СЛУЧАЈЕВА ДРЖАВНЕ
ПОМОЋИ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ**

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

1. Овим упутством ближе се уређује начин за оцењивање усклађености посебних случајева државне помоћи за запошљавање теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом (у даљем тексту: државна помоћ за запошљавање) која се додељује у складу са чланом 47. ст. 1. и 4. Уредбе о условима и критеријумима усклађености хоризонталне државне помоћи („Службени гласник РС“, број 32/26).

2. Државна помоћ за запошљавање може бити усклађена са правилима о додели државне помоћи ако давалац докаже да:

- (1) доприноси запошљавању теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом,
- (2) је мера помоћи примерена,
- (3) државна помоћ има подстицајни ефекат,
- (4) је државна помоћ пропорционална (сведена на минимум),
- (5) позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

II. ОЦЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ

1) Допринос запошљавању теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом

3. Мера државне помоћи за запошљавање треба да допринесе запошљавању теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом, односно одржавању запослености теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом на начин да покрива додатне трошкове који проистичу из претпостављене или стварне ниже продуктивности наведених категорија запослених.

4. Комисија за контролу државне помоћи, на основу доказа које доставља давалац државне помоћи, оцењује допринос државне помоћи остваривању циља из тачке 3. овог упутства узимајући у обзир:

- (1) број и категорије радника који су обухваћени мером државне помоћи,
- (2) стопе запослености категорија радника који су обухваћени мером државне помоћи на републичком и/или регионалном нивоу и у конкретном/конкретним учеснику/учесницима на тржишту,
- (3) стопе незапослености категорија радника који су обухваћени мером државне помоћи на републичком и/или регионалном нивоу,
- (4) да ли су мером државне помоћи обухваћене посебно маргинализоване поткатеорије у оквиру категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом.

2) Примереност мере државне помоћи за запошљавање

5. Мера државне помоћи за запошљавање сматра се примереном ако није могуће допринети циљу из тачке 3. овог упутства другим мерама које не садрже државну помоћ (други механизми јавне политике који не подразумевају доделу државне помоћи).

6. Мера државне помоћи за запошљавање сматра се примереном ако је давалац државне помоћи размотрио друге мере које не садрже државну помоћ и утврдио предност коришћења мере државне помоћи, а Комисија за контролу државне помоћи ће посебно узети у обзир ако је давалац државне помоћи извршио процену утицаја мере државне помоћи.

3) Подстицајни ефекат

7. Државна помоћ за запошљавање има подстицајни ефекат ако подстиче учесника на тржишту да повећа нето број запослених из категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом.

8. Повећање нето броја запослених из тачке 7. овог упутства представља попуњавање новоотворених радних места или радних места која су упражњена због добровољног одласка, настанка инвалидитета, пензионисања, добровољног скраћивања радног времена или отказа услед кривице запосленог.

9. Повећање нето броја запослених из тачке 7. овог упутства не представља попуњавање радних места насталих отпуштањем вишка радника.

10. Државна помоћ за запошљавање је неопходна и има подстицајни ефекат ако:

- (1) корисник државне помоћи поднесе захтев за државну помоћ даваоцу пре запошљавања нових радника и
- (2) теже запошљиви незапослени и/или особе са инвалидитетом не би били запослени без државне помоћи, а о чему давалац доставља доказе Комисији за контролу државне помоћи.

11. Приликом оцене подстицајног ефекта државне помоћи за запошљавање Комисија за контролу државне помоћи ће нарочито разматрати:

- (1) документа корисника државне помоћи о трошковима запошљавања запослених из категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом које би корисник имао са и без државне помоћи,
- (2) постојеће субвенције и субвенције зарада у претходном периоду, категорије и број радника за које се добијају или су добијене субвенције,
- (3) годишње стопе флукуације категорија запослених на које се односи мера државне помоћи.

4) Пропорционалност

12. Давалац државне помоћи доказује да је износ државне помоћи пропорционалан, тј. ограничен на минимум неопходан за постизање циља из тачке 3. овог упутства.

13. Давалац државне помоћи доставља доказ о томе да износ државне помоћи не премашује нето додатне трошкове запошљавања категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом у односу на трошкове запошљавања радника који не припадају тим категоријама.

14. Нето додатни трошкови запошљавања из тачке 13. овог упутства обухватају додатне трошкове запошљавања теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом (нпр. због ниже продуктивности) од којих се одузимају користи које корисник државне помоћи стиче запошљавањем ових категорија запослених.

15. Максимални интензитети државне помоћи за запошљавање одговарају интензитетима у складу са уредбом којом се уређују услови и критеријуми усклађености хоризонталне државне помоћи.

5) Негативни ефекти на конкуренцију и трговину са Европском унијом

16. Ако је државна помоћ за запошљавање сведена на минимум неопходан за постизање циља из тачке 3. овог упутства, може се сматрати да позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

17. Ако додела државне помоћи за запошљавање, чак и ако је пропорционална, мења понашање корисника државне помоћи на начин да долази до прекомерног нарушавања

конкуренције на тржишту, Комисија за контролу државне помоћи спроводи анализу у којој мери је конкуренција нарушена а у зависности од карактеристика државне помоћи и тржишта.

18. Карактеристике државне помоћи које могу утицати на прекомерно нарушавање конкуренције на тржишту су:

- (1) селективност,
- (2) износ државне помоћи,
- (3) обнављање и дужина трајања државне помоћи,
- (4) ефекат државне помоћи на трошкове учесника на тржишту.

19. Шема државне помоћи чији је циљ да подстакне учеснике на тржишту да запосле више теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом мање нарушава конкуренцију на тржишту у односу на индивидуалну државну помоћ која се додељује унапред одређеном кориснику за исте намене.

20. Нарушавање конкуренције може бити веће ако се ради о учеснику на тржишту код кога трошкови рада учествују у високом проценту у односу на укупне трошкове (радно-интензивне делатности).

21. Приликом оцене карактеристика тржишта, Комисија за контролу државне помоћи ће нарочито узети у обзир:

- (1) структуру тржишта,
- (2) карактеристике сектора или индустрије,
- (3) ситуацију на републичком и/или регионалном тржишту рада.

22. Структура тржишта се оцењује у односу на степен концентрације тржишта, значај диференцијације производа, баријере за улазак или излазак са тржишта и величину учесника на тржишту, која може да се мери у односу на тржишно учешће или у складу са прописима о контроли државне помоћи којим се одређује величина учесника на тржишту у зависности од броја запослених и годишњег промета.

23. Државна помоћ која се додељује учеснику на тржишту за производњу производа нижег степена диференцијације има већи ефекат на добит тог учесника на тржишту.

24. Учешће на тржишту и степен концентрације израчунава се након што се релевантно тржиште дефинише, при чему, по правилу, мањи број учесника на одређеном тржишту значи да су њихова учешћа на тржишту већа и таква тржишта су мање конкурентна.

25. Ако је одређено тржиште концентрисано и има високе улазне баријере, а корисник државне помоћи има највеће учешће на том тржишту, већа је вероватноћа да ће конкуренти морати да промене своје понашање, на начин да, на пример, одложе или одустану од увођења новог производа или технологије или да напусте то тржиште.

26. Комисија за контролу државне помоћи ће да размотри и карактеристике сектора, у смислу постојања прекомерних капацитета и да ли тржишта у конкретној индустрији расту, сазревају или опадају.

27. Ако постоје прекомерни капацитети или у конкретној индустрији постоји зрело тржиште, може доћи до повећања ризика да државна помоћ доведе до неефикасности и измештања производње учесника на тржишту који нису корисници државне помоћи за запошљавање, док је таква могућност мања када је тржиште у развоју.

28. Мера државне помоћи се оцењује у зависности од општег стања на тржишту рада, стопа запослености, односно незапослености, висина зарада и прописа о раду.

29. Негативан ефекат државне помоћи за запошљавање може довести до ефекта супституције радника. До овог ефекта долази када државна помоћ у облику субвенција зарада намењена одређеној категорији радника, дели радну снагу на субвенционисане раднике и несубвенционисане раднике те може да подстакне учеснике на тржишту да несубвенционисане раднике замене субвенционисаним радницима јер се на тај начин мењају одређени трошкови рада.

30. Негативан ефекат државне помоћи за запошљавање може се јавити и у случају када учесник на тржишту који запошљава субвенционисане раднике повећава производњу, а истовремено се производња учесника на тржишту који не запошљавају субвенционисане раднике смањује.

31. Државна помоћ за запошљавање има негативан ефекат на улазак и излазак са тржишта ако:

- (1) може да доведе до смањења трошкова запошљавања, који чине део уобичајених оперативних трошкова учесника на тржишту, а самим тим и до смањења текућих трошкова производње, и, на тај начин, омогући кориснику са иначе лошим комерцијалним изгледима да уђе на тржиште или уведе нове производе на штету ефикаснијих конкурената,
- (2) може да доведе до смањења губитака корисника чиме му омогућава да дуже остане на тржишту, и, на тај начин, да утиче на одлуку ефикаснијег конкурента који не добија државну помоћ да напусти тржиште на којем већ послује.

32. Државна помоћ за запошљавање може утицати на опадање општег нивоа улагања у одређеној индустрији ако:

- (1) корисници државне помоћи смањују обим улагања и покушаје за повећање ефикасност и увођења иновација и одвраћају се од надметања на тржишту,
- (2) корисници државне помоћи касне са увођењем нових мање радно интензивних технологија због промене релативних трошкова радно интензивних и технолошки интензивних начина производње, и
- (3) произвођачи конкурентских или комплементарних производа смањују обим или одлажу улагања.

33. Негативан ефекат државне помоћи за запошљавање може бити и стварање повољнијих услова производње у одређеним подручјима у односу на друга, што може довести до померања трговинских токова у корист подручја у којима се та помоћ додељује.

6) Оцена негативних ефеката у поређењу са позитивним ефектима

34. Комисија за контролу државне помоћи ће у зависности од конкретног случаја ценити у којој мери позитивни ефекти државне помоћи за запошљавање надмашују њене негативне ефекте на произвођаче и потрошаче на релевантним тржиштима, приликом чега ће користити, пре свега, квантитативне информације, а по потреби и квалитативне информације.

35. Већи степен нарушавања конкуренције прихватљивији је у случају када је државна помоћ неопходна и има подстицајни ефекат, пропорционална је и добро усмерена на постизање циља из тачке 3. овог упутства.

III. ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

36. Изрази употребљени у овом упутству имају значење одређено законом и подзаконским актима којима се уређује контрола државне помоћи.

Обрадиле: Милица Милорадовић и Јована Максић

Контролисала и сагласна: Мина Ракић

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ

Драгица Јорговић с.р.