



Република Србија
КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ
Број: 110-00-00010/2026-01
Датум: 19. јун 2026. године
Зорана Жунковића 3
Београд

На основу 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, дана 19. јуна 2026. године, доноси

УПУТСТВО

ЗА ОЦЕЊИВАЊЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ПОСЕБНИХ СЛУЧАЈЕВА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ ЗА УСАВРШАВАЊЕ

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

1. Овим упутством ближе се уређује начин за оцењивање усклађености посебних случајева државне помоћи за усавршавање (у даљем тексту: државна помоћ за усавршавање) која се додељује у складу са чланом 47. ст. 1. и 3. Уредбе о условима и критеријумима усклађености хоризонталне државне помоћи („Службени гласник РС“, број 32/26).

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

- (1) постоје тржишни недостаци које је потребно да државна помоћ превазиђе,
- (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 УСАВРШАВАЊЕ

1) Постојање тржишних недостатака

3. Тржишни недостатак постоји када је присутан низак ниво улагања у усавршавање (обуку) запослених и то у ситуацији када учесници на тржишту:

- (1) не улажу довољно средстава у усавршавање запослених због високих трошкова или из разлога што обучени запослени могу да напусте одређеног учесника на тржишту пре надокнаде трошкова усавршавања, или
- (2) улажу само у специфичне обуке које служе само тим учесницима на тржишту, тј. нису примењиве код других учесника на тржишту.
- (3) Комисија за контролу државне помоћи приликом анализе државне помоћи разматра нарочито:
- (4) да ли је усавршавање опште или посебно, при чему, опште усавршавање има више позитивних ефеката;
- (5) могућност преношења вештина које се стичу усавршавањем, при чему, више позитивних ефеката има усавршавање које, на пример, заједнички организује више независних учесника на тржишту или у њему учествују запослени из различитих учесника на тржишту, усавршавање које је признао, сертификовао или на други начин вредновао надлежни орган или институција Републике Србије, усавршавање које је намењено категоријама запослених са високом стопом флукуације код одређеног учесника на тржишту и у одређеном сектору или усавршавање које може имати значај за запосленог и ван оквира његовог тренутног радног места, на пример, за будуће радно место код другог учесника на тржишту;
- (6) полазнике обука, при чему укључивање лица из категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом има више позитивних ефеката.

2) Примереност мере државне помоћи за усавршавање

5. Мера државне помоћи за усавршавање сматра се примереном ако је давалац државне помоћи размотрио друге алтернативне мере које не садрже државну помоћ (нпр. стручно оспособљавање и усавршавање преко универзитета и школа које спроводи и финансира држава) 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 предложене мере државне помоћи.

3) Подстицајни ефекат

6. Државна помоћ за усавршавање има подстицајни ефекат ако подстиче корисника државне помоћи да реализује усавршавања већег обима и квалитета од оног који би имао у ситуацији без државне помоћи.

7. Давалац државне помоћи доказује неопходност и подстицајни ефекат државне помоћи за усавршавање, који се утврђује поређењем нивоа планираних обука у случају са и без државне помоћи.

8. Државна помоћ за усавршавање је неопходна и има подстицајни ефекат ако:

- (1) корисник државне помоћи поднесе захтев за државну помоћ даваоцу пре почетка реализације пројекта усавршавања и
- (2) доприноси повећању обима, квалитета, обухвата и категорија полазника пројекта усавршавања.

9. Показатељи повећања нивоа обука могу бити већи број курсева, сати обука и полазника, нарочито из категорија теже запошљивих незапослених и/или особа са инвалидитетом, прелазак са посебног на опште усавршавање и сл.

10. Приликом оцене подстицајног ефекта државне помоћи за усавршавање Комисија за контролу државне помоћи ће нарочито разматрати:

- (1) документа корисника државне помоћи о трошковима усавршавања, буџетима, полазницима, садржају и распореду усавршавања које би корисник имао са и без државне помоћи,
- (2) да ли постоји законска обавеза послодавца да обезбеди за запослене одређене врсте обука (нпр. у области безбедности и здравља на раду државна помоћ не би имала подстицајни ефекат за такве обуке),
- (3) веродостојност пројекта усавршавања, која се утврђује на основу реализованих обука и утрошених средстава на обуке у претходним годинама,
- (4) везу између програма обуке и делатности коју обавља корисник државне помоћи, (ако би корисник државне помоћи и без државне помоћи морао да реализује истоветан програм обуке у истом обиму и року).

4) Пропорционалност

11. Давалац државне помоћи доказује да је износ државне помоћи пропорционалан, тј. ограничен на минимум неопходан за постизање повећања нивоа усавршавања.

12. Оправдани трошкови усавршавања и максимални интензитети државне помоћи за усавршавање одговарају оправданим трошковима и интензитетима у складу са уредбом којом се уређују услови и критеријуми усклађености хоризонталне државне помоћи.

5) Негативни ефекти на конкуренцију и трговину Републике Србије са земљама чланицама Европске уније

13. Ако је државна помоћ за усавршавање сведена на минимум неопходан за постизање вишег нивоа усавршавања, може се сматрати да анализа негативних ефеката државне помоћи за усавршавање на конкуренцију и трговину Републике Србије са земљама чланицама Европске уније није неопходна.

14. Ако додела државне помоћи за усавршавање, чак и ако је неопходна и пропорционална, међа 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.

15. 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.

16. Шема државне помоћи чији је циљ да подстакне учеснике на тржишту да спроводе више обука мање нарушава конкуренцију на тржишту у односу на индивидуалну државну помоћ која се додељује унапред одређеном кориснику за исте намене.

17. Нарушавање конкуренције је веће ако трошкови рада учествују у високом проценту у односу на укупне трошкове (радно-интензивне делатности).

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

- (1) структуру тржишта, и
- (2) карактеристике сектора или индустрије.

19. 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 којима се одређује величина учесника на тржишту у зависности од броја запослених и годишњег промета.

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

21. Учесће 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.

22. 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 због државне помоћи.

23. Комисија за контролу државне помоћи ће размотрити и карактеристике сектора, у смислу значаја обучене радне снаге, постојања прекомерних капацитета, да ли тржишта у конкретној индустрији расту, сазревају или опадају и финансијских стратегија конкурената у вези са усавршавањем.

24. Ако је у конкретној индустрији тржиште у опадању, државна помоћ за усавршавање повећава ризик од нарушавања конкуренције због одржавања неефикасног учесника на тржишту.

25. Државна помоћ за усавршавање у одређеним случајевима доводи до нарушавања конкуренције на тржишту због стварања улазних и излазних баријера на тржишту, утицаја на трговинске токове и смањење улагања у усавршавање.

26. Државна помоћ за усавршавање има негативан ефекат на улазак и излазак са тржишта ако утиче на смањење трошкова који чине део уобичајених оперативних трошкова, профитабилност и на одлуку учесника на тржишту да ли да одређени производ нуди на тржишту или не, на пример:

- (1) смањује текуће трошкове производње и на тај начин може да омогући учеснику на тржишту са иначе лошим комерцијалним изгледима да уђу на тржиште или уведу нове производе на штету ефикаснијих конкурената,
- (2) може да доведе до смањења губитака корисника државне помоћи 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.

27. Државна помоћ за усавршавање има негативан ефекат на трговинске токове у случају када утиче на стварање повољнијих услова производње у одређеном подручју у односу на друга подручја и тиме доводи до померања трговинских токова у корист подручја у којима се помоћ додељује.

28. Негативан ефекат државне помоћи за усавршавање може се јавити и у случају када утиче на корисника и његове конкуренте да смање ниво сопственог улагања у усавршавање, или, напротив, у случају када државна помоћ подстиче корисника да улаже више, а његови конкуренти реагују смањењем сопствених издатака на усавршавање.

6) Оцена негативних ефеката у поређењу са позитивним ефектима

29. Комисија за контролу државне помоћи ће, у зависности од конкретног случаја, ценити у којој мери позитивни ефекти државне помоћи за усавршавање 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.

30. Већи степен нарушавања конкуренције прихватљивији је у случају када је државна помоћ неопходна и има подстицајни ефекат, пропорционална је и подстиче учесника на тржишту да повећа ниво усавршавања, а користи за друштво су већи од користи које добија сам корисник државне помоћи.

III. ОСТАЛЕ ОДРЕДБЕ

31. 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.