

DRŽAVNE POTPORE ZA ZAPOŠLJAVANJE U SVJETLU OPĆE UREDBE O SKUPNIM IZUZEĆIMA I ISKUSTAVA DRŽAVA ČLANICA EU

Laleta, Sandra; Smokvina, Vanja

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011, 32, 407 - 444**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:995741>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**

PRAVNI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

DRŽAVNE POTPORE ZA ZAPOŠLJAVANJE U SVJETLU OPĆE UREDBE O SKUPNIM IZUZEĆIMA I ISKUSTAVA DRŽAVA ČLANICA EU

Mr. sc. Sandra Laleta, asistentica
Vanja Smokvina, mag. iur., asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 331.108.3(497.5)
331.108.3::061.1(EU)
Ur.: 21. prosinca 2010.
Pr.: 23. veljače 2011.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

U radu se nastoji sustavno izložiti uređenje državnih potpora za zapošljavanje, pri čemu se najprije analizira pojam državnih potpora općenito, mehanizam njihova dodjeljivanja i kontrole, radi boljeg razumijevanja značaja potpora za zapošljavanje. Državne potpore za zapošljavanje analiziraju se kroz odredbe Opće uredbe o skupnim izuzećima (br. 800/2008) te odredbe drugih relevantnih pravnih izvora.

Kroz sudsku praksu Europskog suda te praksu država članica Europske unije ukazuje se na najčešće probleme u postupcima dodjeljivanja državnih potpora, što je od važnosti i za praksu Republike Hrvatske u području državnih potpora.

Komparativnom se metodom ukazuje na financijski aspekt značaja državnih potpora za zapošljavanje kroz praksu država članica EU prostora, te se isti uspoređuje sa stanjem u Republici Hrvatskoj. Također, daje se prikaz postupka i financiranja državnih potpora za zapošljavanje u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: *zapošljavanje, državne potpore, EU, Hrvatska.*

1. UVOD

Unaprjeđenje zapošljavanja i socijalne kohezije središnji je cilj ekonomskih i socijalnih politika Europske unije (dalje: EU) i njezinih država članica. Pitanje povećanja zaposlenosti uvijek je bilo jedno od značajnih pitanja na koje su Europske zajednice (dalje: EZ), a kasnije EU pokušavale ponuditi prave odgovore. Postizanje pune zaposlenosti jedan je od glavnih ciljeva EU-a¹, koji se nastoji ostvariti

1 Consolidated version of the Treaty on Functioning of EU (dalje: UFEU), OJ C 83/17, of 30.03.2010, čl. 3. st. 2.

poticanjem suradnje između država članica i usklađivanjem njihovih postupaka, uz poštivanje ovlasti država članica.² Lisabonska strategija (poznata i kao Lisabonska agenda ili Lisabonski proces) iz 2000. godine imala je za cilj od Europe stvoriti „najkompetitivniju i dinamičnu ekonomiju temeljenu na znanju, u svijetu do 2010. godine“.³ Zbog sveopće gospodarske krize navedeni ciljevi, nažalost, nisu ostvareni. Navedena strategija nije, u usporedbi s drugim svjetskim gospodarstvima, poput onoga SAD-a, Japana ili Južne Koreje, polučila zadovoljavajući učinak.⁴ U lipnju 2010. godine, donesena je „nova strategija EU“ pod nazivom „The Europe 2020 strategy“⁵, kojoj je, kako joj ime kaže, cilj nastaviti tamo gdje je Lisabonska strategija stala.⁶ I u njoj je kao jedan od glavnih ciljeva postavljeno povećanje zaposlenosti i borba protiv nezaposlenosti.

Nezaposlenost, posebice strukturalna, ostaje važan problem u dijelovima Unije. Određene skupine radnika, kao što su radnici s invaliditetom i radnici u nepovoljnom položaju, još uvijek su suočene s posebnim poteškoćama pri ulasku na tržište rada. Poslodavci ih smatraju manje produktivnima, ili prema njima imaju određene predrasude. Niža produktivnost (pretpostavljena ili stvarna) takvih radnika može biti rezultat nedostatka radnog iskustva (primjerice, kod mladih radnika ili onih koji su dugo vremena nezaposleni) ili trajne invalidnosti. To su razlozi zbog kojih su oni često isključeni s tržišta rada, osim kada se poslodavcima ponudi neka naknada za njihovo zapošljavanje.⁷ Državne potpore⁸ u obliku subvencija za

2 UFEU, čl. 147., Glava IX. *Zapošljavanje* sadržana je u čl. 145.-150. (ex čl. 125.-130. UEZ); vidi i BLANPAIN, Roger, *European Labour Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2008., str. 206.-269.

3 Opširnije o Lisabonskoj strategiji vidi: Zaključci predsjedništva Europskog Vijeća u Lisabonu iz 2000. godine, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#e, posjećeno dana 25.11.2010.; vidi i BERNARD, Catherine, *EC Employment Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006., str. 105.-167.; kao i BERCUSON, Brian, *European Labour Law*, Cambridge, University Press, 2009., str. 168.-198.

4 Vidi HESHMATI, Almas, OH, JongEun, *Alternative Composite Lisbon Development Strategy Indices: A Comparison of EU, USA, Japan and Korea*, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 3 (2), 2006., str. 133.-170.

5 The Europe 2020 strategy, dostupno na: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso__007_-_europe_2020_-_en_version.pdf, posjećeno dana 25.11.2010.

6 Isto; str. 4: jedan od ciljeva jest postizanje zaposlenosti od 75% osoba između 20-64 godina (trenutno 69%), kao i smanjenje za 20 milijuna broja ljudi koji su izloženi opasnosti siromaštva.

7 Communication from the Commission – Criteria for the analysis of the compatibility of State aid for the employment of disadvantaged and disabled workers subject to individual notification (dalje: Kriteriji), OJ C 188/6, 11.8.2009, toč. 1 i 2.

8 Neka državna mjera ulazi u doseg UFEU i predstavlja državnu potporu ako su kumulativno ispunjene sljedeće pretpostavke: 1. mjera mora uključivati korištenje državnih sredstava; 2. mjera mora davati prednost korisniku; 3. prednost mora biti selektivna, u smislu da je ograničena na određeno poduzeće ili proizvodnju određenih roba i 4. mjera mora narušavati tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu između država članica. Prema prihvaćenoj praksi Europskog suda, mjere državnih potpora definiraju se s obzirom na njihov učinak na tržišno natjecanje, a ne s obzirom na kauzu ili ciljeve. Case C-173/73 *Italy v. Commission*, [1974], ECR 709, para. 27; Case C-5/01 *Belgium v. Commission* (‘Cockerill’), [2002], ECR I-11991,

troškove plaća predstavljaju dodatne poticaje poduzetnicima da povećaju razinu zapošljavanja ovih skupina radnika. Mnogi oblici državne intervencije⁹ usmjerene poticanju zapošljavanja ne predstavljaju državne potpore. To je posebice slučaj kada se pomoć daje pojedincima, a ne poduzetnicima ili kada se pomoć ostvaruje općim mjerama.¹⁰

para. 45. Knaul, Andreas, Pérez Flores Francisco, *State Aid*, u: *Faull & Nikpay, The EC Law of Competition*, 2nd ed. (ed. by Jonathan Faull, Ali Nikpay), New York, Oxford University Press, 2007., str. 1705. Komisija će razmotriti svrhu mjere kada utvrđuje njezinu kompatibilnost sa zajedničkim tržištem (tj. treba li mjeru odobriti). Skrećemo pozornost da će Komisija odobriti državnu potporu ukoliko je njena svrha eliminiranje neuspjeha na tržištu ili pak bolja raspodjela učinaka socijalne skrbi, a sredstva koja su za to odobrena su prikladna i razumna. JANIK, Silvia, SCHATZ, Bernhard, *Outcome Measurement and Evaluation in Public-Sector Aid Schemes against the Background of EU State Aid Law*, *European State Aid Law Quarterly* (dalje: EStAL), Vol. 8(3), 2010., str. 647.

Prema čl. 108. (3) UFEU (ex 88(3) UEZ) prije primjene mjere koja predstavlja državnu potporu potrebno je obavijestiti Europsku komisiju. Europski sud potvrdio je izravni učinak ovog članka (Case C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Others v. France*, [1991] ECR I-5505, para. 11. i 12.; Case C-39/94 *SFEI and Others*, [1996] ECR I-3547, para. 39. i 40.) pa su u skladu s time nacionalni sudovi ovlašteni utvrditi je li neka mjera državna potpora (Case 78/76, *Steinike & Weinlig*, [1977] ECR 595, para. 14.; Case C-39/94 *SFEI and Others*, [1996] ECR I-3547, para. 49.; Case C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Others v. France*, [1991] ECR I-5505, para. 10.; and Case C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich*, [2006] ECR I-9957, para. 39.) i, ako je nezakonito poduzeta, mogu poduzeti mjere potrebne da se uspostavi prijašnje stanje. No, skreće se pozornost, da nacionalni sudovi nemaju ovlast određenu potporu proglasiti sukladnom čl. 107(2) i (3) UFEU, što je Europski sud potvrdio u svojim odlukama (Case C-199/06 *CELF and Ministre de la Culture et de la Communication*, [2008] ECR I-469, para. 38.; Case C-17/91 *Lornoy and Others v. Belgian State*, [1992] ECR I-6523, para. 30.; Case C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Others v. France*, [1991] ECR I-5505, para. 14.). Ovdje svakako treba naglasiti da je prema utvrđenoj sudskoj praksi Europskog suda (Odluke Europskog suda: C-387/92 *Banco Exterior de Espana* [1994] ECR I-877, para. 13., i C-200/97 *Ecotrade* [1998], ECR I-7907, para. 34.) pojam potpora širega značenja od pojma *subvencija*, te se ova dva pojma moraju različito razmatrati i treba pripaziti u korištenju navedene terminologije. Kada je utvrdila da neka mjera predstavlja državnu potporu, Komisija mora utvrditi kompatibilnost mjere sa zajedničkim tržištem. UFEU-om je ustanovljen prethodni sustav kontrole državnih potpora prema kojem država članica mora obavijestiti Komisiju o planiranom davanju potpora (osim ako nije izuzeta od obveze prethodnog obavještanja) i suzdržati se od provođenja potpore bez prethodnog odobrenja Komisije.

- 9 Mjere države usmjerene na poticanje određenih gospodarskih sektora koje služe općim ekonomskim ciljevima države ne ulaze u nadležnost Zajednice. Knaul/Pérez Flores, op. cit., str. 1705.
- 10 Potpore radnicima uređene općim radnim zakonodavstvom, kao što su otpremnine i prijevremene mirovine koje se dodjeljuju u okviru općih programa socijalne sigurnosti ne smatraju se državnim potporama ako su dodijeljene izravno radniku, a ne poduzetniku. Bacon, Kelyn, *The definition of State aid*, u: *European Community Law of State Aid* (gen. ed. Kelyn Bacon), New York, Oxford University Press, 2009., str. 38-39; Sherr, Ilan, *Employment and training aid*, u: *European Community Law of State Aid*, op. cit., str. 197.-198.

2. RAZVOJ EUROPSKE REGULATIVE O DRŽAVNIM POTPORAMA ZA ZAPOŠLJAVANJE

Prve smjernice o potporama za zapošljavanje Europska komisija donijela je 1995. godine.¹¹ Njima je utvrđena politika Komisije u ovoj oblasti.¹² Uslijedile su: Obavijest o kontroli državnih potpora i smanjenju troškova rada, iz 1997. g.,¹³ te druga skupina smjernica o potporama za zapošljavanje 2000. g.¹⁴ Na temelju Uredbe o omogućavanju skupnih izuzeća 2001. g.,¹⁵ Komisija je usvojila Uredbu o skupnom izuzeću br. 2204/2002 za određene vrste potpora za zapošljavanje, posebice programima za poticanje otvaranja radnih mjesta u slabije razvijenim područjima EU-a i programima za unaprjeđenje zapošljavanja za radnike s invaliditetom i radnike u nepovoljnom položaju.¹⁶ Skupnim izuzećima omogućeno je državama članicama dodjeljivanje državnih potpora za zapošljavanje bez odobrenja ili prethodnog obavještanja Komisije.

3. Opća uredba o skupnim izuzećima

Od 2008. godine sve uredbe o skupnim izuzećima u području državnih potpora, pa tako i one iz područja zapošljavanja,¹⁷ zamijenjene su Općom uredbom

11 Guidelines on aid to employment [1995] OJ C334/4.

12 Valja razlikovati uredbe kao akte sekundarnog prava EU-a, koje imaju izravni učinak i izravno se primjenjuju u svojoj ukupnosti u svim državama članicama (prema čl. 288. UFEU (ex čl. 249. UEZ) razlikuju se uredbe, direktive, preporuke i mišljenja), od smjernica, koje predstavljaju *soft law* i kao takve nemaju pravno obvezujući učinak poput uredbi, no njihov je utjecaj na praksu od iznimnoga značaja, jer se njima nastoji od država članica postići da svojevrijedno učine nešto što im nije nametnuto primjericama uredbama, pa je stoga fleksibilnost veliko „oružje“ u rukama akata koji predstavljaju *soft law*. Vidi opširnije u BERCUSSON, Brian, op. cit., str. 186.-188.

13 Commission Notice on monitoring of state aid and reduction of labour costs [1997] OJ C1/10.

14 Commission Communication concerning the guidelines on State aid for employment [2000] OJ C371/12.

15 Council Regulation (EC) 994/98 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid [1998] OJ L142/1.

16 Commission Regulation (EC) 2204/2002 on the application of the Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment [2002] OJ L337/3, as amended [2006] OJ L368/85, and extended by Commission decision 2008/484 EC *Prolongation of certain State aid decisions* [2008] OJ L164/43.

17 Riječ je o četiri Uredbe: Uredbi Komisije (EZ) br. 1628/2006 o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora na nacionalne regionalne potpore za ulaganja, Uredbi Komisije (EZ) br. 70/2001 o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državnu potporu malim i srednjim poduzetnicima, spomenutoj Uredbi Komisije (EZ) br. 2204/2002 i Uredbi Komisije (EZ) br. 68/2001 o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potporu za usavršavanje. Više: BERGHOFER, Michael, *The General Block Exemption Regulation: A Giant on Feet of Clay*, *ESiAL*, br. 3, 2009., str. 327.-328.

o skupnim izuzećima br. 800/2008.¹⁸ Obilježja su Opće uredbe da usklađuje i konsolidira u jedinstvenom tekstu pravila ranije sadržana u posebnim uredbama te proširuje kategorije državnih potpora pokrivenih izuzećima. Osim što se države članice potiču da se fokusiraju na svoja državna sredstva, koja će stvarno koristiti otvaranju radnih mjesta, konkurentnosti europskog gospodarstva i društvu u cjelini, Opća uredba ograničava administrativne obveze javnih vlasti, korisnika i Komisije, pojednostavljajući postupak dodjeljivanja državnih potpora. Naime, Općom uredbom utvrđen je niz mjera potpore koje su dopuštene *ex lege*. Tako je značajno proširena mogućnost država članica da takve pomoći dodjeljuju bez obveze prethodnog obavještanja Komisije.¹⁹ Uvjeti utvrđeni Općom uredbom pojednostavljeni su u najvećoj mogućoj mjeri,²⁰ jer tekst mogu izravno primjenjivati brojne nacionalne administracije u svim državama članicama, uključujući i nacionalne suce u slučaju sporova.²¹

Uredba uređuje potpore za regionalni razvoj, mala i srednja poduzeća, osnivanje ženskoga poduzetništva, zaštitu okoliša, rizični kapital, istraživanje, razvoj i inovacije te radnike u nepovoljnom položaju ili radnike s invaliditetom.²² Broj skupno izuzetih mjera gotovo je utrostručen u odnosu na postojeće uredbe.²³ Također, značajno je povećan intenzitet potpore, kao i prag za obvezu obavještanja. Za područje zapošljavanja Opća uredba propisuje izuzeća: 1. za državne potpore za radnike u nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom (čl. 40.-42.), koje uključuju pomoć ovim skupinama radnika pronaći glavno zaposlenje (*mainstream employment*) te kompenzacije, u granicama državnih potpora, dodatnih troškova koji

18 Regulation on block exemptions (Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation; dalje: GBER), OJ L214, 9.8.2008, p. 3-47. Stupila je na snagu 28.08.2008. i primjenjuje se do 31.12.2013.

19 Administrativni troškovi za korisnike potpora, države članice i Komisiju trebali bi se značajno smanjiti, a Komisiji omogućiti da svoju pažnju usmjeri na pogrešne vrste potpora. Cilj Opće uredbe jest olakšati posao Komisiji delegiranjem kontrole potpora koje manje narušavaju tržište na države članice, bez slabljenja stroge discipline i učinkovitog nadzora državnih potpora. Berghofer, M., op. cit., str. 323.

20 Pojednostavljenje bi se trebalo postići zajedničkim usklađenim definicijama i zajedničkim horizontalnim odredbama u Poglavlju I. Uredbe. Ipak, u literaturi se ističe kako se u Općoj uredbi često koriste pravni termini koji zahtijevaju daljnje tumačenje koje u Uredbi nije dano ili se koriste pojmovi čija je ranija primjena u praksi izazivala poteškoće. Zaključuje se da GBER ne daje stupanj jasnoće i nedvosmislenosti koji traži uniformna primjena u Uniji i decentralizirana kontrola dodijeljenih potpora. Berghofer, M., op. cit., str. 328, 330-331.; Deiberova, Krystina, Nyssens, Harold, The new General Block Exemption Regulation (GBER): What changed?, *ESIAL*, br. 1, 2009., str. 27.

21 State Aid, The New General Block Exemption Regulation, EASPD (dalje: State Aid (EASPD)), <<http://www.easpd.eu/LinkClick.aspx?fileticket=7A46506C585070615844553D&tabid=4954&language=en-US&stats=false>, 2.11.2010.>.

22 Sve potpore pokrivene Općom uredbom mogu se podijeliti u dvije kategorije: potpore ograničene na male i srednje poduzetnike (MSP) i potpore za sve poduzetnike.

23 Predviđeno ih je 26 u odnosu na 10 iz postojećih uredbi. Opća uredba je posebice važna za MSP jer se svih 26 mjera, koje su njome uređene može dodijeliti tim poduzetnicima, a neke od njih kreirane su posebno za njih. State Aid (EASPD), op. cit., str. 17.

nastaju za poduzetnika zbog zapošljavanja osoba s invaliditetom (posebna oprema za radnike u invalidskim kolicima, informatička tehnologija za radnike s oštećenjem vida); 2. potpore za zapošljavanje za male i srednje poduzetnike (dalje: MSP) te 3. potpore za otvaranje radnih mjesta u potpomognutim područjima (*assisted regions*). Odredbe koje uređuju izuzeće za mjere u sektoru skrbi o invalidima i drugih socijalnih usluga (službi) predstavljaju odredbe, o tzv. „socijalnim potporama“ (*Social aid*). Uredbom se uređuje i potpora za usavršavanje radnika, koje koristi i poslodavcu i radniku. Kako bi se osigurala bolja ravnoteža između rada i življenja za radnike i poduzetnike, Uredba predviđa još jedan socijalni aspekt: mogućnost kompenzacije poslodavcima troškova brige za djecu i troškova roditeljske skrbi (*parental care*), uključujući i troškove u vezi s roditeljskim dopustom (*parental leave*), koji se smatraju „troškovima plaće“.

Sve mjere potpore, koje nisu pokrivena Općom uredbom, podložne su obvezi prethodnog obavještanja Komisije. Ciljeve i učinke takvih mjera Komisija ocjenjuje na temelju smjernica, okvira i drugih instrumenata (više *infra* pogl. 4.2.5.).

4. UTVRĐIVANJE DOPUŠTENOSTI (DRŽAVNIH) POTPORA ZA ZAPOŠLJAVANJE

Kriteriji za ocjenu dopuštenosti državnih potpora za zapošljavanje sadržani su u pravilima Opće uredbe o skupnim izuzećima te općim pravilima Komisije o dopuštenosti mjera potpore. Temeljem ovih kriterija sve potpore za zapošljavanje mogu se svrstati u tri grupe: 1. mjere zapošljavanja koje ne predstavljaju državnu potporu u smislu čl. 107(1) UFEU (*ex* čl. 87(1) UEZ); 2. državne potpore koje zadovoljavaju kriterije iz Opće uredbe i mogu biti dodijeljene bez obveze prethodnog obavještanja Komisije te 3. državne potpore koje nisu dopuštene prema Općoj uredbi, ali ih može odobriti Komisija na temelju čl. 107(2) i (3) UFEU (*ex* čl. 87(2) i (3) UEZ).²⁴

4.1. Mjere zapošljavanja

Financiranje iz državnih sredstava predstavlja konstitutivni element državne potpore pa mjere zapošljavanja kojima se daje prednost određenim poduzetnicima ne predstavljaju državne potpore, ako ne uključuju korištenje državnih sredstava.²⁵ Državne potpore nisu niti one mjere koje se temelje na korištenju državnih sredstava, ali se njima ne daje prednost određenim poduzetnicima ili proizvodnji određene

²⁴ Sherr, I., *op. cit.*, str. 199.

²⁵ Vidi Case C-72-73/91 *Sloman Neptun* [1993] ECR I-887, para 19.; Case 189/91 *Kirsammer-Hack*, [1993] ECR I-6185, paras 16-18. BACON, K., *The definition of State aid*, *op. cit.*, str. 70.

robe, što je element državne potpore propisan čl. 107(1) UFEU (*ex* 87(1) UEZ).²⁶

4.2. Državne potpore za zapošljavanje prema Općoj uredbi o skupnim izuzećima

Općom su uredbom pravila o potporama za zapošljavanje pojednostavljena i određenija u odnosu na ranije važeću Uredbu br. 2204/2002.²⁷ Izuzeće potpora za zapošljavanje uređeno je u odredbama o potporama za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju u obliku subvencija za plaće (čl. 40.), potporama za zapošljavanje radnika s invaliditetom u obliku subvencija za plaće (čl. 41.), kao i potporama za naknadu dodatnih troškova zapošljavanja radnika s invaliditetom (čl. 42.). Osim ovih odredbi primjenjuju se i pravila o regionalnim potporama za ulaganje i zapošljavanje (čl. 13.), kao i potporama za MSP koje se odnose na ulaganje i zapošljavanje (čl. 15.), ako je radno mjesto izravno stvoreno programom ulaganja.

4.2.1. Opće i postupovne odredbe

Ove odredbe, sadržane u čl. 1.-12., primjenjuju se na sve oblike državnih potpora uređene Općom uredbom.

4.2.1.1. Područje primjene

Odredbe Opće uredbe o potporama za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom primjenjuju se na gotovo sve sektore gospodarstva, što uključuje primarnu proizvodnju, preradu i stavljanje u promet poljoprivrednih proizvoda, ribarstvo i akvakulturu, sektor čelika, brodogradnje i sintetičkih vlakana, ali ne i sektor ugljena (čl. 1(3) Opće uredbe).

4.2.1.2. Pojmovna određenja

Za potrebe Opće uredbe „potporom“ se smatra svaka mjera koja ispunjava sve uvjete utvrđene čl. 107(1) UFEU (*ex* čl. 87(1) UEZ). „Program potpora“ svaki je

²⁶ Kao primjer navodi se financijska potpora koju prema njemačkom Socijalnom zakoniku, Knjiga II. mogu ostvariti poslodavci koji zapošljavaju dugotrajno nezaposlene osobe (*Langzeitarbeitslose*), kao kompenzaciju za njihove slabije rezultate rada (*Minderleistung*). Mjera se primjenjuje na saveznoj razini, tzv. službama temeljnog osiguranja (*Grundsicherung sstellung*), koje predstavljaju određene ovlaštene općine ili općine i agencije za zapošljavanje zajedno. Ocjenjujući predstavlja li ova mjera državnu potporu, Komisija je zauzela mišljenje da je riječ o mjeri koju mogu koristiti svi poslodavci te da zbog svoje „automatske i nediskriminirajuće naravi“ predstavlja opću mjeru te ne ulazi u doseg čl. 107(1) UFEU (*ex* čl. 87(1) UEZ), bez obzira što nije vjerojatno da bi ta mjera bila prikladna za svaki sektor. Odluka Komisije, Case N 594/2007 *Second German Social Security Code*, paras 26-28.

²⁷ Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment, [2002] OJ L337/3.

akt na temelju kojeg se mogu dodjeljivati pojedinačne potpore, bez daljnjih mjera provedbe, poduzetnicima definiranim u aktu na općenit i apstraktan način, kao i svaki akt na osnovi kojeg se potpora koja nije vezana uz određeni projekt može dodijeliti jednom poduzetniku ili većem broju njih na neodređeno vremensko razdoblje i/ili u neograničenom iznosu. Pod pojmom „pojedinačne potpore“ podrazumijeva se jednokratna potpora, kao i dodjela potpore temeljem programa potpora koju treba prijaviti. „Jednokratna potpora“ jest pojedinačna potpora koja nije dodijeljena na temelju programa potpora. „Intenzitet potpore“ određen je kao iznos potpore izražen kao postotak opravdanih troškova. „Transparentna“ potpora jest potpora za koju je moguće točno izračunati bruto ekvivalent potpore *ex ante* bez potrebe za procjenom rizika.

4.2.1.3. Uvjeti za izuzeće

Program potpore koji ispunjava određene pretpostavke iz Poglavlja I. Opće uredbe te odgovarajuće odredbe iz Poglavlja II. smatra se kompatibilnim sa zajedničkim tržištem i ne podliježe obvezi obavještanja iz čl. 108. (3) UFEU (ex 88(3) UEZ). Iz obveze obavještanja izuzeta je i svaka pojedinačna potpora, dodijeljena na temelju takvih programa, koja udovoljava istim pretpostavkama. Kako bi program bio izuzet od obveze obavještanja, u njemu se mora izričito pozivati na ovu Uredbu.²⁸ Općom uredbom uređena su pitanja: intenziteta potpore i opravdanih troškova; transparentnosti potpora; pragova pojedinačne prijave; zbrajanja potpora; učinka poticaja; transparentnosti; nadzora; godišnjeg izvještavanja i posebnih uvjeta koji se primjenjuju na potpore za ulaganja.²⁹

Intenzitet potpore i opravdani troškovi. Kako bi se izračunao intenzitet potpore i opravdani troškovi, svi iznosi koji se koriste moraju biti iznosi prije svih odbitaka poreza ili nekih drugih davanja – troškova.

Poticajni učinak potpora. Jedan od uvjeta dopuštenosti državnih potpora za zapošljavanje jest njihov poticajni učinak (*incentive effect*).³⁰ Općom uredbom različito su uređeni kriteriji za potpore MSP-ima i za potpore velikim poduzetnicima. Potpore za MSP imaju poticajni učinak ako je korisnik, prije započinjanja rada na projektu ili djelatnosti, podnio prijavu za potporu predmetnoj državi članici. Za potpore velikim poduzetnicima smatra se da imaju učinak poticaja ako je država članica prije dodjele neke pojedinačne potpore provjerila da se na temelju dokumentacije, koju je pripremio korisnik, potvrđuje jedan od Uredbom propisanih uvjeta.³¹ Poticajni učinak lakše će dokazati MSP, jer im je dostatna ranija prijava,

28 Čl. 3. Opće uredbe: Uvjeti za izuzeće.

29 Čl. 4.-12. Opće uredbe.

30 Čl. 8 Opće uredbe.

31 Uvjeti su: znatno povećanje veličine projekta/djelatnosti, kao posljedica potpore; znatno povećanje obuhvata projekta/djelatnosti, kao posljedica potpore, znatno povećanje ukupnog iznosa koji korisnik troši na projekt/djelatnost, kao posljedica potpore, znatno povećanje brzine dovršavanja predmetnog projekta/djelatnosti; u vezi s regionalnim potporama za ulaganje, potvrda da se projekt kao takav u nedostatku potpore ne bi proveo u predmetnom

dok veliki poduzetnici moraju imati plan poslovanja.³²

Učinak poticaja potpora za *naknadu dodatnih troškova zapošljavanja radnika s invaliditetom* smatra se ispunjenim ako su ispunjeni uvjeti iz čl. 42 st. 3. za postojanje opravdanih troškova. U pogledu potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom u obliku *subvencija za plaće*, uvjet poticaja smatra se zadovoljenim ako potpore dovedu do neto povećanja broja zaposlenih radnika u nepovoljnom položaju, odnosno radnika s invaliditetom.³³

Transparentnost potpora. Kako bi se postigla transparentnost, jednaki tretman i učinkoviti nadzor, Opća uredba primjenjuje se samo na potpore koje su transparentne. Transparentnom³⁴ se smatra ona potpora za koju se može unaprijed točno izračunati bruto ekvivalent potpore bez potrebe ocjenjivanja rizika.³⁵

Pragovi pojedinačne prijave. Uredba se ne primjenjuje na pojedinačne potpore, dodijeljene jednokratno ili na temelju programa, čiji bruto ekvivalent potpore prelazi određene pragove. Za potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju prag iznosi 5 milijuna eura po poduzetniku godišnje. Za potpore za zapošljavanje radnika s invaliditetom u obliku subvencije za plaće te za potpore za dodatne troškove za zapošljavanje radnika s invaliditetom iznose 10 milijuna eura po poduzetniku godišnje (čl. 6.).

Zabrana kumulacije potpore. Za utvrđivanje poštuju li se pragovi pojedinačne potpore i maksimalni intenziteti potpora uzima se u obzir ukupan iznos mjera javne pomoći za potpomognutu djelatnost ili projekt, bez obzira financiraju li se pomoći iz lokalnih, regionalnih, nacionalnih izvora ili iz izvora Unije. Potpore koje su izuzete prema Općoj uredbi od obveze obavještanja mogu se međusobno zbrajati ako se odnose na različite opravdane troškove koje je moguće utvrditi.

Nije dopušteno zbrajanje potpora izuzetih ovom Uredbom međusobno, ili s nekom *de minimis* potporom iz Uredbe Komisije br. 1998/2006, ili nekim drugim financiranjem Unije u vezi s istim opravdanim troškovima, ako bi se zbog takve kumulacije prelazio najviši intenzitet potpore ili iznos potpore utvrđen Općom uredbom za tu potporu. **Iznimku** od navedenih zabrana kumulacije predstavljaju potpore u korist **radnika s invaliditetom**, koje se mogu zbrajati s potporama izuzetima prema Općoj uredbi u vezi s istim opravdanim troškovima iznad najvišeg

potpomognutom području. (čl. 8. st. 3. Opće uredbe).

32 Berghofer, M., op. cit., str. 331.

33 Čl. 8. st. 5. Opće uredbe. Ako je korisnik potpore za zapošljavanje radnika s invaliditetom u obliku subvencija za plaće već koristio potpore za zapošljavanje ove kategorije radnika, koje su bile u skladu s uvjetima Uredbe br. 2204/2002, ili je te potpore Komisija pojedinačno odobrila, pretpostavlja se da je uvjet neto povećanje broja radnika s invaliditetom, koji je bio zadovoljen za prethodne mjere potpore, zadovoljen i u smislu Opće uredbe (toč. 30 Preambule Opće uredbe).

34 Uredbom je određeno da se transparentnima smatraju primjerice: potpore sadržane u bespovratnim sredstvima i subvencijama kamatnih stopa; zajmovima; programima jamstava i fiskalnim mjerama. Ne smatraju se transparentnima potpore sadržane u ubrizgavanju svježeg kapitala te potpore sadržane u mjerama rizičnog kapitala, osim potpora koje ispunjavaju uvjete iz čl. 29. Opće uredbe (čl. 5. Opće Uredbe).

35 Toč. 20 Preambule Opće uredbe.

primjenjivoga praga prema Uredbi, ako rezultat takvog zbrajanja ne bi bio intenzitet potpore koji prelazi 100% relevantnih troškova u svakom razdoblju u kojem su bili zaposleni predmetni radnici.³⁶

Transparentnost i monitoring. Od država članica zahtijeva se transparentnost i nadzor u vezi s korištenjem potpora. Kako bi Komisija bila u mogućnosti dobiti od država članica sve potrebne informacije u vezi s mjerama koje su provele prema Općoj uredbi, obveza je države članice dostaviti Komisiji u roku od 20 radnih dana sažete informacije u vezi s primjenom mjera potpore, u elektroničkom obliku, kroz uspostavljeni sustav Komisije, u obliku utvrđenom u Prilogu III Opće uredbe.³⁷ Također, država članica dužna je objaviti na internetu cjeloviti tekst mjere potpore,³⁸ nakon stupanja na snagu programa potpora ili dodjele jednokratne potpore.³⁹

Komisija redovito provodi **nadzor** nad dodijeljenim mjerama potpore o kojima je obaviještena. Obvezna je voditi detaljne bilješke o svakom programu potpore, ili pojedinačnoj potpori, iz kojih se može utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za ostvarivanje potpore, uključujući one o statusu poduzetnika čije pravo na potporu ili bonus ovisi o njegovom statusu kao malog ili srednjeg poduzetnika, o učinku potpore te informacije kojima se može precizno odrediti iznos opravdanih troškova.⁴⁰ Država članica obvezna je Komisiji dati informacije koje Komisija smatra nužnim za nadzor primjene Opće uredbe, ako Komisija to zatraži pisanim zahtjevom.⁴¹ Jedna od obveza država članica jest sastavljanje godišnjeg izvješća u

36 Čl. 7. st. 1.-4. Opće uredbe. U st. 5. istog članka sadržano je pravilo o zbrajanju mjera potpora s opravdanim troškovima koje je moguće utvrditi i mjera potpora s opravdanim troškovima koje nije moguće utvrditi.

37 Čl. 9. st. 1. Opće uredbe. Obveza je Komisije da bez odlaganja potvrdi primitak sažetka te ga objavi u Službenom listu EU i na internetskoj stranici Komisije.

38 Ako je riječ o programu potpora, u tekstu koji se objavljuje moraju se navesti uvjeti utvrđeni nacionalnim pravom koji osiguravaju poštivanje relevantnih odredbi Opće uredbe. Tekst mora biti dostupan u razdoblju dok je na snazi odnosna mjera potpore. Cjeloviti tekst povezuje se sa sažetkom koji država članica mora dostaviti Komisiji na način da sažetak sadrži internetsku adresu koja neposredno vodi do ovog teksta (čl. 9. st. 2. Opće uredbe). Akt o dodjeli pojedinačnih potpora mora izričito upućivati na određene odredbe Poglavlja II. Opće uredbe na koje se akt odnosi, nacionalno pravo kojim se osigurava poštivanje relevantnih odredbi Uredbe te internetsku adresu koja izravno vodi do cjelovitog teksta mjere potpore (čl. 9 st. 3). Obvezna publikacija na internetu, nepoznata u ranijem zakonodavstvu, omogućava Komisiji i konkurentima pristup tekstu mjere, što ojačava mogućnost kontrole potpore. Berghofer, M., op. cit., str. 323.

39 Čl. 9. st. 3. Opće uredbe. Nezavisno o navedenim obvezama, kada se pojedinačna regionalna potpora za ulaganje dodjeljuje na temelju postojećeg programa potpora za velike projekte ulaganja, a nije je moguće pojedinačno prijaviti prema čl. 6. Uredbe, države članice trebaju dostaviti Komisiji traženi sažetak informacija kroz spomenuti računalni sustav, u roku od 20 radnih dana od dana kada je potpora dodijeljena. Isto vrijedi i za pojedinačne potpore koje prelaze 3 milijuna eura, a dodjeljuju se prema programima potpora za projekte istraživanja i razvoja (čl. 9. st. 4. Opće uredbe).

40 Rok za čuvanje bilješki iznosi 10 godina od datuma dodjeljivanja potpore, odnosno od datuma kada je dodijeljena posljednja pojedinačna potpora prema programu potpore.

41 U slučaju da država članica ne pruži tražene informacije u propisanom ili općeprihvaćenom razdoblju, ili pruži nepotpune informacije, Komisija požuruje državu članicu te joj određuje

elektroničkom obliku o primjeni Uredbe za cijelu ili dio kalendarske godine u kojoj se Uredba primjenjuje.⁴²

Obveze transparentnosti i nadzora formalne su pretpostavke valjanosti potpore, koje omogućavaju pojašnjenje pravne osnove za izuzeće te time i kontrolu pravilne primjene Opće uredbe.⁴³

4.2.2. *Potpore za radnike u nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom („socijalne potpore“)*

Pod skupnim nazivom *Potpore za radnike u nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom* u Općoj uredbi uređene su tri vrste potpora: 1. programi potpora (*aid schemes*) za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju u obliku subvencija za plaće; 2. potpore za zapošljavanje radnika s invaliditetom u obliku subvencija za plaće te 3. potpore za naknadu dodatnih troškova zapošljavanja radnika s invaliditetom.

4.2.2.1. *Pojmovna određenja*

Za potrebe Opće uredbe *radnik u nepovoljnom položaju* znači osobu koja zadovoljava jedan od sljedećih kriterija: nije bila zaposlena s redovitom plaćom u prethodnih 6 mjeseci; nije stekla više srednje obrazovanje ili višu srednju stručnu spremu (ISCED 3)⁴⁴; starija je od 50 godina; živi kao odrasli samac s jednom ili više uzdržavanih osoba; (žena koja) radi u sektoru ili struci u državi članici u kojoj je neravnoteža između spolova barem 25% viša od prosječne neravnoteže između spolova u svim gospodarskim sektorima u toj državi članici, a pripada tome premalo zastupljenom spolu; pripada etničkoj manjini u državi članici, kojoj je potreban razvoj lingvističkog profila, stručnog usavršavanja ili radnog iskustva zbog poboljšanja izgleda za pristup stalnom zaposlenju.⁴⁵ U usporedbi s Uredbom br. 2204/2002 te Uredbom br. 68/2001 definicija „radnika u nepovoljnom položaju“ značajno je pojednostavljena. Općom uredbom utvrđena je nova skupina, *radnik*

novi rok. Ukoliko država članica ni tada ne da tražene informacije, Komisija može, prethodno omogućivši državi članici iznošenje mišljenja, donijeti odluku da sve ili dio budućih mjera potpore uređenih Općom uredbom država članica mora prijaviti u skladu s čl. 108. st. 3. UFEU (ex čl. 88. st. 3.).

42 Čl. 11. Opće uredbe.

43 Budući da Uredba ne sadrži eksplicitan odgovor o posljedicama kršenja ovih obveza, postavlja se pitanje kakve su posljedice ako potpora zadovoljava sve supstancijalne pretpostavke propisane Uredbom. Iako se odredbe, koje uređuju ove obveze smatraju strogima, što navodi na zaključak o nevaljanosti potpore *ipso facto* u slučaju njihova kršenja (Deiberova/Nyssens, op. cit., str. 33), u literaturi se može naći i blaže stajalište o mogućnosti „popravljanja“ takvih kršenja, ili o kršenju kao irelevantnom, jer ne postoji, naime, zabrinutost da bi kršenje moglo utjecati na tržišno natjecanje. Berghofer, M., op. cit., str. 329.

44 *ISCED* je kratica od *International Standard Classification of Education*. Riječ je o kategorizaciji obrazovnih i profesionalnih kvalifikacija koju je izradio UNESCO. *ISCED 3* odnosi se na kvalifikacije dobivene nakon završetka obveznoga srednjoškolskog obrazovanja.

45 Čl. 2. toč. 18. Opće uredbe.

u izrazito nepovoljnom položaju, kao svaka osoba koja je nezaposlena barem 24 mjeseca.⁴⁶ Radnik s invaliditetom jest svaka osoba kojoj je invaliditet priznat prema nacionalnom pravu ili koja ima priznato ograničenje koje je rezultat fizičkog, duševnog ili psihološkog oštećenja. Zaštićenim radnim mjestima smatraju se radna mjesta u poduzetništvu u kojem radi barem 50% radnika s invaliditetom.

4.2.2.2. *Potpore u obliku subvencija za plaće za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom*

Uvjeti za dodjeljivanje potpora odnose se na intenzitet potpore i opravdane troškove. Maksimalni *intenzitet potpore* ne smije prijeći 50% opravdanih troškova za radnike u nepovoljnom položaju, odnosno 75% za radnike s invaliditetom.⁴⁷ *Opravdani troškovi* predstavljaju troškove za plaće za dotične radnike: za radnike u nepovoljnom položaju to su troškovi plaća u razdoblju od najviše 12 mjeseci nakon zapošljavanja; za radnike u izrazito nepovoljnom položaju, u razdoblju od najviše 24 mjeseca nakon zapošljavanja; a za zapošljavanje radnika s invaliditetom troškovi plaća u razdoblju tijekom kojeg je takav radnik zaposlen. U slučaju kada je razdoblje zaposlenja kraće od 12, odnosno 24 mjeseca, potpore se smanjuju *pro rata*.

Poseban uvjet za davanje potpore jest da takvo zapošljavanje mora predstavljati *neto povećanje broja radnih mjesta* kod tog poduzetnika u odnosu na prosjek u posljednjih 12 mjeseci. Ako zapošljavanjem nije došlo do *neto povećanja broja radnih mjesta*, razlika u ispraznjenim radnim mjestima mora biti rezultat dobrovoljnoga prekida zaposlenja, nesposobnosti za rad, umirovljenja radnika zbog godina života, dobrovoljnog skraćivanja radnog vremena ili zakonskog otkaza zbog povrede radne obveze, a ne rezultat viška radnika.

Radnici u nepovoljnom položaju i radnici s invaliditetom koji su zaposleni na temelju ove vrste državne potpore imaju pravo na *neprekidno zaposlenje u minimalnom razdoblju*, koje je propisano nacionalnim zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorom, kojim je uređen pojedinačni ugovor o radu.

4.2.2.3. *Potpore za naknadu dodatnih troškova zapošljavanja radnika s invaliditetom*

Uz potpore za osnovne troškove zapošljavanja radnika s invaliditetom, sa zajedničkim tržištem smatraju se usklađene i potpore za naknadu dodatnih troškova za zapošljavanje radnika s invaliditetom.⁴⁸ Dodatnim troškovima smatraju se troškovi: prilagodbe poslovnih prostora, zapošljavanja osoblja za vrijeme koje je utrošeno samo za pomoć radnicima s invaliditetom te troškovi za prilagodbu ili nabavu opreme koju će oni koristiti.⁴⁹ Intenzitet potpore može iznositi najviše 100%

46 Čl. 2. toč. 19. Opće uredbe.

47 Za radnike s invaliditetom to predstavlja povećanje u odnosu na iznos od 60% propisan ranije važećom Uredbom 2204/2002.

48 Čl. 42. Opće uredbe.

49 Ovi posljednji uključuju i troškove nabave i provjere računalnih programa koje koriste radnici

opravdanih troškova, tj. troškova koji ne predstavljaju plaću, a nastali su zbog same činjenice da je riječ o radniku s invaliditetom.⁵⁰

U slučaju, tzv., zaštićenog zaposlenja (*sheltered employment*; „zaštićeno radno mjesto“) koje se definira kao zapošljavanje u poduzetniku u kojem radi bar 50% radnika s invaliditetom,⁵¹ potpora može dodatno uključivati troškove izgradnje ili širenja predmetnoga poduzetnika i ugradnje opreme, kao i sve troškove administracije i transporta koji nastaju kao izravna posljedica zapošljavanja radnika invalida.

4.2.2.4. Neka pitanja vezana uz zaštićeno zapošljavanje

U vezi sa *zaštićenim zapošljavanjem* postavilo se pitanje položaja organizacija koje djeluju na europskom sektoru socijalne ekonomije,⁵² kao sastavnom dijelu Europskog socijalnog modela,⁵³ čije usluge ulaze u kategoriju *socijalnih usluga u općem interesu (social services in general interest)*. Poduzetnici koji pružaju socijalne usluge podvrgnuti su nadzoru državnih potpora ako se bave ekonomskom aktivnošću (čl. 106(2) UFEU (ex čl. 86(2) UEZ). Ipak, ista odredba dopušta izuzeće od primjene pravila Ugovora, ako su ispunjeni određeni kriteriji: država mora aktom povjeravanja (*act of entrustment*) prenijeti na poduzetnika odgovornost za izvršavanje određenih zadataka; povjeravanje se mora odnositi na uslugu koja je od općeg ekonomskog interesa; izuzeće mora biti neophodno za izvršavanje dodijeljenih

s invaliditetom, uključujući prilagođenu ili pomoćnu tehnološku opremu.

50 SHERR, I., op. cit., str. 205.

51 Čl. 2. toč. 21. Opće uredbe.

52 Proširenje EU-a dovelo je do novog povezivanja, stvaranja platforme socijalne ekonomije nazvane „Socijalna ekonomija Europa“ (*Social economy Europe*). *Socijalna ekonomija* uključuje suradnju, zajednička društva, udruženja i fondacije, kao i nove oblike poslovanja koji dijele iste vrijednosti definirane u *Povelji načela socijalne ekonomije Europe*. Poduzetnici i organizacije uključene u *Socijalnu ekonomiju* predstavljaju ekonomske i društvene sudionike iz svih društvenih sektora, osnovane radi zadovoljavanja potreba građana, te povezane istom svrhom: različitim načinima obavljanja zadaća koje kontinuirano spajaju opći interes, ekonomsku provedbu i demokratsko djelovanje. Djeluju posebice u području socijalne sigurnosti, socijalne i zdravstvene službe, obrazovanja, usavršavanja i istraživanja, socijalnog turizma, energije, službi za potrošače, industrijske i poljoprivredne proizvodnje, obrta, građevinarstva, okoliša stanovanja i zajedničkog stanovanja, udruženog rada, kao i kulture, sporta i aktivnosti slobodnog vremena.

<http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?rubrique10&lang=en>, 29.11.2010

„Socijalna ekonomija“ uključuje više od 10% europskih poduzetnika koji nude stabilna radna mjesta za više od 11 milijuna radnika, čime postaje važan čimbenik postizanja ciljeva *Strategije Europa 2020.*, među ostalim i u profesionalnom osposobljavanju i inkluziji osjetljivih skupina radnika.

http://www.socialeconomy.eu.org/IMG/pdf/20101012_conclusions_presidence_EN.pdf, 29.11.2010

53 Bodiropa Vukobrat, Nada, Horak, Hana, *European Social Model, Labour Standards and EU Internal Market Law: Friends or Enemies*, u: *Zbornik s međunarodne Jean Monnet Konferencije „Internal Market for Services“*, (ur. Rajko Knez), Maribor, 2009., Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru, str. 139.-148.

zadataka i razmjerno tom cilju (zahtjev neophodnosti) i to ne smije utjecati na razvoj trgovine u mjeri koja bi bila suprotna interesima Zajednice.⁵⁴

Financijske naknade dane za obavljanje usluge u općem interesu smatraju se kompatibilnim pravilima o tržišnom natjecanju ako ispunjavaju četiri uvjeta utvrđena odlukom Europskog suda u slučaju *Altmark*,⁵⁵ koja se smatra pionirskom odlukom u vezi s financiranjem javnih usluga.⁵⁶ Uvjeti su sljedeći: poduzetnik primatelj ima obveze obavljanja javne službe koje moraju biti jasno definirane; parametri za računanje naknade moraju biti utvrđeni ranije na objektivan i transparentan način; naknada ne smije prijeći iznos neophodan za pokriće cjelokupnih ili dijela troškova nastalih u obavljanju obveza javne službe, uzimajući u obzir relevantne primitke i razuman profit; kada poduzetnik, koji mora izvršiti obveze javne službe, u pojedinom slučaju, nije izabran u postupku javne nabave koji bi omogućio selekciju ponuđača sposobnih za izvršavanje ovih službi uz najmanje troškove za zajednicu, razina potrebne naknade mora se odrediti analizom troškova koji bi nastali za tipičnog poduzetnika, koji dobro posluje i adekvatno je ekipiran. Ako ovi uvjeti nisu ispunjeni, naknade predstavljaju državne potpore.

Ipak, državne potpore u obliku naknada za javne usluge poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje *usluga od općeg ekonomskog interesa (services of general economic interest, SGEI; services d'intérêt économique général)*⁵⁷ smatraju se u skladu sa zajedničkim tržištem i izuzete su od obveze notifikacije ako su ispunjeni uvjeti iz Odluke Europske komisije od 28. studenog 2005.,⁵⁸ odnosno Okvira

54 Neka neprofitna udruga ili karitativna organizacija koja se bavi i ekonomskom aktivnošću predstavlja „poduzetnika“ samo u onom dijelu svoje aktivnosti koji je ekonomske naravi. State Aid, The New General Block Exemption Regulation, EASPD, <http://www.easpd.eu/LinkClick.aspx?fileticket=7A46506C585070615844553d&tabid=4954&language=en-US&stats=false>, 2.11.2010., str. 12, 19.

55 Case C-280/00 *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

56 MÜLLER, Thomas, Efficiency Control in State aid and the Power of Member States to define SGEIs, *ESIAL*, 2009., br. 1, str. 39.

57 To su usluge gospodarske naravi koje podliježu pravilima unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja. Nisu definirane ugovorima, već je određenje prepušteno nacionalnim vladama. U pravilu, riječ je o gospodarskoj djelatnosti povezanoj s posebnim obvezama skrbi za opću dobrobit koja se obavlja u interesu javnosti. UMSONST, Thomas, Radionice u kontekstu politike zapošljavanja i socijalne politike u Europskoj uniji, u: *Zbornik radova 6. Međunarodnog stručnog skupa Profesionalna rehabilitacija osoba s invaliditetom – vrata za ponovni ulazak u svijet rada*, Zadar, 27. i 28. svibnja 2010. (dalje: *Zbornik Profesionalna rehabilitacija*), str. 93-94.

58 Riječ je o sljedećim kategorijama naknada: naknadi danoj poduzetnicima koji ostvaruju godišnji prihod manji od 100 milijuna eura (prije odbitka poreza) za sve aktivnosti u razdoblju od dvije financijske godine koje prethode godini u kojoj im je povjerena služba u općem ekonomskom interesu, koji dobivaju godišnju naknadu za odnosnu službu u iznosu manjem od 30 milijuna eura; naknadi za javnu službu danu bolnicama i poduzetnicima za društveno stanovanje koji obavljaju aktivnosti koje su u odnosnoj državi članici kvalificirane kao službe od općeg ekonomskog interesa; naknadi za javnu službu za zračno i pomorsko povezivanje s otocima čiji prosječni godišnji promet tijekom dvije financijske godine koje prethode onoj u kojoj im je povjerena služba u općem ekonomskom interesu nije premašio 300.000 putnika; naknadi za javnu službu za aerodrome i luke čiji prosječni godišnji promet tijekom dvije

Zajednice za državne potpore u obliku naknade za javne usluge.⁵⁹ Ovo ne utječe na primjenu strožih odredbi sadržanih u sektorskom zakonodavstvu Zajednice, koje se odnose na obveze javnih službi. Poduzetnici ove vrste mogu koristiti potpore na temelju Uredbe 1998/2006 „de minimis“ u slučaju kada je iznos naknade manji od 200.000 eura za razdoblje od tri godine. Ova uredba omogućava korištenje pomoći onim poduzetnicima čija ekonomska aktivnost ima marginalni utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama, pa se na njih ne primjenjuju pravila o državnim potporama.

4.2.3. Regionalne potpore za ulaganje i zapošljavanje

Opća uredba uređuje potpore za zapošljavanje i otvaranje radnih mjesta u slabije razvijenim područjima. Na regionalne potpore primjenjuju se i Smjernice o nacionalnoj regionalnoj potpori za 2007.-2013. (dalje: Smjernice o NRP 2007-2013).⁶⁰ Svrha regionalnih potpora⁶¹ jest unaprjeđenje razvoja slabije razvijenih regija podupiranjem početnog ulaganja te ulaganja i zapošljavanja vezanih uz početno ulaganje i novoosnovane male poduzetnike ili u izuzetnim slučajevima, davanjem potpora za troškove poslovanja (*operating aid*).⁶²

financijske godine koje prethode onoj u kojoj im je povjerena služba u općem ekonomskom interesu nije premašio 1 milijun putnika ako je riječ o aerodromu, odnosno 300.000 putnika ako je riječ o lukama (čl. 2.). Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (C(2005) 2673, 2005/842/EC), OJ L312/67, P. 67-73.

- 59 Community framework for State aid in the form of public service compensation, OJ C 297/4, 29.11.2005, p. 4-7. Okvir određuje uvjete prema kojima Komisija može utvrditi kompatibilnost naknade koja nije uređena Odlukom. Primjenjuje se na potpore koje prelaze iznos od 30 milijuna eura godišnje i o kojima se mora obavijestiti Komisija. Odluka i Okvir čine, zajedno s tzv. Direktivom o transparentnosti (Commission Directive 2005/81/EC of 28 November 2005 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings), tzv. SGEI Paket (*SGEI Package*).
- 60 *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, OJ C 54, 4.3.2006, str. 13.-44. Smjernice pokrivaju potpore za ulaganje, potpore za novostvorene poduzetnike i operativnu potporu poduzetnicima u regijama prikladnima za regionalnu potporu. Ne primjenjuju se na primarnu proizvodnju poljoprivrednih proizvoda navedenih u Aneksu I. Ugovora, a u načelu se primjenjuje na preradu i prodaju poljoprivrednih proizvoda. Ne primjenjuju se na sektor ribolova i industriju ugljena. Posebna pravila primjenjuju se na prijevoz i brodogradnju te velike investicijske projekte; ne primjenjuju se na industriju čelika i sintetičkih vlakana (toč. 8).
- 61 O regionalnim potporama vidi opširnije u: WISHLADE, Fiona, *Regional aid*, u: *European Community Law of State Aid*, op. cit., str. 409-439; MEROLA, Massimo, *Regional Aid: Recent Trends and Some Historical Background – with special Focus on large Investment Projects*, *European State Aid Law Quarterly* (dalje: *EStAL*), Vol 8 (3), 2010., str. 589.-616.
- 62 Potpore se dodjeljuju za tzv. regije prihvatljive za regionalne potpore (*eligible regions*). Oblici regionalnih potpora za ulaganje mogu biti različiti, a potpora mora imati stvarni poticajni učinak na poduzimanje ulaganja. Smjernica o NRP, toč. 37-38.

Jedan od uvjeta⁶³ za dobivanje regionalne potpore za ulaganje i zapošljavanje jest da je *radno mjesto izravno otvoreno investicijskim projektom*.⁶⁴ To su radna mjesta koja su u vezi s djelatnošću na koju se odnosi ulaganje i ako su otvorena unutar razdoblja od tri godine od završetka ulaganja, uključujući i radna mjesta otvorena zbog povećanja stope iskoristivosti kapaciteta stvorenih ulaganjem.⁶⁵ Kako bi se osigurao stvaran i održiv doprinos ulaganja regionalnom razvoju, dodatan je uvjet da radna mjesta moraju biti popunjena unutar razdoblja od tri godine od završetka posla. Svako ulaganjem otvoreno radno mjesto mora se zadržati u odnosnoj regiji u razdoblju od pet godina (tri godine za MSP) od datuma kada je radno mjesto popunjeno.⁶⁶

Opravnani troškovi za početna ulaganja izračunavaju se kao postotak vrijednosti ulaganja ili kao postotak troškova plaće za radna mjesta povezana s početnim ulaganjem. Pod *troškovima plaća* podrazumijeva se ukupan iznos koji korisnik potpore stvarno isplaćuje u vezi s odnosnim radnim mjestom, uključujući bruto plaću, prije odbitka poreza, kao i obvezne doprinose, kao što su doprinosi za socijalno osiguranje, te troškove dječje skrbi i skrbi za roditelje.⁶⁷ Otvoreno radno mjesto (*job creation*) predstavlja neto povećanje broja posloprimaca koji su izravno zaposleni u pojedinom poduzeću, u usporedbi s prosjekom u prethodnih 12 mjeseci. Zbog toga se svako radno mjesto koje je izgubljeno u tom razdoblju mora oduzeti od odgovarajućeg broja radnih mjesta otvorenih u istome razdoblju. Ovo vrijedi i za postojeće i za novoosnovano poduzeće. Broj posloprimaca znači broj godišnjih jedinica rada (AWU),⁶⁸ tj. broj osoba zaposlenih s punim radnim vremenom u jednoj godini, s nepunim radnim vremenom i u sezonskom radu, kao dijelovima godišnjih jedinica rada.⁶⁹ Iznos potpore ne smije prijeći određeni postotak troškova plaće zaposlenih osoba, izračunat za razdoblje od dvije godine. Ovaj postotak isti je

63 Pravo na regionalne potpore mogu ostvariti korisnici: u regijama prihvatljivima za regionalne potpore; ako je riječ o ulaganju u imovinu (materijalnu ili nematerijalnu; procijenjenim troškovima plaća za zaposlenu osobu); ulaganje se mora zadržati u regiji koja prima potporu tijekom najmanje pet godina (tri godine u slučaju MSP); korisnik mora sudjelovati s financijskim doprinosom od najmanje 25 % opravdanih troškova (iz vlastitih izvora ili vanjskim financiranjem, u obliku koji je oslobođen bilo kakve javne pomoći). Čl. 13. st. 2., 6., 8. Opće uredbe; toč. 34, 36, 39 Smjernice o NRP 2007-2013.

64 Čl. 13. st. 8., Opće uredbe

65 Čl. 2. toč. 14. Opće uredbe i toč. 36, bilj. 38 Smjernice o NRP 2007-2013.

66 Toč. 40 Smjernice o NRP 2007-2013.

67 Čl. 2., toč. 15 Opće uredbe, usp. toč. 57, bilj. 51 Smjernice o NRP 2007-2013.

68 Godišnja jedinica rada (*annual work(ing) unit*) predstavlja jedinicu kojom se mjeri količina ljudskog rada u poljoprivredi, a jednaka je radu jedne osobe, s punim radnim vremenom u godini dana. Puno radno vrijeme znači minimalan broj sati rada na temelju ugovora o radu propisan nacionalnim zakonodavstvom. Ako to nije učinjeno nacionalnim zakonodavstvom, minimalnim godišnjim radnim vremenom smatra se vrijeme od 1800 sati, odnosno 225 radnih dana po 8 sati. <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Annual_work_unit_\(AWU\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Annual_work_unit_(AWU)), 20.10.2010>

69 Toč. 58 bilj. 52 Smjernice o NRP 2007-2013 (određenje je preuzeto iz čl. 2. Uredbe br. 2204/2002, op. cit.).

intenzitetu potpore koji je dopušten za potpore za ulaganje u odnosnom području.⁷⁰

Kod potpora za novoosnovane male poduzetnike opravdanim troškovima smatraju se troškovi neposredno vezani uz osnivanje malog poduzetnika, kao i drugi troškovi stvarno nastali u razdoblju od pet godina od osnivanja poduzetnika, u koje ulaze i troškovi plaća.

4.2.4. Potpore za male i srednje poduzetnike koje se odnose na ulaganje i zapošljavanje

Opća uredba sadrži posebna pravila za pomoć malim i srednjim poduzetnicima.⁷¹ Ova poduzeća čine stup europske ekonomije.⁷² O njima se može govoriti kao o kreatorima radnih mjesta, jer zapošljavaju više od 100 milijuna posloprimaca, koji ostaju vezani za svoju lokalnu i regionalnu zajednicu, čime ova poduzeća postaju garancija socijalne kohezije i stabilnosti.⁷³ Uredbom su definirani pojmovi malih i srednjih poduzetnika,⁷⁴ te uređeni uvjeti pod kojima ostvaruju pravo

70 Toč. 59 Smjernice o NRP 2007-2013.

71 Opća uredba sadrži posebna pravila za mala i srednja poduzeća za potpore rizičnog kapitala, za istraživanje, razvoj i inovacije, regionalne potpore i potpore za zaštitu okoliša. Mala i srednja poduzeća prihvatljiva su za sve kategorije potpora u skladu s pravilima EU-a o državnim potporama, a u odnosu na potpore za velika poduzeća jamči im se veći intenzitet potpora.

72 To pokazuju statistički podaci: u Europskoj uniji ima ih više od 23 milijuna, što čini 99% ukupnog broja europskih poduzeća. Mala i srednja poduzeća proizvode 60% europskog BDP-a što im daje važnu ulogu u ekonomskom razvoju Europe. Handbook on Community State Aid Rules for SMEs (Including Temporary State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis, European Commission, 25.02.2009, str. 3 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook.pdf, 16.11.2010. Europska komisija donijela je 2008. godine Akt za Europu o malim poduzećima (Small Business Act for Europe (SBA)), u kojem se odražava politička volja Komisije da prizna malim i srednjim poduzećima središnju ulogu u europskoj ekonomiji i prvi puta stvori opsežan politički okvir za EU i njezine države članice. Brussels, 25.6.2008, COM(2008) 394 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Think Small First", A "Small Business Act" for Europe, {SEC(2008) 2101}, {SEC(2008) 2102}, <<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/>; 16.11.2010>.

73 Prijedlog Europskog ekonomskog plana oporavka, koji je 2008. godine donijela Europska komisija, naglašava potrebu da se u uvjetima ekonomskog usporavanja i financijske krize, malim i srednjim poduzetnicima u EU pomogne u dobivanju financijskih sredstava, jer je pristup financijama jedan od najvećih problema s kojima se ona suočavaju. Commission of the European Communities, Brussels, 26.11.2008, COM(2008) 800 final, Communication from the Commission to the European Council, A European Economic Recovery Plan, <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf; 16.11.2010>.

74 Srednji poduzetnik je poduzetnik koji ima manje od 250 posloprimaca, ima godišnji promet ne viši 50 milijuna eura i/ili godišnju bilancu koja ne prelazi 43 milijuna eura. Mali poduzetnik jest poduzetnik koji zapošljava manje od 50 posloprimaca te ima godišnji promet i/ili bilancu koja ne prelazi 10 milijuna eura. Mikro poduzetnik je poduzetnik koji ima manje od 10 zaposlenih, a godišnji promet i/ili godišnja bilanca ne prelazi 2 milijuna eura (čl. 1.-2., Prilog I. Opće uredbe). Kriteriji se primjenjuju na trgovačko društvo u cjelini, što znači da su uključene i podružnice u drugim državama članicama i izvan EU.

na državne potpore (čl. 15 st. 2.-4. Opće uredbe, koji se odnose na određenje iznosa i intenziteta potpore).⁷⁵ Opravdanim troškovima smatraju se troškovi ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu ili procijenjeni troškovi plaća za radna mjesta izravno otvorena projektom ulaganja, izračunati za razdoblje od dvije godine.

4.2.5. Osnovna poboljšanja u području zapošljavanja donijeta Općom uredbom

U odnosu na Uredbu br. 2204/2002, Općom uredbom bitno su ojačane mogućnosti za potpore u korist radnika s invaliditetom: intenzitet potpora povećan je s 60% na 75%, a granica za obavještavanje Komisije udvostručena je s 5 milijuna eura godišnje na 10 milijuna eura godišnje; troškovi plaća za radnike u izrazito nepovoljnom položaju povećani su na razdoblje od dvije godine (ranije godinu dana). Najznačajnijom promjenom ocjenjuje se uklanjanje preklapanja između potpora za zapošljavanje⁷⁶ i drugih vrsta potpora, pretežno regionalnih potpora za investicije i zapošljavanje i potpora za ulaganja i za zapošljavanje u SMP, do kojih je dolazilo u praksi.⁷⁷ U odnosu na ranija rješenja jedna od najvažnijih promjena jest davanje prostora poticanju zapošljavanja kao metodi koja radnike s invalidnošću vodi na otvoreno tržište rada ili u zaštićenu radionicu. U praksi se ocjenjuje da je jedno od glavnih postignuća to što Europska komisija službeno priznaje da mogući dodatni troškovi uzrokovani zapošljavanjem osobe s invalidnošću ne narušavaju redovite tržišne mehanizme.⁷⁸

4.3. Potpore koje podliježu obvezi obavještavanja Komisije

Potpore za zapošljavanje, koje ne ulaze u doseg Opće uredbe, jer prelaze iznose utvrđene tom Uredbom,⁷⁹ mogu se podnijeti Komisiji radi odobrenja u skladu s čl. 107(2) i (3) UFEU (*ex* 87(2) i (3) UEZ).⁸⁰

75 Intenzitet potpore ne smije prijeći 20% opravdanih troškova ako je riječ o malim poduzetnicima te 10% opravdanih troškova u slučaju srednjih poduzetnika. Veći intenzitet potpora predviđen je za ulaganja koja se odnose na preradu i stavljanje u promet poljoprivrednih proizvoda: od 40% do 75% opravdanih ulaganja ovisno o obilježjima regije (čl. 15. st. 4.). Pojedinačne potpore koje premašuju iznos od 7,5 milijuna eura po poduzetniku nisu oslobođene od obveze obavještavanja Europske komisije.

76 Uređena odredbom čl. 4. Uredbe br. 2204/2002, koja nije unesena u GBER.

77 State Aid (EASPD), op. cit., str. 5.

78 Luk Zelderloo, *The new General Block Exemption Regulation: implications for Social Service Providers*, u: State aid (EASPD), op. cit., str. 21.

79 Čl. 6. (1) (h) i (i) Opće uredbe (Pragovi pojedinačne prijave), vidi *supra* pogl. 4.2.1.3.

80 O navedenoj obvezi obavještavanja Komisije svoje je stajalište izrekao Europski sud, vidi Odluku C-199/06 *CELF and Ministre de la Culture et de la Communication* [2008] ECR I-469, para. 33.; kao i da Komisija mora imati razumni rok za proučavanje navedenih mjera, kao i da može pokrenuti postupak sukladno bivšem čl. 88(3) UEZ, vidi Odluke: C-301/87 *France v. Commission* („*Boussac Saint Freres*“), [1990] ECR I-307, para. 17, i predmet C-199/06 *CELF and Ministre de la Culture et de la Communication*, cit., para. 36.; kao i da se država članica ne može pozivati na žurnost kao razlog ne čekanja na odluku Komisije, vidi predmet C-99/98

Komisija je 2009. godine izradila posebne *Kriterije za analizu kompatibilnosti državne potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom koje su predmet pojedinačnog obavještanja*⁸¹ (dalje: Kriteriji), u kojima je utvrđena politika u vezi s odobravanjem potpora za zapošljavanje koje podliježu obvezi pojedinačnog obavještanja prema Općoj uredbi. Svrha je Kriterija učiniti zaključivanje Komisije transparentnim te zajamčiti predvidljivost i pravnu sigurnost.⁸² Kriteriji uključuju pozitivne i negativne učinke potpore. Pozitivnim učincima smatra se: postojanje svrhe koja je od općeg interesa,⁸³ potpora kao prikladan instrument politike,⁸⁴ poticajni učinak i neophodnost potpore⁸⁵ te razmjernost potpore.⁸⁶ Negativni učinci potpore očituju se u promjeni ponašanja korisnika kojom se značajno narušava natjecanje. Komisija u takvim slučajevima provodi analizu narušavanja natjecanja. Opseg narušavanja uzrokovanog određenom potporom ovisi o obilježjima potpore i odnosnom tržištu. Prema *Kriterijima*, vjerojatnost i intenzitet narušavanja utvrđuju se prema sljedećim obilježjima potpore: selektivnosti, veličini potpore, ponavljanju i trajanju potpore, učinku potpore na troškove poduzetnika. Kod ocjene tržišta Komisija će, među ostalim, uzeti u obzir strukturu tržišta,⁸⁷ obilježja sektora ili industrije⁸⁸ te situaciju na nacionalnom ili

Austria v. Commission [2001], ECR I-1101, para.73.

- 81 Communication from the Commission – Criteria for the analysis of the compatibility of State aid for the employment of disadvantaged and disabled workers subject to individual notification, op. cit.
- 82 U Priopćenju se ističe kako se kriteriji neće primjenjivati mehanički, već će razina procjene i vrsta informacija koje Komisija zahtijeva biti razmjerni riziku poremećaja tržišnog natjecanja, a doseg analize ovisit će o naravi slučaja. Kriteriji, op. cit., toč. 1, st. 4.
- 83 Uključivanje svih skupina radnika na tržište rada smatra se socijalno poželjnim. Komisija razmatra, između ostalog, sljedeće elemente: broj i skupine radnika na koje se mjera odnosi; stope zapošljavanja takvih radnika na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini i u odnosnom poduzetniku (poduzetnicima); stope nezaposlenosti tih skupina radnika na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini; posebice marginalizirane podskupine unutar šire skupine radnika s invaliditetom ili radnika u nepovoljnom položaju. Kriteriji, op. cit., toč. 2.1., st. 5.-7.
- 84 Države članice mogu pribjeći državnim potporama određenim poduzetnicima kada one predstavljaju instrument koji ima prednosti u odnosu na druge opće mjere, primjerice na: smanjenje poreza na troškove rada i socijalne troškove, jačanje ulaganja u obrazovanje i usavršavanje, mjere usmjeravanja i savjetovanja, pomoć i usavršavanje nezaposlenih osoba i unaprjeđenje radnog prava. Komisija će posebice uzeti u obzir procjenu koju je dala država članica o učincima predložene mjere. Kriteriji, op. cit., toč. 2.2., st. 8.-9.
- 85 Državna potpora mora rezultirati promjenom postupanja korisnika, što posljedično dovodi do neto povećanja broja radnika s invaliditetom ili radnika u nepovoljnom položaju kod odnosnog poduzetnika. Kriteriji, op. cit., toč. 2.3., st. 10.-12.
- 86 Država članica mora: pokazati da je potpora neophodna i da se, radi postizanja svrhe potpore, iznos potpore drži na minimumu; dokazati da iznos potpore ne prelazi neto dodatne troškove zapošljavanja skupina radnika na koje se mjera odnosi u usporedbi s troškovima radnika koji nisu u nepovoljnom položaju, ili s invaliditetom. Kriteriji, op. cit., toč. 2.4., st. 13.
- 87 Razmatra se koncentracija tržišta, veličina poduzetnika, važnost diferencijacije proizvoda i ograničenja ulaska i izlaska s tržišta.
- 88 Analizira se prekapacitiranost tržišta, rast ili slabljenje tržišta.

regionalnom tržištu rada.⁸⁹ Negativni učinci jesu učinak supstitucije⁹⁰ i zamjene⁹¹ (*substitution and displacement effect*); ulazak i izlazak s tržišta;⁹² poticaji za ulaganja⁹³ te učinci na tijekove trgovine.⁹⁴ Posljednji korak u analizi koju provodi Komisija jest odmjerenje pozitivnih i negativnih učinaka na temelju *case-by-case* analize svake pojedinačne mjere. U cilju uravnoteženja pozitivnih i negativnih učinaka, Komisija ocjenjuje pojedinačne mjere i daje opću ocjenu njihovih učinaka na proizvođače i potrošače na svakom tržištu koje je pod njihovih utjecajem. Komisija u načelu prihvaća veći stupanj narušavanja tržišnog natjecanja ako je potpora neophodna i dobro usmjerena na postizanje cilja potpore, te ograničena na neto dodatne troškove za kompenzaciju niže produktivnosti grupa radnika koji su obuhvaćeni mjerom.

Na sve slučajeve na koje se ne primjenjuju *Kriteriji* nastavljaju se primjenjivati opća načela iz čl. 107(2)⁹⁵ i (3)UFEU (*ex* čl. 87(2) i (3) UEZ). Kako se u literaturi ističe, veća je vjerojatnost da će se primjenjivati pretpostavke iz čl. 107(3) (*ex* čl. 87(3), posebice iz toč. (c), pomoć razvoju određenih gospodarskih aktivnosti ili gospodarskih područja, ako je riječ o potporama čiji je rezultat neto povećanje radnih mjesta.⁹⁶ Odredba st. (3)(a) istog članka može doći u obzir ako je potpora

89 Uzimaju se u obzir stopa nezaposlenosti i zaposlenosti, razina plaća i radno pravo.

90 Odnosi se na situacije u kojima radno mjesto dano određenoj skupini radnika zamjenjuje radna mjesta drugih skupina radnika. Potpore za plaće određenih podskupina radnika dovode do podjele radne snage na subvencionirane i nesubvencionirane radnike, te mogu potaknuti poduzetnike da nesubvencionirane radnike zamijene subvencioniranima, zbog razlika u troškovima za plaće navedenih grupa radnika. Učinak supstitucije ovisi i o elastičnosti potražnje za radnom snagom. *Kriteriji*, *op. cit.*, toč. 3, st. 22.

91 Potpore za plaće mogu dovesti do smanjenja broja radnih mjesta u gospodarstvu općenito, u situaciji kada poduzetnik koji zapošljava subvencioniranog radnika povećava *output*, ali se smanjuje *output* poduzetnika koji ne zapošljavaju tu skupinu radnika. Time potpore istiskuju nesubvencionirano zapošljavanje. *Kriteriji*, *op. cit.*, toč. 3, st. 23.

92 Kako su troškovi radne snage (*employment costs*) redoviti operativni troškovi svakog poduzetnika, potpore bi trebale imati pozitivne učinke na zapošljavanje, a ne omogućavati poduzetnicima smanjenje troškova proizvodnje koje bi inače imali, te im tako olakšati ulazak na tržište. Dostupnost državnih potpora može, s druge strane, utjecati na odluku poduzetnika o napuštanju nekog tržišta, tj. omogućiti mu dulji ostanak na tržištu zbog smanjenja gubitaka. *Kriteriji*, *op. cit.*, toč. 3, st. 24.-25.

93 Potpore za plaće mogu negativno utjecati na kompetitivnost poduzetnika te smanjenje njihovih ulaganja i pokušaja povećanja učinkovitosti i inovacija (primjerice, sporije uvođenje novih tehnologija koje zahtijevaju manje ljudskog rada; sporije ulaganje u proizvodnju kompetitivnih ili komplementarnih proizvoda). Rezultat je smanjenje razina investicija u industriji općenito. *Kriteriji*, *op. cit.*, toč. 3, st. 26.

94 Subvencije plaća u pojedinim regijama mogu rezultirati boljim proizvodnim uvjetima jedne u odnosu na drugu regiju, te premještanjem trgovačkih tijekova u korist one regije kojoj je potpora dodijeljena. *Kriteriji*, *op. cit.*, toč. 3, st. 27.

95 U praksi će se čl. 107(2) UFEU (*ex* čl. 87(2) UEZ) primjenjivati vrlo rijetko, odnosno iznimno, najvjerojatnije za područja koja su pogodena nekom prirodnom katastrofom ili izvanrednim događajima (st. 2. toč. b). Sherr, I., *op. cit.*, str. 206.

96 SHERR, I., *op. cit.*, str. 208. Autor na istom mjestu navodi primjere novijih odluka u kojima je Komisija odobrila državne potpore na temelju navedene odredbe: Odluka u slučaju N 198/2005 *Fiscal aid for job creation in assisted areas* (7.12.2005), para 59 i d., koja se odnosi na potporu

za zapošljavanje usmjerena na područja u razvoju u kojima je standard života nenormalno nizak ili postoji ozbiljna podzaposlenost.⁹⁷

Pri donošenju svake pojedinačne odluke o kompatibilnosti državne potpore Komisija provodi test ravnoteže (*balancing test*), kojim se odmjeravaju pozitivni učinci mjere potpore (postizanje svrhe u općem interesu) i mogući negativni popratni učinci (narušavanje trgovine i natjecanja).⁹⁸

4.4. Državne potpore za zapošljavanje u sudskoj praksi Europskog suda

U ovome dijelu rada analizira se problematika državnih potpora u praksi država članica u svjetlu judikature Europskog suda i Prvostupanskog suda. Napominje se da se zbog dugotrajnosti postupaka pred Europskim sudom još nisu našli predmeti vezani uz provedbu Uredbe Komisije br. 800/2008. Naglašavamo da upravo praksa Europskog suda pomaže u boljem razumijevanju navedene problematike. Tako je, primjerice, Sud odbio priznati državnom potporom izmjene u zakonodavnom okviru koje su dovele do pogoršanja radnih uvjeta ili umanjenja troškova poslodavaca jer navedene mjere nisu bile financirane iz državnih izvora.⁹⁹ Kraljevina Belgija je, primjerice, sustavom povećanja olakšica za doprinose socijalnog osiguranja za samo određene sektore (tj. industrijski sektor koji je zapošljavao nisko kvalificirane radnike s niskim primanjima) učinila te mjere selektivnima, pa su time ispunile uvjet specifičnosti.¹⁰⁰ Također, Komisija je bila mišljenja¹⁰¹ da mjere koje osiguravaju smanjenje troškova zdravstvenog osiguranja za ženske osobe zapravo pogoduju industrijama u kojima pretežito rade ženske radnice (poput primjerice tekstilne industrije, industrije obuće i kože itd.). Stoga se daje zaključiti da se mjere kojima nedostaje element selektivnosti pa time ne stavljaju u povoljniji položaj određene poslodavce ili proizvodnju određene robe, ne smatraju državnim potporama. Tako mjere poput sudjelovanja javnih vlasti u profesionalnom usavršavanju osoba, financijske potpore poslodavcima koji zaposle dugotrajno nezaposlenu osobu kako bi se kompenzirao njihov očekivano smanjeni radni učinak ili otpremnine i prijevremene mirovine koje se direktno daju radnicima, ne potpadaju pod čl. 107. st. 1. UFEU jer (i pod uvjetom da) one ne uključuju nikakva sektorska ili regionalna

u obliku subvencija, zajmova i poreznih olakšica za poduzeća za povećanje zapošljavanja u potpomognutim područjima Italije; subvencije plaće stranim radnicima u Danskoj (Odluka u slučaju N 383/2007 *Danish training aid for foreign workers* (10.09.2007); potpore u obliku subvencija; zajmova; poreznih olakšica itd. poduzećima koja zapošljavaju osobe u zatvorima u Poljskoj (Odluka u slučaju N 519/2007 *Polish scheme for firms employing persons held in detention* (11.03.2008).

97 SHERR, I., op. cit., str. 206.

98 Utvrđen je u dokumentu *State Aid Action Plan*, COM(2005) 107 final, više: BACON, Kelyn, *Compatibility of aid – general principles*, u: *European Community Law of State Aid*, op. cit., str. 113-114.

99 Odluka Europskoga suda: *Joined Cases C-72/91 and C-73/91, Sloman Neptun*, [1993] ECR I-887, para. 21 et seq.

100 Odluka Europskoga suda: *Belgija v. Komisija (Maribel I)* C-75/97, ECR I-3671, para. 31.

101 Odluka Europske komisije 80/932/EEZ, *Italian sickness insurance schemes*, OJ 1980, L 264/28.

ograničenja.¹⁰²

U predmetu C-415/07 *Lodato Gennaro & C. SpA v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), SCCI*,¹⁰³ bilo je sporno kako utvrditi je li kod nekog poslodavca došlo do povećanja zapošljavanja u svjetlu smjernica o potporama za zapošljavanje¹⁰⁴ te smjernica o nacionalnim regionalnim potporama,¹⁰⁵ pogotovo imajući u vidu je li riječ o poslodavcu koji ima stalno zaposlene radnike ili zapošljava sezonske radnike. Sud je u navedenom predmetu donio odluku da se, radi utvrđivanja je li došlo do povećanja broja zaposlenih kod nekog poslodavca, smjernice o poticajima za zapošljavanje trebaju interpretirati tako da se mora usporediti prosječan broj godišnjih jedinica rada (AWU) iz godine prije zapošljavanja s onime u godini koja je uslijedila nakon zapošljavanja.

U povezanim predmetima T-239/04 *Italian Republic v. Commission* i T-323/04 *Brandt Italia SpA v. Commission*,¹⁰⁶ kojima su tužitelji pobijali Odluku Komisije 2004/800/EZ od 30.03.2004. godine u pogledu sheme kojom je Italija htjela poduzeti hitne mjere za pomoć u zapošljavanju, Komisija je utvrdila da navedene mjere predstavljaju državne potpore i da su uvedene protivno odredbama bivšeg čl. 88(3) UEZ-a. Budući da o navedenim mjerama Italija nije obavijestila Komisiju, mjere su osmišljene za pomoć velikim poslodavcima (s više od 1000 zaposlenika), što je protivno Smjernicama Zajednice (danas Unije) o državnim potporama za spas i pretvorbu društava u teškoćama, te da su navedene mjere ugrozile jedinstveno tržište. Sud je potvrdio odluku Komisije i odbio sve zahtjeve tužitelja.

Još jedna zanimljiva odluka jest ona u povezanim predmetima T-254/00 *Hotel Cipriani SpA v. Commission*, T-270/00 *Societa' italiana per il gas SpA (Italgas) v. Commission* i T-277/00 *Coopservice – Servizi di fiducia Soc.coop.rl., Comitato „Venezia vuole vivere“ v. Commission* u kojima se tražilo poništenje Odluke Komisije 200/394/EZ, od 25.11.1999., koja je određene državne potpore trgovačkim društvima iz Venecije i Chioggie, kojima su ta društva oslobođena od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje s obrazloženjem da se tim mjerama ostvaruje očuvanje radnih mjesta, proglasio neskladnim s unutarnjim tržištem, jer se iste nisu mogle opravdati regionalnim ili kulturnim izuzećima na što su se pozivali tužitelji, a nisu se odnosile na male ili srednje poslodavce i na takve poslodavce koji se nalaze na području koje potpada pod izuzeće bivšeg čl. 87(3) UEZ-a. I u ovome je slučaju Sud zapravo potvrdio odluku Komisije.

U predmetu T-20/03 *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH, Freistaat Thüringen (Germany) and Federal Republic of Germany v. Commission of the European*

102 PALMSTORFER, Rainer, EILMANSBERGER, Thomas, *Employment Protection and State Aid*, *European State Aid Law Quarterly*, Vol 8 (3), 2010., str. 650.

103 Odluka Europskoga suda: *Lodato Gennaro & C. SpA v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), SCCI*, C-415/07, od 02.04.2009., [2009] ECR I-02599.

104 *Guidelines on aid to employment*, OJ, 1995, C 334, p. 4.

105 *Guidelines on national regional aid*, OJ, 1998, C 74, p. 9.

106 Odluka prvostupanjskog suda: *Joined Cases T-239/04 Italian Republic v. Commission* i T-323/04 *Brandt Italia SpA v. Commission*, od 12.09.2007., [2007] ECR II-3265.

*Communities*¹⁰⁷, pred Prvostupanjskim sudom EZ-a, protiv odluke Komisije kojima su određene mjere koje su poduzete, među njima i mjere za povećanje zaposlenosti, proglašene neskladne s unutarnjim tržištem. Navedene mjere predstavljale su državne potpore u smislu bivšeg čl. 87. UEZ-a prema mišljenju Komisije i Suda, jer su potjecale od državnih izvora ili se mogu pripisati državi. Olakšavajući financijsko opterećenje određenih trgovačkih društava, ista su postavljena u povoljniji gospodarski položaj te je postojala selektivnost spram trgovačkih društava kojima su određene potpore date.

U predmetu C-138/09 *Todaro Nunziatina & C. Snc. V. Assessorato del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Frmazione Professionale e dell'Emigrazione della regione Sicila* tražilo se prethodno mišljenje Europskog suda u tumačenju Odluke Komisije SG (95) D/15975 od 11.12.1995. godine, koja se odnosila na pokrajinski zakon regije Sicilije br. 27 koji je predviđao mjere za poticanje zapošljavanja. Sud je ustvrdio da su navedene mjere u skladu s unutarnjim tržištem, samo da ne može doći do kumuliranja mjera (jedna je bila zapošljavanje radnika, a druga pretvaranje ugovora u ugovor neodređenog trajanja) kao i Odluke Komisije 2003/195/EEZ, od 16.10.2002., da plan poticanja zapošljavanja u regiji Siciliji nije u skladu s unutarnjim tržištem, jer predstavlja novu potporu za zapošljavanje, a ona se kao takva trebala obznaniti Komisiji jer je različita od mjere iz 1995. godine koju je Komisija odobrila.

S druge strane, bilo je slučajeva u kojima su države članice tražile poništenje akata Unije o pitanju državnih potpora. Naime, u predmetu *C-110/03 Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities supp. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*¹⁰⁸, Belgija je tražila poništenje Uredbe br. 2204/2002 iz razloga što je ista nedorečena, protivna načelu pravne sigurnosti, načelu proporcionalnosti te je postavljeno i pitanje suprotnosti Uredbe br. 994/98 s Ugovorom iz Amsterdama. Sud je sve navode Belgije odbio.

5. DRŽAVNE POTPORE ZA ZAPOŠLJAVANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

5.1. Pravni izvori

Povećanje i poticanje zapošljavanja uvijek je bilo jedan od glavnih ciljeva i na globalnoj i na lokalnoj razini. Međunarodna organizacija rada (dalje: MOR) kao nezaobilazan čimbenik i korektor poboljšanja životnih i radnih uvjeta uređivala je

107 Kahla/Thüringen Porzellan GmbH, Freistaat Thüringen (Germany) and Federal Republic of Germany v. Commission of the European Communities, T-20/03, of 24.09.2008, [2008] ECR II-2305.

108 Odluka Europskoga suda: *Kingdom of Belgium v. Commission of the European Communities supported by. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, od 14.04.2005., [2005] ECR I-2801.

također navedenu problematiku, te je 1964. godine donesena Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja s ciljem povećanja zaposlenosti.¹⁰⁹

S druge strane, postizanje što veće stope zapošljavanja od iznimnog je značaja i za Republiku Hrvatsku (dalje: RH). Ustav RH proklamira RH kao socijalnu državu,¹¹⁰ što znači da je odgovorna za socijalnu situaciju svojih građana, a ponajprije siromašnih, nezaposlenih ili na drugi način socijalno isključenih.¹¹¹ U situaciji gospodarske krize koja je zadesila RH, kada je u listopadu 2010. godine pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (dalje: HZZ) evidentirano 304.479 nezaposlenih osoba, s 8.612 slobodnih radnih mjesta,¹¹² nameće se logičnim zaključak da je svaki vid olakšavanja zapošljavanja iznimno bitan, pa je slijedom toga uloga državnih potpora za zapošljavanje u ovakvoj situaciji od presudnog značaja.

Kako bi se pokušali smanjiti štetni gospodarski utjecaji na zaposlenost i zapošljavanje radnika, donesen je Zakon o potpori za očuvanje radnih mjesta¹¹³ kojim je omogućeno skraćivanje punog radnog vremena i da se kao takvo odredi ono od 32 radna sata tjedno, a poslodavcu je omogućeno korištenje potpora¹¹⁴ koje se isplaćuju iz državnoga proračuna preko HZZ-a, do 31. prosinca 2010. Zakonom je određen krug ovlaštenika na potpore te se naglašava da ne mogu svi poslodavci posegnuti za navedenim potporama, već isključivo poslodavci koji nisu poslovali s gubitkom do 31. srpnja 2008.¹¹⁵ Potpore se mogu koristiti za razdoblje od najduže 3 mjeseca, a mogu se i ponovno zatražiti, no ukupno ne mogu trajati duže od 6 mjeseci.¹¹⁶

U RH pitanje svih državnih potpora, pa tako i potpora za zapošljavanje, uređeno je Zakonom o državnim potporama (dalje: ZDP)¹¹⁷. Državne potpore definirane su kao „svi stvarni i potencijalni rashodi ili umanjeni prihodi države dodijeljeni od

109 Convention no. 122 concerning Employment Policy (1964.), NN – MU br. 2/94, 11/00. Vidi opširnije u UČUR, Marinko Đ., LALETA, Sandra, *Konvencije Međunarodne organizacije rada s komentarom*, Zagreb, TIM press, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007., str. 72.

110 Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 - ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, čl. 3.

111 UČUR, Marinko Đ., *Socijalno pravo*, Zagreb, Informator, 2000., str. 42.

112 Mjesečni statistički bilten HZZ, broj 10/2010, vidi također službene stranice HZZ-a, <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=4137>, posjećeno dana 17.11.2010. godine.

113 Zakon o potpori za očuvanje radnih mjesta, NN br. 94/09, 88/10.

114 Isto, čl. 3. st. 1.: „Poslodavac može koristiti potporu u visini razlike plaće i doprinosa na plaće radnika prije skraćivanja radnog vremena i nakon skraćivanja radnog vremena, a najviše do 20% ukupnog iznosa plaće i doprinosa iz i na plaću radnika prije skraćivanja radnog vremena“.

115 Isto, riječ je o poslodavcu koji mora kumulativno ispunjavati sljedeće uvjete: da u 2007. godini nije poslovaao s gubitkom; u drugom polugodištu 2008. godine, odnosno prethodnom polugodištu 2009. godine ima gubitak u poslovanju koji nije nastao u razdoblju do 31. srpnja 2008. godine, te koji je izradio program za očuvanje radnih mjesta skraćivanjem radnog vremena, za koji ima suglasnost (radničkog vijeća ili sindikalnog povjerenika, odnosno HZZ-a).

116 Isto, čl. 7.

117 Zakon o državnim potporama, NN br. 140/05 od 28. studenog 2005. godine.

*davatelja državne potpore*¹¹⁸ koji narušavaju ili bi mogli narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore¹¹⁹, bez obzira na oblik državne potpore, u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza¹²⁰. Smatra se da nisu sukladne Zakonu one državne potpore koje, bez obzira na oblik, narušavaju ili bi mogle narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu korisniku državne potpore, u mjeri u kojoj to može utjecati na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza RH iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.^{121, 122} O nadzoru i provedbi državnih potpora brine Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) te nalaže povrat državnih potpora koje su dane ili korištene protivno propisima.¹²³

Navedenu problematiku pozitivnopravno uređuju još i Uredba o državnim potporama,¹²⁴ Odluka o objavljivanju popisa pravila o državnim potporama¹²⁵, te što je za pitanje državnih potpora za zapošljavanje od značaja Odluka o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje.¹²⁶ Aktivna politika zapošljavanja jest sustav mjera i aktivnosti, koje poduzima država s ciljem sprječavanja ili ublažavanja krize na području općeg kadrovske prestrukturiranja u gospodarstvu, te s tom namjerom država sufinancira među ostalim poticanje zapošljavanja i otvaranje novih

118 Isto, čl. 2.: davatelji državnih potpora jesu: Republika Hrvatska posredstvom ovlaštenih pravnih osoba i središnjih tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnim potporama.

119 Isto, čl. 2.: korisnici državne potpore: pravne i fizičke osobe koje, obavljajući gospodarsku djelatnost, sudjeluju u prometu roba i usluga, a koriste neki od oblika državnih potpora.

120 Isto, čl. 3. st. 1.

121 Isto, čl. 4. st. 1., Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN – MU br. 14/01, 14/02, 1/05 i 7/05, te Protokol 2. i Protokol 6.

122 ZDP, cit., čl. 4. st. 2: *Iznimno od stavka 1. ovoga članka, a uz uvjet prethodnog odobrenja iz članka 13. ovoga Zakona, smatraju se sukladnima ovome Zakonu državne potpore za ublažavanje ili otklanjanje šteta prouzročenih prirodnim nepogodama, izvanrednim ili ratnim okolnostima.*

St. 3.: *Iznimno od stavka 1. ovoga članka, a uz uvjet prethodnog odobrenja iz članka 13. ovoga Zakona te ako ne utječu na ispunjenje međunarodno preuzetih obveza Republike Hrvatske iz članka 1. ovoga Zakona, sukladnima ovome Zakonu mogu se ocijeniti sljedeće državne potpore:*
a) državne potpore koje potiču gospodarski razvoj područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velikom nezaposlenosti, b) državne potpore namijenjene promicanju kulture i zaštiti baštine, c) državne potpore namijenjene provedbi značajnih međunarodnih projekata ili otklanjanju ozbiljnih poteškoća u gospodarstvu, d) državne potpore namijenjene poticanju određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, e) državne potpore pravnim i fizičkim osobama kojima je na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje službe od općega gospodarskog interesa ili utvrđeno isključivo pravo obavljanja određene djelatnosti, a bez kojih bi državnih potpora bili onemogućeni u obavljanju i provedbi povjerenih im zadaća, uz uvjet da državne potpore predstavljaju isključivo naknadu za obavljanje i provedbu tih zadaća.

123 Isto, čl. 5., vidi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN br. 79/09; CEROVAC, Mladen, Novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja: značajne novine, Hrvatska pravna revija, broj 10/2009, Inženjerski biro, Zagreb, str. 38.-49.

124 Uredba o državnim potporama, NN br. 50/06.

125 Odluka o objavljivanju popisa pravila o državnim potporama, NN br. 12/09.

126 Odluka o objavljivanju pravila o državnim potporama za zapošljavanje, NN br. 68/08.

radnih mjesta.¹²⁷

5.2. Nacionalni plan za poticanje zapošljavanja 2009.-2010.

U RH državne potpore za zapošljavanje dodjeljuju se na temelju Nacionalnog plana za poticanje zapošljavanja 2009.-2010.¹²⁸ (dalje: Nacionalni plan), kojim je za zapošljavanje predviđen iznos od 136.686.670 kn. Nacionalni plan predstavlja program državne potpore iz čl. 3. st. 2. ZDP-a, kojim se, bez potrebe za dodatnim provedbenim mjerama, dodjeljuju pojedinačne potpore.¹²⁹ Davatelji sredstava predviđenih Nacionalnim planom jesu Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, HZZ i Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom.¹³⁰

Nacionalnim planom predviđeno je osam oblika državnih potpora za zapošljavanje i četiri za usavršavanje te provedbene mjere i ciljevi koji se njima žele ostvariti. Državne potpore za zapošljavanje uključuju sufinanciranje: zapošljavanja nezaposlenih osoba starije dobi; zapošljavanja kod drugog poslodavca zaposlenih osoba starije dobi koje se nalaze u otkaznom roku zbog poslovno uvjetovanog otkaza ili tehnološkog viška; prvog zaposlenja za nezaposlene mlade osobe bez radnog staža; zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba; zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba iz evidencije HZZ-a te onih koji se nalaze u otkaznom roku; zapošljavanja osoba romske nacionalne manjine; zapošljavanja i održavanja zaposlenosti osoba s invaliditetom poticajima, te poticanje samozapošljavanja i održavanje zaposlenosti osoba s invaliditetom poticajima. U Tabeli 1. prikazane su provedbene mjere koje predstavljaju državne potpore.

127 VODOVNIK, Zvone, Poglavja iz delovnega in socialnega prava, Nova Gorica, Evropska Pravna fakulteta v Novi Gorici, 2009., str. 180.

128 Usvajala ga je Vlada RH na svojoj sjednici održanoj 21. svibnja 2009. godine Odlukom o prihvaćanju Nacionalnog plana za poticanje zapošljavanja za 2009. i 2010. godinu, dostupno na mrežnoj stranici Ministarstva rada i poduzetništva: http://www.mingorp.hr/UserDocsImages/uprava%20za%20rad%20i%20tržište%20rada/Nacionalni_plan_za_poticanje_zapostljavanja.doc, posjećenoj 17.11.2010.

129 Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, od 25.05.2009., o odobravanju državnih potpora za zapošljavanje sadržanih u prijedlogu Nacionalnog provedbenog plana za zapošljavanje 2009.-2010. <http://www.aztn.hr/uploads/documents/odluke/DP/UIP-430-012009-02001.pdf>, 3.12.2010.

130 Sufinanciranjem zapošljavanja i obrazovanja te financiranjem obrazovanja obuhvaćene su navedene skupine nezaposlenih i zaposlenih:

- prvo zapošljavanje mladih osoba bez radnog staža do 29 godina;
- dugotrajno nezaposlene osobe do 25 godina, uz uvjet prijave u evidenciju nezaposlenih najmanje 6 mjeseci, te osobe iznad 25 godina, uz uvjet prijave u evidenciju nezaposlenih najmanje 12 mjeseci;
- nezaposlene osobe iznad 50 godina i zaposlene osobe iznad 50 godina kojima prijeto gubitak radnog mjesta zbog godina života, razine obrazovanja, nedostatka stručnih znanja i vještina i
- posebne skupine nezaposlenih koje obuhvaćaju osobe s invaliditetom, samohrane roditelje, žrtve obiteljskog nasilja, hrvatske branitelje, roditelje četvero i više malodobne djece, roditelje djece s posebnim potrebama, azilante, liječene ovisnike i druge skupine nezaposlenih kojima prijeto socijalna isključenost i trajna nezaposlenost.

Tabela 1.: Mjere predviđene Nacionalnim planom

Cilj	Provedbena mjera	Aktivnosti	Nositelj aktivnosti	Subvencija	Napomena
Povećanje razine zaposlenosti i stope participacije starijih osoba	Razmatranje i adekvatno određivanje financijskih poticaja P. za zapošljavanje i zadržavanje starijih R.	- subvencioniranje poslodavčevih mjesečnih troškova rada osobe iznad 50 god. starosti - sufinanciranje zapošljavanja kod drugog P. zaposlenih osoba starije dobi koje imaju više od 50 godina / nalaze se u otkaznom roku zbog poslovno uvjetovanog otkaza ili tehnološkog viška	HZZ	- mjesečni trošak rada osoba (osnovica)*	- zapošljavanje mladih koji nisu zaposleni unazad 6 mj. i duže čekaju na prvo zaposlenje, a ne spadaju u kategoriju osoba koje imaju zanimanja tražena na tržištu rada i brzo su zapošljive
Povećanje razine zaposlenosti i stope participacije mladih ljudi	Omogućavanje osiguranja mladim tražiteljima prvog zaposlenja prilagođene podrške uz mjere kojima se može olakšati ulazak na tržište rada	- sufinanciranje prvog zaposlenja za nezaposlene mlade osobe bez radnoga staža	HZZ	- mjesečni trošak rada osoba (osnovica)* + doprinosi na bruto plaći?	
Rješavanje problema dugotrajne nezaposlenosti	1. Analiziranje i vrjednovanje postojećih programa za dugotrajno nezaposlene i osobe izložene riziku dugotrajne nezaposlenosti, te razvijanje učinkovite strategije politike na tom području. 2. Omogućavanje učinkovitijega provođenja postojećih programa za osjetljive skupine na tržištu rada te proširenje istih, posebice s namjerom utjecaja na zapošljavanje nacionalnih manjina.	- sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba - poticanje samozapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba isplatom novčanog poticaja za registraciju obrta ili trgovačkog društva	HZZ	- mjesečni trošak rada osoba (osnovica)* - jednokratna isplata iznosa u visini 50% godišnjeg troška plaće osobe prema razini obrazovanja - prema osnovici* - mj. neto plaća od 1.500,00 kn (osnovica) za 24 mj.	
	3. Razvijanje i implementiranje odgovarajuće strategije politike regionalnoga razvoja s ciljem osiguranja ujednačenijeg razvoja diljem zemlje.	- sufinanciranje zapošljavanja i održavanje zaposlenosti osoba s invaliditetom poticajima - državne potpore <i>male vrijednosti</i> otkočinim P. za očuvanje radnih mjesta	FPRZOI	- prosječni trošak 16.320,23 kn godišnje po korisniku - prema Uredbi (NN 77/06, 66/07)	- potpora male vrijednosti - u skladu sa Zakonom o otkočinim i Uredbom o uvjetima, kriterijima, visini i načinu ostvarivanja prava dodjele državnih potpora male vrijednosti otkočinim poslodavcima za očuvanje radnih mjesta

Legenda: R. = radnik; P. = poslodavac; osnovica = iz Naredbe o iznosu osnovica za obračun doprinosna za obvezna osiguranja za 2009., mjesečna bruto plaća; FPRZOI = Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom.

Korisnici sredstava su nezaposlene osobe, mali, srednji i veliki poduzetnici. Instrument državne potpore jesu subvencije. U skladu s načelom kumulacije potpora ukupan iznos primljenih sredstava za poticanje zapošljavanja na temelju Nacionalnog plana i ostalih potpora dodijeljenih na državnoj i lokalnoj razini za iste opravdane troškove ne smije kod pojedinog poduzetnika prijeći iznose određene u Nacionalnom planu, na temelju Naredbe o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2009. godinu.¹³¹

Kada je riječ o visini iznosa sufinanciranja, odnosno financiranja skreće se pozornost na razliku u iznosima ovisno o tome radi li se o prvom zapošljavanju mladih osoba bez radnog staža (gdje iznos potpore ovisi o tome je li riječ o osobi bez zanimanja,¹³² osobi sa zanimanjem sukladno srednjoškolskom obrazovanju¹³³ ili osobi sa zanimanjem prema visokoškolskom obrazovanju¹³⁴) ili je riječ o financiranju zapošljavanja ostalih skupina nezaposlenih osoba (gdje iznos potpore

131 Naredba o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2009. godinu, NN br. 2/09 i 97/09.

132 Za osobe bez zanimanja iznos mjesečne potpore određen je na temelju osnovice iz članka 3. Naredbe o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2010. godinu (NN 141/09) koja iznosi 2.700,60 kn (osnovica ne sadrži obvezne doprinose). Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 12 mjeseci - uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 32.407,20 kn, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos	1.350,30 x 12 mjeseci = 16.203,60 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos	1.080,24 x 12 mjeseci = 12.962,88 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos	810,18 x 12 mjeseci = 9.722,16 kn.

133 Za osobe zanimanja stečenih po programima srednjoškolskog obrazovanja iznos mjesečne potpore određen je na temelju osnovice iz članka 6. Naredbe o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2010. godinu (NN 141/09) koja iznosi 5.015,40 (osnovica ne sadrži obvezne doprinose). Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 10 mjeseci - uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 60.184,80 kn, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos	2.507,70 x 10 mjeseci = 25.077,00 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos	2.006,16 x 10 mjeseci = 20.061,60 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos	1.504,62 x 10 mjeseci = 15.046,20 kn.

134 Za osobe zanimanja stečenih po programima visokoškolskog obrazovanja iznos mjesečne potpore određen je prema iznosu prosječne bruto plaće po zaposlenom u pravnim osobama koja iznosi 7.716,00 (osnovica ne sadrži obvezne doprinose) prema objavi Državnog zavoda za statistiku (NN 135/09). Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 8 mjeseci, uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 92.592,00, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos	3.858,00 x 8 mjeseci = 30.864,00 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos	3.086,40 x 8 mjeseci = 24.691,20 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos	2.314,80 x 8 mjeseci = 18.518,40 kn.

opet ovisi o tome je li riječ o osobi bez zanimanja,¹³⁵ osobi sa zanimanjem sukladno srednjoškolskom obrazovanju¹³⁶ ili pak o osobi sa zanimanjem prema visokoškolskom obrazovanju¹³⁷) ili je riječ o samozapošljavanju¹³⁸. Ono što je također bitno, a veže su uz pravo na ostvarivanje potpora jest razlika među poslodavcima¹³⁹ s obzirom

135 Za osobe bez zanimanja iznos mjesečne potpore određen je na temelju osnovice iz članka 3. Naredbe o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2010. godinu (NN 141/09) koja iznosi 2.700,60 kn uvećana za doprinose na bruto plaću i iznosi 3.167,81 kn. Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 12 mjeseci - uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 38.013,72 kn, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos 1.583,90 x 12 mjeseci = 19.006,86 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos 1.267,12 x 12 mjeseci = 15.205,48 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos 950,34 x 12 mjeseci = 11.404,11 kn.

136 Za osobe zanimanja stečenih po programima srednjoškolskog obrazovanja iznos mjesečne potpore određen je na temelju osnovice iz članka 6. Naredbe o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2010. godinu (NN 141/09) koja iznosi 5.015,40 kn uvećana za doprinose na bruto plaću i iznosi 5.883,07 kn. Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 10 mjeseci - uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 70.596,84 kn, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos 2.941,53 x 10 mjeseci = 29.415,35 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos 2.353,22 x 10 mjeseci = 23.532,28 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos 1.764,92 x 10 mjeseci = 17.649,21 kn.

137 Za osobe zanimanja stečenih po programima visokoškolskog obrazovanja iznos mjesečne potpore određen je prema iznosu prosječne bruto plaće po zaposlenom u pravnim osobama koja iznosi 7.716,00, prema objavi Državnog zavoda za statistiku (NN 135/09) uvećana za doprinose na bruto plaću i iznosi 9.050,87 kn. Iznos potpore obuhvaća trošak bruto plaće prema navedenoj osnovici u trajanju od 8 mjeseci, uz uvjete intenziteta potpore prema veličini poslodavca (50% mali, 40% srednji i 30% veliki). Godišnji trošak bruto plaće sufinancirane osobe je 108.610,44 kn, a iznos potpore je:

za malog poslodavca	mjesečni iznos 4.525,43 x 8 mjeseci = 36.203,48 kn,
za srednjeg poslodavca	mjesečni iznos 3.620,34 x 8 mjeseci = 28.962,78 kn,
za velikog poslodavca	mjesečni iznos 2.715,26 x 8 mjeseci = 21.722,08 kn.

138 Iznos potpore za samozapošljavanje određen je prema intenzitetu potpore za malog poslodavca i razini obrazovanja osobe koja se samozapošljava te iznosi:

za osobe bez zanimanja	mjesečni iznos 1.583,90 x 12 mjeseci = 19.006,86 kn,
za osobe zanimanja stečenih po programima srednjoškolskog obrazovanja	mjesečni iznos 2.941,53 x 10 mjeseci = 29.415,35 kn,
za osobe zanimanja stečenih po programima visokoškolskog obrazovanja	mjesečni iznos 4.525,43 x 8 mjeseci = 36.203,48 kn.

139 Poslodavac - poduzetnik Mjerama je definiran sukladno Pravilniku o porezu na dodanu vrijednost, NN br. 149/09, čl. 27., st. 1., 2. kao: „pravna i fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja prihoda. Samostalnost, trajnost i namjera ostvarivanja prihoda moraju postojati istovremeno; kao i udruženje osoba.“

na njihovu veličinu: podijeljeni su u četiri kategorije¹⁴⁰, te ovisno o kategoriji kojoj pripadaju ostvaruju pravo na potpore.

Statistički podaci za razdoblje 2006.-2008. godine govore o zamjetnom povećanju udjela potpora za zapošljavanje s obzirom na BDP, kao i značajnija izdvajanja za potpore za zapošljavanje u odnosu na druge horizontalne potpore.

Tabela 2.: Horizontalne potpore u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2006. - 2008.

Horizontalne državne potpore	2006.			2007.			2008.		
	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP(%)	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP(%)	u mln HRK	u mln EUR	udio u BDP (%)
Istraživanje i razvoj i inovacije	138,8	19,0	0,05	160,9	21,9	0,05	209,6	29,0	0,06
Zaštita okoliša i ušteda energije	23,8	3,3	0,01	20,7	2,8	0,01	37,1	5,1	0,01
Mali i srednji poduzetnici	241,2	32,9	0,08	53,4	7,3	0,02	172,3	23,9	0,05
Usavršavanje	101,2	13,8	0,04	182,7	24,9	0,06	69,3	9,6	0,02
Zapošljavanje	334,5	45,7	0,12	479,8	65,4	0,15	661,8	91,6	0,19
Kultura	90,2	12,3	0,03	58,5	8,0	0,02	41,3	5,7	0,01
UKUPNO	929,7	127,0	0,32	956,0	130,3	0,30	1.191,4	164,9	0,35

Izvor: Ministarstvo financija, ostali davatelji potpora; podaci obrađeni u AZTN-u

¹⁴⁰ **Mikro poslodavac** je onaj poslodavac koji ne prelazi dva od sljedećih uvjeta: ukupna aktiva 32.500.000,00 kuna, prihod 2.000.000,00 kuna, prosječan broj radnika tijekom poslovne godine 10. **Mali poslodavac** je onaj poslodavac koji ne prelazi dva od sljedećih uvjeta: ukupna aktiva 32.500.000,00 kuna, prihod 65.000.000,00 kuna, prosječan broj radnika tijekom poslovne godine 50. **Srednji poslodavac** je onaj poslodavac koji prelazi dva uvjeta za male poslodavce, ali ne prelazi dva od sljedećih uvjeta: ukupna aktiva 130.000.000,00 kuna, prihod 260.000.000,00 kuna, prosječan broj radnika tijekom poslovne godine 250. **Veliki poslodavac** je onaj poslodavac koji prelazi dva uvjeta navedena u srednjem poslodavcu. U velike poslodavce spadaju: banke, štedne banke, stambene štedionice, institucije za elektronički novac, društva za osiguranje, leasing društva, društva za upravljanje investicijskim fondovima, mirovinskim fondovima i mirovinska osiguravajuća društva.

Tabela 3.: Potpore za zapošljavanje za razdoblje 2006. - 2008.

Zapošljavanje	2006.		2007.		2008.	
	u mln HRK	u mln EUR	u mln HRK	u mln EUR	u mln HRK	u mln EUR
A1 subvencije	98,6	13,5	172,1	23,5	132,2	18,3
A2 porezne olakšice	235,9	32,2	307,7	41,9	529,6	73,3
UKUPNO	334,5	45,7	479,8	65,4	661,8	91,6
Udio (%) u horizontalnim ciljevima	35,98		50,19		55,55	
Udio (%) u ukupnim državnim potporama (bez poljoprivrede i ribarstva)	4,82		6,41		12,55	
Udio (%) u ukupnim državnim potporama	3,53		4,49		7,51	
Udio (%) u BDP-u	0,12		0,15		0,19	

Izvor: Ministarstvo financija, ostali davatelji potpora; podaci obrađeni u AZTN-u

U razdoblju od 25. ožujka do 30. studenoga 2008. godine HZZ zaprimio 4.874 zahtjeva za potporama, od čega su 3.892 pozitivno riješena. Potpisano je 3.869 ugovora o dodjeli potpore za zapošljavanje i obrazovanje, financiranje obrazovanja nezaposlenih osoba te sufinanciranje zapošljavanja u programima javnih radova. Najviše zahtjeva, i to 1.607, zaprimljeno je prema Mjeri 2. *Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba*, od čega su potpisana 1.233 ugovora za zapošljavanje 1.290 osoba. Slijedi Mjera 1. *Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva* sa zaprimljenih 1.274 zahtjeva, od čega je potpisano 978 ugovora za zapošljavanje 1.003 osobe. Prema Mjeri 3. *Sufinanciranje zapošljavanja žena iznad 45 i muškaraca iznad 50 godina* zaprimljena su 894 zahtjeva, a potpisan je 681 ugovor za zapošljavanje 706 osoba. Iako je prema Mjeri 5. *Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca* zaprimljeno 139 zahtjeva, obuhvaćeno je 1.105 osoba, jer se radi o organiziranom usavršavanju većega broja radnika u istog poslodavca. Mjerama je obuhvaćena 7.531 osoba iz evidencije nezaposlenih, od čega je 3.350 osoba zaposleno potporama za zapošljavanje. Od ukupno 7.531 osobe obuhvaćene mjerama u 2008. godini, bila je 3.641 žena (ili 48,3 %). Od početka provedbe mjera do 31. prosinca 2008. isplaćene su 132.797.862,56 kn.¹⁴¹

U 2009. godini zaprimljeno je 1.744 zahtjeva, od čega je 1.576 riješeno pozitivno. Potpisano je 1.569 ugovora o dodjeli potpore za zapošljavanje i obrazovanje, financiranje obrazovanja nezaposlenih osoba te sufinanciranje

141 Godišnjak HZZ za 2008. godinu, HZZ Birotisak d.o.o., Zagreb, 2009., str. 36.

zapošljavanja u programima javnih radova. Mjerama je ukupno obuhvaćeno 6.296 osoba iz evidencije nezaposlenih, od čega su 692 osobe zaposlene uz potporu za zapošljavanje, 644 osobe obuhvaćene su obrazovanjem za poznatog poslodavca (potpore za usavršavanje), zatim 3.025 osoba obrazovanjem prema potrebama tržišta rada i 1.935 osoba zaposleno je u programima javnih radova. Od ukupnog broja osoba obuhvaćenih mjerama u 2009. godini bilo je 2.915 žena (ili 46,3 %). Od početka provedbe mjera do 31. prosinca 2009. godine isplaćeno je 93.036.878,16 kn.¹⁴²

5.3. Zapošljavanje osoba s invaliditetom na temelju državnih potpora

Sufinanciranje zapošljavanja i održavanje zaposlenosti osoba s invaliditetom¹⁴³ ostvaruje se, prema Nacionalnom planu, davanjem poticaja. Uvjeti i način ostvarivanja prava na poticaje uređeni su Odlukom o načinu ostvarivanja poticaja pri zapošljavanju osoba s invaliditetom, koju je donio Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom.¹⁴⁴ Poticaje ostvaruju poslodavac koji zapošljava osobe s invaliditetom i osoba s invaliditetom koja se samozapošljava. Predviđeni su redovni i posebni poticaji. Redovni poticaji uključuju: novčane poticaje u obliku naknade u visini uplaćenog doprinosa za osnovno zdravstveno osiguranje i doprinosa za zapošljavanje;¹⁴⁵ naknadu razlike radi smanjenog radnog učinka¹⁴⁶ te sufinanciranje troškova osobnog asistenta (pomagača u radu).¹⁴⁷

142 Godišnjak HZZ za 2009. godinu, HZZ Birotisak d.o.o., Zagreb, 2010., str. 34.

143 U cilju unaprjeđenja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom, donesena je Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine (NN 63/07).

144 NN br. 8/08, 20/09, 96/09 i 44/10.

145 Poslodavac koji zapošljava osobu s invaliditetom ostvaruje poticaj u visini uplaćenog doprinosa za osnovno zdravstveno osiguranje i doprinosa za zapošljavanje, a osoba koja se samozapošljava u visini za nju uplaćenog doprinosa za osnovno zdravstveno osiguranje (čl. 3. Odluke).

146 Ostvaruje se bez obzira je li riječ o normiranom ili nenormiranom radnom mjestu, kada osoba trajno ne može obavljati količinski opseg posla utvrđen prema prosječnim mogućnostima zdravih radnika. Pravo ostvaruju poslodavac, kao i osoba koja se samozapošljava (čl. 8. Odluke). Osnovica za obračun naknade razlike smanjenog radnog učinka iznosi 80% mjesečne osnovice za obračun doprinosa za obvezna osiguranja utvrđena Naredbom ministra financija. Nadoknađuje se postotak plaće koji odgovara stvarno utrošenom radnom vremenu, ali najviše do 50% navedene osnovice. Poslodavac ima pravo na naknadu troškova smanjenog radnog učinka za efektivne sate koje je osoba s invaliditetom provela na radu (čl. 12. Odluke).

147 Osobni asistent je osoba koja privremeno ili trajno pomaže osobi s invaliditetom u obavljanju određenih aktivnosti koje zbog vrste stupnja invaliditeta osoba s invaliditetom ne može samostalno izvoditi. Pravo na sufinanciranje ostvaruju poslodavac i osoba koja se samozapošljava (čl. 14. Odluke). Troškovi osobnog asistenta obračunavaju se na temelju osnovice od 80% mjesečne osnovice za obračun doprinosa za obvezna osiguranja utvrđena Naredbom ministra financija. Naknada se odnosi na postotak plaće koji odgovara postotku nepostignute norme koji je obvezni sastojak posebnog ugovora, ali najviše do 50% navedene osnovice. Poslodavac ostvaruje pravo na sufinanciranje troškova osobnog asistenta za efektivne sate koje je osoba s invaliditetom provela na radu (čl. 18. Odluke).

Posebni poticaji uključuju: jednokratna materijalna davanja – obrazovanje osoba s invaliditetom, koje obuhvaća obrazovanje zaposlenih osoba s invaliditetom i obrazovanje nezaposlenih osoba s invaliditetom radi zapošljavanja;¹⁴⁸ sredstva za prilagodbu radnog mjesta – arhitektonska prilagodba;¹⁴⁹ sredstva za prilagodbu uvjeta rada – tehnička prilagodba;¹⁵⁰ kreditna sredstva po povoljnim uvjetima namijenjena kupnji strojeva, opreme, alata ili pribora potrebnog za zapošljavanje osobe s invaliditetom¹⁵¹ te sufinanciranje troškova radnog terapeuta.¹⁵²

-
- 148 Pravo ostvaruju poslodavac koji tijekom pripreme za zapošljavanje uputi nezaposlenu osobu s invaliditetom na obrazovanje i nezaposlena osoba s invaliditetom koja tijekom pripreme za samozapošljavanje kreće s obrazovanjem. Naknada pokriva 60% iznosa troškova obrazovanja. Trajanje obrazovanja ograničeno je na 6 mjeseci, te iznimno na 12 mjeseci uz prethodno odobrenje Fonda danog na temelju obrazloženog zahtjeva. Poslodavac može koristiti mjeru jedan put po jednom zaposleniku (čl. 25 Odluke). Obveza je poslodavca da u roku od 60 dana od završetka obrazovanja zaključi s osobom s invaliditetom ugovor o radu na neodređeno vrijeme. Osoba koja se samozapošljava obvezna je u roku od 90 dana po završetku obrazovanja pokrenuti poslovnu aktivnost. Posljedice nepoštivanja navedenih obveza čine obvezni sadržaj posebnog ugovora, a Fond za svaki pojedinačni slučaj, na prijedlog nadležnog povjerenstva, utvrđuje instrument osiguranja kojim će se zaštititi tražbina Fonda (čl. 27. Odluke).
- 149 Pravo na naknadu troškova prilagodbe radnog mjesta ima poslodavac koji u radni odnos zaposli osobu s invaliditetom, kojoj je zbog vrste i težine invaliditeta potrebno prilagoditi radno mjesto kako bi se uklonile arhitektonske barijere, kao i osoba s invaliditetom koja se samozapošljava. Troškovi prilagodbe obračunavaju se na temelju osnovice koja iznosi 80% mjesečne osnovice za obračun doprinosa za obvezna osiguranja utvrđene Naredbom ministra financija. Oni se naknađuju u visini stvarnih troškova prilagodbe, ali najviše do 50 navedenih osnovica za jednu osobu s invaliditetom (čl. 29. Odluke). Poslodavac koji osobi s invaliditetom za koju su odobrena ova sredstva otkáže radni odnos prije isteka 24 mjeseca od dana kada su ona odobrena, obvezan je u roku od 3 mjeseca zaposliti drugu osobu s invaliditetom, ili vratiti razmjerni dio odobrenih sredstava za ono razdoblje za koje je osoba bila zaposlena kraće od 24 mjeseca, osim u slučaju kada je radni odnos prestao zbog skrivljenog ponašanja radnika, kada je radnik otkazao ugovor o radu, ili izvanrednog otkaza (čl. 32. Odluke).
- 150 Uvjeti za ostvarivanje ovog prava isti su kao kod arhitektonske prilagodbe radnog mjesta, osim što je riječ o potrebi da se za osobu s invaliditetom radno mjesto *tehnički prilagodi* (čl. 34.-38.).
- 151 Pravo ostvaruju poslodavac i osoba koja se samozapošljava koji su korisnici namjenskog kredita za kupnju strojeva i ostalih sredstava potrebnih za zapošljavanje osobe s invaliditetom. Subvencija se odnosi na kamate najviše do 70% ugovorene kamatne stope u skladu s ugovorom o kreditu sklopljenim s poslovnim bankom. Poticaj traje do otplate kredita pod uvjetom da na kupljenom stroju, opremi, alatu ili priboru radi osoba s invaliditetom, odnosno osoba s invaliditetom koja se samozapošljava, odnosno prestaje s prestankom radnog odnosa osobe s invaliditetom, odnosno prestankom obavljanja registrirane djelatnosti, ako je pravo ostvarivala samozaposlena osoba. Iznos subvencioniranih kamata razmjerni je broju osoba s invaliditetom zaposlenim na strojevima i drugim sredstvima koji su predmet kreditiranja (čl. 39.-42. Odluke).
- 152 Pravo ostvaruje poslodavac, odnosno osoba s invaliditetom koja se samozapošljava. Radni terapeut je osoba koja pomaže u savladavanju radnog procesa osobi s invaliditetom. Mjera se ostvaruje za razdoblje od najduže četiri mjeseca od dana zaključenja ugovora o radu. Osnovica za obračun troškova radnog terapeuta iznosi 80% mjesečne osnovice za obračun doprinosa. Naknada se odnosi na postotak plaće koji odgovara stvarno utrošenom radnom vremenu koji mora biti obvezni sastojak posebnog ugovora, ali najviše do 50% navedene osnovice. Poslodavac ima pravo na sufinanciranje troškova radnog terapeuta za efektivne sate koje je osoba s invaliditetom provela na radu (čl. 43.-47. Odluke).

Statistički podaci pokazuju da je temeljem Nacionalnog plana, posredovanjem HZZ-a, tijekom 2009. i 2010. godine kroz potpore sufinanciranja zapošljavanja zaposleno 36 osoba s invaliditetom,¹⁵³ a za tri osobe osigurana je potpora za samozapošljavanje.¹⁵⁴ U 2009. godini ukupno je zaprimljeno i obrađeno 2035 zahtjeva za navedene poticaje. Fond je u toj godini za sve poticaje poslodavcima isplatio 40.660.840,00 kn.¹⁵⁵

6. DRŽAVNE POTPORE ZA ZAPOŠLJAVANJE U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a

U usporedbi s državama članicama EU-a, za istaknuti je da, primjerice, sve države članice EU-a, njih 27, je u 2008. godini za poticaje za zapošljavanje izdvojilo 13.650 milijardi eura, od toga 13.209 milijardi eura otpada na 15 „starijih država poznatih kao EU-15“. Najviše je od svih država na potpore za zapošljavanje izdvojila Italija i to 2.333 milijarde eura, a najmanje Estonija, samo 100.000,00 eura. Usporedbe radi Slovenija je u 2008. godini izdvojila 2.3 milijuna eura za potpore za zapošljavanje.

153 Dvadeset pet osoba zaposleno je mjerom sufinanciranja zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba.

154 Hrvatski zavod za zapošljavanje, Izvješće o aktivnostima Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje u području zapošljavanja osoba s invaliditetom u razdoblju od 1. siječnja do 31. listopada 2010. godine, http://www.hzz.hr/docslide/Izvjescje_Osobe_s_invaliditetom_20101126.pdf, 20.11.2010. Vidi i: Adanić, Stjepan, Strategija promicanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj, u: Zbornik Profesionalna rehabilitacija, op. cit., str. 7-15. <http://www.osvit.hr/zbornik/zbornik2010.pdf>, 7.12.2010.

155 Za pojedine poticaje isplaćeno je: 1) 26.122.343,58 kn ili 64,24 % za povrat doprinosa za osnovno zdravstveno osiguranje i zapošljavanje osoba s invaliditetom (391 poslodavaca za 2 437 osoba s invaliditetom); 2) 875.311,74 kn ili 2,15% za prilagodbu radnih mjesta osobama s invaliditetom kod 7 poslodavaca; 3) 7.134.177,58 kn ili 17,54% za smanjeni radni učinak osoba s invaliditetom zaposlenih kod 70 poslodavaca; 4) 5.007.492,61 kn ili 12,32% za sufinanciranje osobnog asistenta osobe s invaliditetom za kojim ima potrebu 88 poslodavaca; 5) 200.225,86 kn ili 0,49% za subvencioniranje kamata na kreditna sredstva namijenjena kupnji opreme, alata i pribora potrebnog za samozapošljavanje, odnosno zapošljavanje osobe s invaliditetom koje su zatražila 53 poslodavca; 6) 135.361,20 kn ili 0,33% za obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih osoba s invaliditetom za koje je iskazalo potrebu 9 poslodavaca. Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine u 2009. godini, http://uik.hr/images/uploads/izvjescje-nac.strategija_osi_.pdf, 7.12.2010.

Tabela 4.: Izdvajanje na potpore za zapošljavanje i broj osoba obuhvaćenih tim mjerama za 2008. godinu

Država	Ukupno u mil. EUR-a	Broj osoba obuhvaćenih potporama		
		Ukupno	Mladih od 25	Žena
Bugarska	14.8	10.568	1.506	6.870
Estonija	0.1	32	8	20
Irska	74.5	4.519	250	1791
Italija	2 333.6	612.748	100.387	276.793
Njemačka	1 889.3	187.276	26.178	72.039
Portugal	209.4	83.093	35.006	43.888
Slovenija	2.3	586	102	338

Izvor: Eurostat, Labour market policy – expenditure and participants – Data 2008, 2010 edition.

Usporedbe radi s RH, iznos od približno 20 milijuna eura koji se izdvaja za zapošljavanje sukladno Nacionalnom planu, mnogo je manji od primjerice, Irske ili Portugala, kao država približno iste veličine kao RH. Slijedom toga broj osoba obuhvaćenih navedenim potporama je manji, no s druge strane ima država EU prostora koje su u tome mnogo lošije od Hrvatske.

7. ZAKLJUČAK

Državne potpore za zapošljavanje jedan su od najznačajnijih mehanizama u borbi protiv nezaposlenosti. Važnost toga prepoznata je na globalnoj (MOR), regionalnoj (EU) i nacionalnoj razini (RH, HZZ). Bez kvalitetne mogućnosti pomaganja poslodavcima i borbe za svako radno mjesto, posebice u razdoblju ekonomske krize, nema mogućnosti učinkovite borbe protiv nezaposlenosti.

Mehanizam državnih potpora općenito, pa tako i potpora za zapošljavanje, mora biti podložan kontroli i pravilima postupka, kako ne bi došlo do zlouporaba, što se nastoji postići Općom uredbom o skupnim izuzećima br. 800/2008. Značaj Uredbe kao akta europskog prava koji je pravno obvezujući za države članice od presudnog je značaja za izbjegavanje nejednakosti u unutarnjem tržištu EU, jer ipak je Unija osnovana prvotno kao zajednica koja se temelji na ekonomskim postulatima.

Općom uredbom propisana su za područje zapošljavanja izuzeća za: 1. državne potpore (programe potpora) za radnike u nepovoljnom položaju i radnike s invaliditetom u obliku subvencija za plaće te kompenzacije dodatnih troškova koje poduzetnik ima zbog zapošljavanja osoba s invaliditetom; 2. potpore za zapošljavanje za MSP te 3. potpore za otvaranje radnih mjesta u potpomognutim područjima (regionalne potpore). Uredbom je, u odnosu na ranije važeću Uredbu br. 2204/2002 uklonjeno preklapanje između potpora za zapošljavanje i drugih vrsta potpora; povećan je intenzitet potpora; udvostručena granica za obavještanje Komisije; produljeno razdoblje računanja troškova plaća za radnike u izrazito

nepovoljnom položaju. Jedna od najvažnijih promjena jest davanje veće važnosti poticanju zapošljavanja kao metodi koja radnike s invalidnošću vodi na otvoreno tržište rada ili u zaštićene radionice

Republika Hrvatska, kao država koja uskoro postaje punopravna članica EU, mora se kvalitetno pripremiti za „pravila igre“ koja postoje u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao i svi naponi koje Hrvatska ulaže po pitanju usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a (*acquis communautaire*) zbog toga su iznimno bitni. Analiza sustava državnih potpora općenito, pa time i državnih potpora za zapošljavanje pokazuje da je zakonodavstvo RH u potpunosti usklađeno s pravnom stečevinom EU, kao i da RH svojom aktivnom politikom zapošljavanja različitih kategorija nezaposlenih osoba (mladih, dugotrajno nezaposlenih, osoba s invaliditetom, žena itd.), utvrđenom Nacionalnom strategijom za zapošljavanje, nastoji smanjiti nezaposlenost, što je jedan od glavnih ciljeva EU-a.

Temeljem podataka dobivenih komparativnom metodom može se zaključiti da su financijska izdvajanja na ime poticaja za zapošljavanje u stalnom porastu, i u državama članicama EU-a i u nas. Riječ je o tendenciji koja je neophodna kako bi se ublažile negativne posljedice gospodarske krize. Intervencija države u segmentu poticaja za zapošljavanje nužan je regulator tržišta rada, što je pokazala i sama gospodarska kriza u kojoj su države povećale skrb za svako radno mjesto povećanim financijskim izdvajanjima što je tendencija koja bi se trebala nastaviti i nakon prestanka gospodarske krize.

Summary

STATE AID SUPPORTING EMPLOYMENT IN THE LIGHT OF THE GENERAL BLOCK EXEMPTION REGULATION AND RELATED EXPERIENCES OF THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES

The authors in the article give an effort to systematically present the regulation of the state aid favouring employment. Therefore, to begin with, they analyse the notion of the state aid in general and their working and control mechanisms to better understand how significant the employment aids are. State aid subsidizing employment are scrutinised in regard to provisions of the General Block Exemption Regulation (no. 800/2008) and provisions of the other relevant legal sources.

Citing the European Court case law and practice of the European Union member states the authors emphasize the most common issues arising from procedures to grant state aid in order to suggest possible directions for Croatian state aid practice.

The authors apply a comparative method when analysing the practice of the European Union member states and point at financial aspects of the state aid supporting employment comparing it with situation in the Republic of Croatia. Furthermore, they present an overview of procedure which should be applied in cases of state aid subsidising employment as well as of its financing in the Republic of Croatia.

Key words: employment, state aid, EU, Croatia.

Zusammenfassung

BESCHÄFTIGUNGSBEIHILFEN IM LICHT DER ALLGEMEINEN VERORDNUNG ÜBER GRUPPENFREISTELLUNGEN UND ERFAHRUNGEN DER EU- MITGLIEDSTAATEN

Die vorliegende Arbeit beabsichtigt die Regelung der Beschäftigungsbeihilfen systematisch darzustellen. Dazu wird zunächst der allgemeine Begriff der staatlichen Beihilfen, wie auch die Zuteilung und Kontrolle von staatlichen Beihilfen analysiert. Im Anschluss werden Beschäftigungsbeihilfen durch Bestimmungen der Allgemeinen Verordnung über Gruppenfreistellungen (Nr. 800/2008) und durch andere relevante Rechtsquellen untersucht.

Am Beispiel der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der einzelnen EU-Mitgliedstaaten wird auf die häufigsten Probleme im Verfahren von Beihilfenzuteilung hingewiesen, was für die Praxis im Bereich der staatlichen

Beihilfen der Republik Kroatien wichtig ist. An Hand einer vergleichenden Methode machen die Autoren auf den finanziellen Aspekt von Beschäftigungsbeihilfen durch die Praxis der EU-Mitgliedstaaten im Vergleich zu der Lage in der Republik Kroatien aufmerksam. Darüber hinaus werden Verfahren und Finanzierungsweisen der Beschäftigungsbeihilfen in der Republik Kroatien festgelegt.

Schlüsselwörter: Beschäftigung, staatliche Beihilfen, EU, Kroatien.

Riassunto

GLI AIUTI STATALI PER L'OCCUPAZIONE ALLA LUCE DEL REGOLAMENTO GENERALE DI ESENZIONE PER CATEGORIA E DELLE ESPERIENZE DEGLI STATI MEMBRI DELL'UE

Nel contributo si cerca di esporre in maniera sistematica la disciplina degli aiuti statali per l'occupazione, *in primis* analizzando la nozione di aiuto statale in generale, il meccanismo di attribuzione ed il controllo, e ciò ai fini di una maggiore comprensione del termine aiuto per l'occupazione. Gli aiuti statali per l'occupazione vengono esaminati attraverso le disposizioni del regolamento generale di esenzione per categoria (n. 800/2008), come pure attraverso le disposizioni delle altre fonti legali rilevanti.

Mediante la giurisprudenza della Corte di giustizia e degli Stati membri dell'Unione europea si pongono in rilievo le più frequenti questioni che sorgono con riguardo ai provvedimenti di attribuzione degli aiuti statali, il che ha importanza pratica anche nella Repubblica di Croazia per quanto concerne il settore degli aiuti statali.

Il metodo comparato permette di osservare l'aspetto economico degli aiuti statali per l'occupazione nelle esperienze degli Stati membri dell'UE, consentendo, inoltre, di paragonarlo con la situazione presente nella Repubblica di Croazia. Si offre altresì un'indagine sul procedimento e sul finanziamento degli aiuti statali per l'occupazione nella Repubblica di Croazia.

Parole chiave: occupazione, aiuti statali, UE, Croazia.