



KOMISIJA ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Broj: 01-

Podgorica, 7. decembar 2015. godine

Na osnovu člana 10 stav 1, tačka 1 i člana 19 stav 4 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG" br. 74/09 i 54/11) i člana 196 ZUP-a ("Službeni list RCG", br. 60/03 i 32/11), Komisija za kontrolu državne pomoći, na sjednici održanoj 7. decembra 2015. godine, donijela je

RJEŠENJE

Prijedlog Uredbe o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica ocijenjen je kao neusklađen sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u decembru 2014. godine dostavilo Komisiji za kontrolu državne pomoći prvi nacrt Prijedloga Uredbe o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica (akt broj: 100-142/14-7 od 02. decembra 2014. godine). Obzirom da je u međuvremenu Uredba prošla međuresorsko usklađivanje, ista je zvanično predložena u novembru 2015. godine (akt broj: 100-143/15-5 od 26. novembra 2015. godine), na ocjenu usklađenosti sa pravilima državne pomoći.

OPIS

Uprkos ostvarenom ekonomskom rastu u Crnoj Gori, tranzicioni procesi koji su se odvijali, generisali su relativno visoku stopu nezaposlenosti i niske stope aktivnosti i zaposlenosti. Takođe je važno istaći da je dugoročna nezaposlenost posebno nepovoljna karakteristika tržišta rada, te da stoga adekvatno rješavanje iste predstavlja jedan od glavnih razloga propisivanja i primjene mjera aktivne politike zapošljavanja.

Imajući u vidu da se na evidenciji Zavoda za zapošljavanje na kraju septembra 2015. godine nalazilo 33.231 nezaposlenih lica, konstatovano je da je u odnosu na isti period prethodne godine broj nezaposlenih povećan za 7,08%. Takođe, od ukupnog broja nezaposlenih lica dugoročno nezaposleno tj. na zaposlenje preko jedne godine je čekalo 17.163 lica ili 55,11 %, preko tri godine 9.187 lica ili 29,55%, a preko 5 godina 6.401 ili 20,59% lica (na isti dan prethodne godine: 58,02%; 29,55%; 20,59%). U strukturi nezaposlenih lica starosti preko 50 godina je 8.293 ili 26,67% (na isti dan prethodne godine 9.313 ili 29,5%), dok je lica starosti do 25 godina bilo 5.965 ili 19,18% (na isti dan prethodne godine 5.140 ili 16,28%).

S tim u vezi, a kada se sagledava regionalni aspekt nezaposlenosti, stopa registrovane nezaposlenosti je najveća u sjevernom regionu (na primjer: Bijelo Polje 24,5%, Andrijevica 31,52%, Berane 18,16%, Pljevlja 19,95), dok je stopa registrovane nezaposlenosti niža u južnom regionu (na primjer: Budva 7,12%, Bar 10,52%, Herceg Novi 8,94%, Kotor 8,09%).

Kada su u pitanju kategorije teže zapošljivih lica, najčešće su to lica koja duže čekaju na zaposlenje, starija lica koja su ostala bez posla zbog stečaja preduzeća ili kao tehnno-ekonomski višak, koja lica nemaju kvalifikacije koje se sada traže na tržištu rada, kao i nezaposlena lica RE (Romi i Egipćani) populacije. Takođe, evidentan je i problem zapošljavanja mladih i visokoškolaca.

Motivacija poslodavaca u ovom slučaju jeste da se utiče na tržište rada, primjenom pravila državne pomoći, gdje bi se najveći pozitivan uticaj ogledao u što većem broju zapošljavanja lica u nepovoljnom položaju, tj. teže zapošljivih lica. Treba uzeti u obzir da se mogućnost korišćenja subvencija za zapošljavanje predviđenih Uredbom odnosi na oko 12.000 lica, ili na oko 37% ukupnog broja nezaposlenih lica. Kako su Uredbom obuhvaćena lica koja spadaju u kategoriju lica u nepovoljnom položaju, odnosno lica koja se teže zapošljavaju, procjena je da bi se mjere Uredbe mogle odnositi na oko 5.000 lica ili na oko 40% nezapošljenih lica.

U skladu sa navedenim, cilj donošenja ove Uredbe jeste stimulisanje zapošljavanja gore pomenutih lica, putem šeme državne pomoći, koja ujedno predstavlja i mjeru aktivne politike zapošljavanja u Crnoj Gori.

Prijedlogom Uredbe predviđa se državna pomoć poslodavcima, u smislu subvencija tj. poreskih olakšica, za zapošljavanje lica koji spadaju u kategorije teže zapošljivih lica. S tim u vezi, definisano je da se pojam određenih kategorija nazaposlenih lica odnosi na:

- lice starije od 50 godina života, koje živi kao samohrana osoba sa jednim ili više izdržavanih lica;
- lice koje nije bilo u radnom odnosu u prethodnih šest mjeseci;
- lice koje nije završilo srednje obrazovanje ili stručnu kvalifikaciju ili koje je završilo redovno obrazovanje, a najduže dvije godine nakon toga nije imalo zasnovan radni odnos;
- lice koje pripada populaciji Roma i Egipćana.

Međutim, Uredbom nije precizno definisano koji su opravdani troškovi, uzimajući u obzir da je njihovo definisanje obavezno da bi se primijenile mjere državne pomoći. Takođe, u Uredbi nije preciziran maksimalni dozvoljen intezitet pomoći, odnosno ne postoji maksimalni procenat koji bi se subvencionisao poslodavcima, a koji je određen u vezi sa opravdanim troškovima.

Potrebno je naglasiti da Prijedlogom Uredbe nije propisan jedan od važnih kriterijumima za dobijanje države pomoći, a odnosi se na to da poslodavac, da bi bio

prihvatljiv za ostvarivanje prava na subvenciju, mora ostvariti neto porast broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih u proteklih 12 mjeseci¹.

U cilju potpunog usklađivanja Prijedloga Uredbe sa pravilima EU, neophodno je definisati koji su sekori izuzeti u slučaju dodjele državne pomoći za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica, kao i pravila kumulacije u slučaju dodjele pomoći za iste opravdane troškove po nekom drugom pravnom osnovu.

OCJENA

Prijedlog Uredbe o subvencijama za zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih lica trebalo bi da bude sačinjen na način da se unaprijede i usavrše postojeća pravila, kao i da se doprinese potpunijoj harmonizaciji sa evropskim pravilima iz ove oblasti i pravilima koja se tiču načina dodjele državne pomoći. Naime, Crna Gora se, u kontekstu usklađivanja pravne regulative sa pravnom tekovinom Evropske unije, obavezala da će, u okviru pregovaračkog poglavlja 8 (konkurencija i državna pomoć) svaki akt kojim se predviđa dodjela državne pomoći uskladiti sa pravilima o državnoj pomoći.

Komisija za kontrolu državne pomoći je ustanovila da su sredstva za finansiranje subvencija definisanih Prijedlogom Uredbe sredstva državne pomoći jer ispunjavaju kriterijume iz člana 2 Zakona, što znači da šema državne pomoći ispunjava 4 kumulativna kriterijuma, odnosno: radi se o **javnim sredstvima**, tj. sredstvima koja bi predstavljala prihod državnog budžeta (porez na dohodak fizičkih lica i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje). Nadalje, predlog mjera iz Uredbe favorizuje poslodavce koje zaposle određene kategorije nezaposlenih lica, te je samim tim **selektivan**, pa se takvi poslodavci dovode u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurente, što u daljem znači da stiču **ekonomsku prednost**. U krajnjem ovakva dodjela pomoći, odnosno subvencionisanje pri zapošljavanju određenih kategorija nezaposlenih lica moglo bi **potencijalno da dodvede do narušenja konkurencije** na tržištu rada.

Prijedlogom Uredbe je propisano:

- *Jasna definicija primjenljivog instrumenta pomoći*, kako je objašnjeno u članu 1;
- *Jasna definicija određenih kategorija nezaposlenih lica*, kako je objašnjeno u članu 2;
- *Trajanje šeme državne pomoći*, definisano članom 2, stavom 3: „Poslodavac može da koristi subvenciju najduže 12 mjeseci od dana zapošljavanja lica iz stava 1 ovog člana“.

Međutim, Prijedlogom Uredbe nije propisano sledeće:

- *Neto povećanje broja zaposlenih*,
- *Opravdani troškovi za koje se može dodijeliti državne pomoć*,
- *Dozvoljeni intezitet pomoći koji može biti dodijeljen*

¹ Definicija prema GBER-u: neto povećanje broja zaposlenih je povećanje broja zaposlenih u određenoj poslovnoj jedinici u odnosu na prosječan broj tokom prethodnog perioda, od kojeg se oduzimaju sva radna mjesta izgubljena tokom tog perioda, a broj osoba zaposlenih na puno radno vrijeme, sa skraćanim radnim vremenom i sezonski zaposlenih osoba uračunava se u odgovarajućim djelovima njihovih godišnjih jedinica rada.

- *Sektori koji su izuzeti prilikom primjene pravila koja se odnose na subvencionisanje određenih kategorija nezaposlenih lica, kao i poslodavci koji nemaju pravo na korišćenje subvencija,*
- *Pravila kumulacije u slučaju dodjele pomoći za iste opravdane troškove, po nekom drugom pravnom osnovu.*

Imajući u vidu navedeno, Komisija je donijela Rješenje i odlučila kao u dispozitivu.

PRAVNA POUKA: Ovo Rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda u roku od 30 dana od dana prijema rješenja.

PREDSJEDNIK KOMISIJE,
Mitar Bajčeta