

II

(Oznámenia)

OZNÁMENIA INŠTITÚCIÍ A ORGÁNOV EURÓPSKEJ ÚNIE

KOMISIA

Oznámenie Komisie – Kritériá pre analýzu zlučiteľnosti štátnej pomoci na podporu vzdelávania podliehajúcej individuálnej notifikačnej povinnosti

(2009/C 188/01)

1. ÚVOD

1. Európska rada na zasadnutí v Lisabone v marci 2000 stanovila pre Európsku úniu strategický cieľ, aby sa stala najkonkurencieschopnejšou a najdynamickejšou znalostnou ekonomikou na svete. V záveroch zo zasadnutia v Lisabone sa zdôraznila rozhodujúca úloha vzdelávania a odbornej prípravy ako hlavných nástrojov na zvýšenie ľudského kapitálu a jeho vplyvu na rast, produktivitu a zamestnanosť. Vzdelávanie má na spoločnosť ako celok zvyčajne pozitívne vonkajšie účinky, pretože rozširuje ponuku kvalifikovaných pracovníkov pre podniky, zvyšuje konkurencieschopnosť hospodárstva a podporuje spoločnosť opierajúcu sa o poznatky a schopnú nastúpiť na inovatívnejšiu cestu rozvoja.
2. Podniky však môžu poskytovať nižšiu než spoločensky optimálnu úroveň vzdelávania, ak zamestnanci môžu slobodne meniť zamestnávateľov a prospech z týchto zamestnancov, ktorým poskytli vzdelanie, budú teda mať iné podniky. Prejavuje sa to najmä pri vzdelávaní zameranom na zručnosti, ktoré je možné využiť aj v iných podnikoch. Štátna pomoc môže prispieť k vytváraniu dodatočných stimulov pre zamestnávateľov, aby poskytovali vzdelanie na úrovni, ktorá je spoločensky žiaduca.
3. Toto oznámenie obsahuje usmernenie o kritériách, ktoré bude Komisia používať pri posudzovaní opatrení pomoci na podporu vzdelávania. Zámerom tohto usmernenia je zabezpečiť transparentnosť odôvodnení Komisie a vytvoriť predvídateľnosť a právnu istotu. Podľa článku 6 ods. 1 písm. g) nariadenia Komisie (ES) č. 800/2008 zo 6. augusta 2008 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné so spoločným trhom podľa článkov 87 a 88 zmluvy (Všeobecné nariadenie o skupinových výnimkách) ⁽¹⁾ sa toto usmernenie vzťahuje na každú individuálnu pomoc na podporu vzdelávania poskytnutú *ad hoc* alebo na základe schémy, ak je jej ekvivalent grantu vyšší ako 2 milióny EUR na jeden vzdelávací projekt.
4. Kritériá stanovené v tomto usmernení sa nebudú uplatňovať mechanicky. Úroveň posudzovania Komisie a druh informácií, môže bude požadovať, budú úmerné riziku narušenia hospodárskej súťaže. Rozsah analýzy bude závisieť od povahy prípadu.

2. POZITÍVNE ÚČINKY POMOCI

2.1. Existencia zlyhania trhu

5. Kvalifikovaní pracovníci prispievajú k zvyšovaniu produktivity a konkurencieschopnosti podnikov. Zamestnávateľia a zamestnanci však môžu napriek tomu z viacerých dôvodov do vzdelávania investovať menej. Zamestnanci môžu obmedziť svoje investície do vzdelávania, ak sa chcú vyhnúť riziku,

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 214, 9.8.2008, s. 3. Pri pomoci *ad hoc* na podporu vzdelávania pre veľký podnik, ktorá neprekračuje strop 2 mil. EUR bude Komisia primerane uplatňovať zásady uvedené v tomto oznámení, avšak menej podrobným spôsobom.

majú nedostatok finančných prostriedkov alebo majú ťažkosti so signalizáciou svojej úrovne nadobudnutých vedomostí budúcim zamestnávateľom.

6. Podniky môžu upustiť od vzdelávania svojej pracovnej sily na úrovni, ktorá by bola optimálna pre spoločnosť ako celok. Príčinou je zlyhanie trhu spojené s pozitívnymi vonkajšími účinkami vzdelávania a pre ťažkosti spojené s možnosťou prisvojenia si prínosu tohto vzdelávania, ak zamestnanci môžu slobodne meniť zamestnávateľov. Podniky môžu investovať do vzdelávania menej, ak sa obávajú, že po získaní vzdelania zamestnanec odíde skôr, než sa podniku investícia vráti. Podniky nemusia byť ochotné poskytovať svojim pracovníkom dostatočné vzdelanie, pokiaľ sa im táto investícia rýchlo nevráti, pokiaľ tu nejde o vzdelávanie, ktoré je špecifické pre potreby príslušnej spoločnosti, alebo pokiaľ nemôžu zamestnancovi, ktorému poskytli vzdelanie, doložkou v zmluve zabrániť v odchode z podniku skôr, než budú náklady na vzdelávanie amortizované alebo výdavky na vzdelávanie (prípadne ich časť) vrátené.
7. Podnik môže nedostatočne investovať do vzdelávania hoci by sa mu investícia v plnej miere vrátila, avšak jej súkromný prínos by bol menší, než prínos pre spoločnosť ako celok. Takéto pozitívne vonkajšie účinky vzdelávania sa môžu objaviť, najmä ak sa vzdelávaním zvyšujú prenosné zručnosti, t. j. zručnosti, ktoré sa dajú využiť vo viac ako jednom podniku. Naproti tomu špecifické vzdelávanie prináša zvýšenie produktivity v príslušnom podniku a podniky si ho môžu ľahko prisvojiť⁽¹⁾. Rozsah pozitívnych vonkajších účinkov špecifického vzdelávania je teda menej výrazný než rozsah takýchto vonkajších účinkov v prípade všeobecného vzdelávania.
8. Ak sú náklady podnikov na vzdelávanie znevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov so zdravotným postihnutím⁽²⁾ vyššie a prínos tohto vzdelávania je neistý, existovať motivácia vzdelávať takéto skupiny pracovníkov menej. Dá sa však očakávať, že vzdelávanie znevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov so zdravotným postihnutím bude mať zvyčajne pre spoločnosť ako celok pozitívne vonkajšie účinky⁽³⁾.
9. Členské štáty by mali preukázať, že existuje zlyhanie trhu, ktoré odôvodňuje pomoc. Komisia bude pri svojej analýze posudzovať okrem iného tieto prvky:
 1. Povaha vzdelávania – či je: i) špecifické alebo ii) všeobecné v zmysle článku 38 nariadenia (ES) č. 800/2008; jeden vzdelávací projekt sa môže skladať zo všeobecnej aj špecifickej časti; všeobecné vzdelávanie bude mať viac pozitívnych externalít.
 2. Prenosnosť zručností získaných v rámci vzdelávania; čím sú zručnosti prenosnejšie, tým je pravdepodobnosť pozitívnych vonkajších účinkov väčšia; vzdelávanie sa bude považovať za vzdelávanie poskytujúce prenosné zručnosti, ak napríklad:
 - a) vzdelávanie organizuje spoločne niekoľko samostatných podnikov, alebo ak ho môžu využiť zamestnanci rôznych podnikov;
 - b) vzdelávanie je certifikované, jeho absolventi získajú uznávaný diplom alebo toto vzdelávanie potvrdili verejné orgány alebo inštitúcie;
 - c) vzdelávanie je zamerané na tie kategórie zamestnancov, ktoré sa vyznačujú vysokým stupňom fluktuácie v podniku a v príslušnom odvetví;
 - d) vzdelávanie by zamestnanec mohol využiť aj mimo jeho súčasného pracovného miesta (budúce zamestnanie v inom podniku, spoločenský život, osobný prospech atď).
 3. Účastníci vzdelávania: zahrnutie pracovníkov so zdravotným postihnutím alebo znevýhodnených pracovníkov môže zvýšiť pozitívne externality vzdelávania.

⁽¹⁾ Spoločnosti si však môžu prisvojiť aj vonkajšie účinky všeobecného vzdelávania prostredníctvom osobitných doložiek v zmluvách, v ktorých sa požaduje, aby vyškolený zamestnanec zostal v spoločnosti určitý čas po získaní takejto vzdelania.

⁽²⁾ Definícia pracovníkov so zdravotným postihnutím a znevýhodnených pracovníkov je uvedená v článku 2 nariadenia (ES) č. 800/2008.

⁽³⁾ Napríklad spoločnosť bude pripisovať vzdelaniu, ktoré získava mladý a nízkokvalifikovaný pracovník, väčší význam než podnik, ktorý ho vníma z pohľadu domnejšej alebo skutočne nižšej produktivity.

2.2. Štátna pomoc ako vhodný politický nástroj

10. Štátna pomoc nie je jediným politickým nástrojom, ktorý majú členské štáty k dispozícii na podporu vzdelávania. Vzdelávania sa väčšinou poskytuje prostredníctvom vzdelávacích systémov (napr. univerzít, škôl, odborného vzdelávania, ktoré poskytujú alebo sponzorujú štátne orgány). Vzdelávanie si môžu zabezpečovať aj jednotlivci samostatne s podporou svojich zamestnávateľov alebo bez nej.
11. Ak členské štáty zväzili aj iné politické možnosti a preukázalo sa, že použitie selektívneho nástroja, akým je štátna pomoc pre konkrétny podnik, je výhodné, dotknuté opatrenia sa budú považovať za vhodný nástroj. Komisia bude zohľadňovať najmä každé posudzovanie vplyvu navrhnutého opatrenia, ktoré členský štát mohol vykonať.

2.3. Stimulačný účinok a nevyhnutnosť pomoci

12. Štátna pomoc na podporu vzdelávania musí mať za následok zmenu správania príjemcu pomoci, aby poskytoval viac vzdelávania a/alebo lepšie vzdelávanie, než by poskytoval bez pomoci. Ak k takémuto zvýšeniu kvantity alebo kvality plánovanej vzdelávacej činnosti nedôjde, pomoc sa považuje za pomoc bez stimulačného účinku.
13. Stimulačný účinok sa zisťuje kontrafaktickou analýzou, porovnávaním úrovni plánovaného vzdelávania s pomocou a bez nej. Väčšina zamestnávateľov považuje za potrebné školiť svoje pracovné sily, aby zabezpečili riadne fungovanie svojich podnikov. Nie je možné predpokladať, že štátna pomoc na vzdelávania, najmä pri špecifickom vzdelávaní, je vždy nevyhnutná.
14. Členské štáty by mali Komisii preukázať existenciu stimulačného účinku a nevyhnutnosť pomoci. Po prvé, príjemca musí podať žiadosť o pomoc príslušnému členskému štátu skôr, než začne s realizáciou vzdelávacieho projektu. Po druhé, členský štát musí preukázať, že štátna pomoc bude viesť v porovnaní so situáciou bez pomoci k zvýšeniu objemu, kvality, rozsahu alebo počtu cielených účastníkov vzdelávacieho projektu. Dodatočné vzdelávanie, ktoré sa poskytuje s pomocou sa môže prejavíť napríklad väčším počtom hodín vzdelávania alebo kurzov, väčším počtom účastníkov, prechodom zo špecifického vzdelávania pre podnik na všeobecné vzdelávanie alebo zvýšením účasti určitých kategórií znevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov so zdravotným postihnutím.
15. Komisia bude vo svojej analýze posudzovať okrem iného tieto prvky:
 - a) interné dokumenty príjemcu pomoci o nákladoch na vzdelávanie, rozpočtoch, účastníkoch, obsahu a časovom rozvrhu pre dve situácie: vzdelávanie s pomocou a vzdelávanie bez pomoci;
 - b) existencia právneho záväzku pre zamestnávateľov poskytovať určitý druh vzdelávania (napr. o bezpečnosti): ak takýto záväzok existuje, Komisia zvyčajne dospeje k záveru, že stimulačný účinok nie je prítomný;
 - c) dôveryhodnosť predloženého projektu, napr. odvolaním sa na rozpočty na vzdelávanie za predchádzajúce roky a porovnaním s nimi;
 - d) vzťah medzi programom vzdelávania a podnikateľskými aktivitami príjemcu pomoci: čím je vzťah medzi nimi užší, tým je stimulačný účinok menej pravdepodobný. Vzdelávanie týkajúce sa zavádzania novej technológie do špecifického odvetvia pravdepodobne nebude mať stimulačný účinok, pretože podniky nemajú inú možnosť a musia zaškoliť svoje pracovné sily na novozavedenú technológiu.

2.4. Proporcionalita pomoci

16. Členský štát musí preukázať, že pomoc je nevyhnutná a že jej výška je obmedzená na minimum pre dosiahnutie účelu pomoci.

Oprávnené náklady sa musia vypočítať v súlade s článkom 39 nariadenia (ES) č. 800/2008 a musia sa obmedziť na náklady vyplývajúce zo vzdelávacích činností, ktoré by sa bez pomoci neuskutočnili.

Členské štáty by mali poskytnúť dôkaz, že výška pomoci nepresahuje tú časť oprávnených nákladov, ktorú si podnik nemôže prisvojiť⁽¹⁾. Intenzity pomoci rozhodne nesmú nikdy prekročiť intenzity stanovené v článku 39 nariadenia (ES) č. 800/2008 a budú sa uplatňovať na oprávnené náklady⁽²⁾.

3. NEGATÍVNE ÚČINKY POMOCI

17. Ak je pomoc proporcionálna na dosiahnutie účelu pomoci, negatívne účinky pomoci budú pravdepodobne obmedzené a analýza negatívnych účinkov možno nebude potrebná⁽³⁾. Avšak v niektorých prípadoch, dokonca aj keď je pomoc pre konkrétny podnik potrebná a proporcionálna na zväčšenie rozsahu poskytovaného vzdelávania, môže mať pomoc za následok zmenu správania príjemcu, ktorá značne narúša hospodársku súťaž. V takýchto prípadoch bude Komisia vykonávať dôkladnú analýzu narušenia hospodárskej súťaže. Rozsah narušenia spôsobeného pomocou sa môže meniť v závislosti od charakteristiky pomoci a trhov, ktoré ovplyvňuje⁽⁴⁾.
18. Charakteristiky pomoci, ktoré môžu ovplyvniť pravdepodobnosť a rozsah narušenia:
- a) selektívnosť;
 - b) veľkosť pomoci;
 - c) opakovanie a trvanie pomoci;
 - d) účinok pomoci na náklady podniku.
19. Napríklad schéma vzdelávania podnecujúca väčšinu podnikov v členskom štáte všeobecne k väčšiemu vzdelávaniu pracovníkov bude mať pravdepodobne odlišný účinok na trh ako veľmi vysoká pomoc poskytnutá jedinému podniku s cieľom umožniť mu zvýšiť úroveň vzdelania. Veľmi vysoká pomoc pravdepodobne naruší hospodársku súťaž viac, pretože sa zníži schopnosť konkurentov príjemcu súťažiť⁽⁵⁾. Narušenie bude ešte väčšie, ak náklady na vzdelávanie tvoria v podniku príjemcu vysoký podiel na celkových nákladoch.
20. Pri posudzovaní charakteristiky trhu, ktorá môže poskytnúť oveľa presnejší obraz o pravdepodobnom dosahu pomoci, bude Komisia okrem iného posudzovať:
- a) štruktúru trhu a
 - b) charakteristiku odvetvia alebo priemyslu.
21. Štruktúra trhu sa bude posudzovať prostredníctvom koncentrácie trhu, veľkosti podnikov⁽⁶⁾, diferenciácie výrobkov⁽⁷⁾ a prekážok pre vstup na trh a jeho opustenie. Po vymedzení relevantného trhu sa vypočítajú trhové podiely a miery koncentrácie. Vo všeobecnosti sa predpokladá, že čím menej je podnikov, tým väčší je ich podiel na trhu a slabšia hospodárska súťaž⁽⁸⁾. Ak je dotknutý trh koncentrovaný, existujú tu veľké prekážky pre vstup na trh⁽⁹⁾ a príjemca pomoci je na ňom hlavným subjektom, potom je pravdepodobnosť, že konkurenti budú musieť v reakcii na pomoc zmeniť svoje správanie, vyššia.
-
- ⁽¹⁾ Rovná sa tej časti dodatočných nákladov na vzdelávanie, ktoré sa spoločnosti nemôžu vrátiť priamym využívaním zručností, ktoré jej zamestnanci získali počas vzdelávania.
- ⁽²⁾ Pozri aj prípady zo súčasnej súdnej praxe, napr. C 35/2007, Pomoc na podporu vzdelávania pre Volvo Cars v Gente, rozhodnutie Komisie 2008/948/EC z 23. júla 2008 o opatreniach Nemecka v prospech spoločnosti DHL a letiska Lipsko/Halle (Ú. v. EÚ L 346, 23.12.2008, s. 1) a rozhodnutie Komisie 2007/612/EC zo 4. apríla 2007 o štátnej pomoci C 14/06, ktorú Belgicko zamýšľa poskytnúť spoločnosti General Motors Belgium v Antverpách (Ú. v. EÚ L 243, 18.9.2007, s. 71).
- ⁽³⁾ Okrem toho, ak by trh práce fungoval dokonale, mohli by zamestnanci vzhľadom na nadobudnuté vzdelanie získať vyššie platy za svoje lepšie zručnosti a internalizovať vonkajšie účinky vzdelávania.
- ⁽⁴⁾ Pomoc môže ovplyvniť niekoľko trhov, pretože dosah pomoci sa nemusí obmedziť len na trhy, na ktorých pôsobí príjemca pomoci, ale môže sa rozšíriť aj na iné trhy, napríklad na trhy so vstupnými materiálmi.
- ⁽⁵⁾ Malo by sa však uviesť, že pomoc na podporu vzdelávania poskytnutá celému odvetviu v jednom členskom štáte môže viesť k narušeniu obchodovania medzi členskými štátmi.
- ⁽⁶⁾ Veľkosť podniku možno určiť na základe trhových podielov, ako aj obratu a/alebo počtu zamestnancov.
- ⁽⁷⁾ Čím je stupeň diferenciácie výrobkov nižší, tým väčší je dosah pomoci na zisky konkurentov.
- ⁽⁸⁾ Je však dôležité uviesť, že na niektorých trhoch hospodárska súťaž funguje, aj keď je na nich len málo podnikov.
- ⁽⁹⁾ Malo by sa však uviesť, že niekedy poskytnutie pomoci pomáha prekonať prekážky pre vstup na trh a umožňuje novým podnikom vstupovať na trh.

22. Pri skúmaní charakteristík odvetvia sa Komisia bude venovať aj otázke významu kvalifikovanej pracovnej sily pre podnik, existencii nadmernej kapacity, či trhy v odvetví sú rastúce, rozvinuté alebo upadajúce, a aké stratégie financovania vzdelávania sa uplatňujú u konkurentov (štátna pomoc, zamestnanci, zamestnávateľa). Pomoc na podporu vzdelávania v upadajúcom priemyselnom odvetví môže napríklad zvýšiť riziko narušenia hospodárskej súťaže tým, že udržiava v chode neefektívny podnik.
23. Pomoc na podporu vzdelávania môže v osobitných prípadoch viesť k narušeniam hospodárskej súťaže vo vzťahu k vstupu na trh a opusteniu trhu, vplyvu na obchodné toky a vytlačaniu investícií do vzdelávania.

Vstup na trh a opustenie trhu

24. Na trhu s fungujúcou hospodárskou súťažou predávajú podniky výroby, ktoré prinášajú zisk. Štátna pomoc zmenou nákladov mení ziskovosť, a môže teda ovplyvniť rozhodnutie podniku, či výrobok ponúkne, alebo nie. Napríklad štátna pomoc, ktorou by sa znížili bežné náklady na výrobu, ako sú náklady na vzdelávanie zamestnancov, môže podnietiť vstup na trh a umožniť, aby sa na trh dostali výrobky s inak slabou obchodnou perspektívou na úkor efektívnejších konkurentov.
25. Dostupnosť štátnej pomoci môže taktiež ovplyvniť rozhodnutie podniku opustiť trh, na ktorom už pôsobí. Štátna pomoc na podporu vzdelávania by mohla znížiť veľkosť strát a umožniť, aby podnik zostal na trhu dlhšie – čo môže znamenať, že namiesto nich by trh museli opustiť iné, efektívnejšie podniky, ktoré nedostávajú pomoc.

Vplyv na obchodné toky

26. Štátna pomoc na podporu vzdelávania môže spôsobiť, že niektoré oblasti budú mať výhodnejšie podmienky na výrobu ako iné. Môže to mať za následok presun obchodných tokov v prospech oblastí, v ktorých sa takáto pomoc poskytuje.

Vytlačanie investícií do vzdelávania

27. Podniky sú motivované investovať do vzdelávania zamestnancov, aby sa udržali na trhu a dosahovali čo najvyššie zisky. Výška investície do vzdelávania, ktorú je určitý podnik ochotný realizovať, závisí aj od toho, koľko do vzdelávania investujú jeho konkurenti. Podniky, ktoré dotuje štát, môžu znížiť vlastné investície. Naopak, ak pomoc motivuje príjemcu pomoci viac investovať, konkurenti môžu zareagovať znížením vlastných výdavkov na vzdelávanie. Ak príjemcovia pomoci alebo ich konkurenti v snahe dosiahnuť ten istý cieľ investujú do vzdelávania menej v situácii, keď sa pomoc poskytuje, než keď sa neposkytuje, potom takáto pomoc vytláča ich súkromné investície do vzdelávania zamestnancov.

4. OVERENIE VYVÁŽENOSTI A ROZHODNUTIE

28. Posledným krokom analýzy je zhodnotenie, do akej miery prevážia pozitívne účinky pomoci nad jej negatívnymi účinkami. Hodnotí sa každý prípad samostatne. Aby overila vyváženosť pozitívnych a negatívnych účinkov, bude Komisia tieto účinky posudzovať a celkovo zhodnotí ich dosah na výrobcov a spotrebiteľov na každom dotknutom trhu. Pokiaľ nebudú ľahko dostupné kvantitatívne informácie, Komisia použije na účely posúdenia kvalitatívne informácie.
29. Ak bude pomoc nevyhnutná, dobre zameraná a proporcionálna pre konkrétny podnik na zvýšenie jeho činnosti v oblasti vzdelávania a tento nárast v oblasti vzdelávania bude viac prínosný pre spoločnosť než pre príjemcu pomoci, je pravdepodobné, že Komisia prijme pozitívnejšie stanovisko a pripustí vyšší stupeň narušenia hospodárskej súťaže.