

Oznámenie Komisie – Kritériá pre analýzu zlučiteľnosti štátnej pomoci pre zamestnávanie znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím podliehajúcej individuálnej notifikačnej povinnosti

(2009/C 188/02)

1. ÚVOD

1. Ústredným cieľom hospodárskej a sociálnej politiky Spoločenstva a jeho členských štátov je podpora zamestnanosti a sociálnej súdržnosti. Nezamestnanosť, a najmä štrukturálna nezamestnanosť, zostáva v niektorých častiach Spoločenstva stále vážnym problémom a určité kategórie pracovníkov majú naďalej ťažkosti pri vstupe na pracovný trh. Štátna pomoc vo forme dotácií na mzdové náklady, pričom mzdové náklady znamenajú celkovú sumu, ktorú má príjemca pomoci skutočne zaplatiť v súvislosti s príslušným pracovným miestom a ktorá zahŕňa: a) hrubú mzdu pred zdanením a b) povinné odvody, ako sú odvody do systému sociálneho zabezpečenia a c) náklady na starostlivosť o deti a rodičov (ďalej len „dotácie na mzdy“) môže byť pre podniky dodatočným stimulom na zvýšenie úrovne zamestnávania znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím. Cieľom tejto pomoci je teda podnietiť prijímanie cieľových kategórií pracovníkov.
2. Toto oznámenie obsahuje usmernenie o kritériách, ktoré bude Komisia uplatňovať pri posudzovaní štátnej pomoci vo forme dotácií na mzdy, ktorá sa musí individuálne notifikovať podľa článku 6 ods. 1 písm. h) až i) 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⁾. Zámerom tohto usmernenia je zabezpečiť transparentnosť odôvodnení Komisie a vytvoriť predvídateľnosť a právnu istotu.
3. Toto usmernenie sa vzťahuje na štátnu pomoc vo forme dotácií na mzdy pre znevýhodnených pracovníkov, značne znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím v zmysle článku 2 ods. 18 až 20 nariadenia (ES) č. 800/2008. Toto usmernenie sa bude uplatňovať na každé opatrenie individuálnej pomoci poskytnutej ad hoc alebo na základe schémy, ak je jej ekvivalent grantu vyšší ako 5 miliónov EUR na jeden podnik za rok pri zamestnávaní znevýhodnených pracovníkov a značne znevýhodnených pracovníkov (ďalej len „znevýhodnení pracovníci“) a vyšší ako 10 miliónov EUR na jeden podnik za rok pri zamestnávaní pracovníkov so zdravotným postihnutím ⁽²⁾.
4. Kritériá stanovené v tomto usmernení sa nebudú uplatňovať mechanicky. Úroveň posudzovania Komisie a druh informácií, ktoré môže požadovať, budú úmerné riziku narušenia hospodárskej súťaže. Rozsah analýzy bude závisieť od povahy prípadu.

2. POZITÍVNE ÚČINKY POMOCI

2.1. Existencia cieľa v spoločnom záujme

5. Určité kategórie pracovníkov sa stretávajú s osobitnými ťažkosťami pri hľadaní zamestnania, pretože ich zamestnávateľia považujú za menej produktívnych alebo majú voči nim predsudky. Takáto zdanlivá alebo skutočne nižšia produktivita môže byť zapríčinená nedostatkom pracovných skúseností (napríklad mladí pracovníci alebo dlhodobo nezamestnaní) alebo trvalým postihnutím. Z dôvodu ich zdanlivej alebo skutočnej nižšej produktivity by títo pracovníci boli pravdepodobne vylúčení z pracovného trhu, ak by zamestnávateľom nebola ponúknutá kompenzácia za ich zamestnanie.
6. Je spoločensky žiaduce, aby sa všetky kategórie pracovníkov začlenili do pracovného trhu. To znamená, že časť domáceho dôchodku sa môže prerozdeliť v prospech kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie dotýka. Štátna pomoc môže pomôcť znevýhodneným pracovníkom a pracovníkom so

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 214, 9.8.2008, s. 3.

⁽²⁾ Opatrenia individuálnej pomoci, ktoré sa vzťahujú na kompenzáciu dodatočných nákladov na zamestnávanie pracovníkov so zdravotným postihnutím a dodatočných nákladov vznikajúcich sociálnym podnikom, ktorých ekvivalent grantu je vyšší ako 10 miliónov EUR na jeden podnik za rok, sa budú vzhľadom na ich špecifickú povahu posudzovať na základe článku 87 ods. 3 písm. c) Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. V prípade ad hoc pomoci na zamestnávanie znevýhodnených pracovníkov, ktorá neprekračuje sumu 5 mil. EUR, a ad hoc pomoci pre veľké podniky na zamestnávanie pracovníkov s postihnutím, ktorá neprekračuje 10 mil. EUR, bude Komisia mutatis mutandis uplatňovať zásady uvedené v tomto usmernení, i keď nie tak obšírnym spôsobom.

zdravotným postihnutím vstúpiť na trh práce alebo zostať na ňom tým, že sa využije na úhradu dodatočných nákladov vzniknutých v dôsledku ich zdanlivo alebo skutočne nižšej produktivity.

7. Členské štáty by mali preukázať, že pomoc podporí splnenie cieľa v spoločnom záujme. Komisia bude vo svojej analýze posudzovať okrem iného tieto prvky:
- a) počet a kategórie pracovníkov, ktorých sa bude opatrenie týkať;
 - b) miery zamestnanosti pri tých kategóriách pracovníkov, ktorých sa bude opatrenie týkať, na vnútroštátnej a/alebo regionálnej úrovni a v príslušných podnikoch;
 - c) miery nezamestnanosti pri tých kategóriách pracovníkov, ktorých sa bude opatrenie týkať, na vnútroštátnej a/alebo regionálnej úrovni;
 - d) podskupiny širších kategórií pracovníkov so zdravotným postihnutím a znevýhodnených pracovníkov, ktoré ocitli na okraji spoločnosti.

2.2. Štátna pomoc ako vhodný politický nástroj

8. Štátna pomoc vo forme dotácií na mzdy nie je jediným politickým nástrojom, ktorý členské štáty majú k dispozícii na podporu zamestnávania znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím. Členské štáty môžu takisto použiť všeobecné opatrenia, akými sú zníženie zdanenia práce a sociálnych odvodov, podpora investícií do vzdelávania a odbornej prípravy, opatrenia na poskytnutie poradenstva a konzultačných služieb, pomoc nezamestnaným a ich vzdelávanie a zlepšovanie pracovného práva.
9. Ak členské štáty zvážili aj iné politické možnosti a preukázalo sa, že použitie selektívneho nástroja, akým je štátna pomoc pre konkrétnu spoločnosť, 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

10. Štátna pomoc na zamestnávanie znevýhodnených pracovníkov a pracovníkov so zdravotným postihnutím musí mať za následok zmenu správania príjemcu pomoci, aby výsledkom pomoci bolo čisté zvýšenie počtu znevýhodnených zamestnancov alebo zamestnancov so zdravotným postihnutím v príslušnom podniku. Novoprijatí znevýhodnení zamestnanci alebo zamestnanci so zdravotným postihnutím by mali obsadzovať len novovytvorené pracovné miesta alebo miesta, ktoré sa uvoľnili v dôsledku dobrovoľného odchodu pracovníkov, nespôsobilosti, odchodu do dôchodku kvôli veku, dobrovoľného skrátenia pracovného času alebo zákonného prepustenia za porušenie pracovnej disciplíny. Pracovné miesta uvoľnené v dôsledku prepustenia z dôvodu nadbytočnosti nesmú byť obsadené znevýhodnenými pracovníkmi alebo pracovníkmi so zdravotným postihnutím, na ktorých sa poskytujú dotácie. Štátna pomoc sa teda nemôže využiť na nahradenie pracovníkov, vo vzťahu ku ktorým podnik už nedostáva dotáciu a ktorí boli v dôsledku toho prepustení.
11. Členské štáty by mali Komisii preukázať existenciu stimulačného účinku a nevyhnutnosti pomoci. Po prvé, príjemca musí podať žiadosť o pomoc príslušnému členskému štátu skôr, než zamestná kategóriu pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka. Po druhé, členský štát musí preukázať, že dotácia na mzdy sa vypláca na znevýhodnených zamestnancov alebo zamestnancov so zdravotným postihnutím v podniku, ktorý by týchto pracovníkov bez poskytnutia pomoci do zamestnania neprijal.
12. Komisia bude vo svojej analýze posudzovať okrem iného tieto prvky:
- a) interné dokumenty príjemcu o nákladoch týkajúcich sa kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka pre dve situácie: s pomocou a bez pomoci;

- b) existujúce alebo minulé dotácie na mzdy v príslušnom podniku: kategórie a počet pracovníkov, na ktorých sa tieto dotácie vzťahujú;
- c) ročná fluktuácia kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka.

2.4. Proporcionalita pomoci

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

Členské štáty by mali poskytnúť dôkaz, že výška pomoci nepresahuje čisté dodatočné náklady na kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka v porovnaní s nákladmi na zamestnanie neznevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov bez zdravotného postihnutia. ⁽¹⁾

Intenzity pomoci rozhodne nesmú nikdy prekročiť hodnoty stanovené v článku 40 ⁽²⁾ a článku 41 ⁽³⁾ nariadenia (ES) č. 800/2008. Oprávnené náklady, na ktoré sa uplatňujú intenzity pomoci, sa musia vypočítavať v súlade s článkami 40 ⁽⁴⁾ a 41 ⁽⁵⁾ nariadenia (ES) č. 800/2008.

3. NEGATÍVNE ÚČINKY POMOCI

14. Ak je pomoc proporcionálna na dosiahnutie účelu pomoci, negatívne účinky pomoci budú pravdepodobne obmedzené a analýza negatívnych účinkov možno nebude potrebná. Avšak v niektorých prípadoch, dokonca aj keď je pomoc pre konkrétny podnik nevyhnutná a proporcionálna na zvýšenie zamestnanosti kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka, môže mať táto pomoc za následok zmenu správania príjemcu, ktorá značne narušá hospodársku súťaž. V takýchto prípadoch Komisia bude vykonávať dôkladnú analýzu narušenia hospodárskej súťaže. Rozsah narušenia spôsobeného pomocou sa môže meniť v závislosti od charakteristiky pomoci a trhov, ktoré ovplyvňuje. ⁽⁶⁾

15. 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.

16. Napríklad schéma pomoci na podnietenie podnikov v určitom členskom štáte všeobecne, aby zamestnávali viac znevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov so zdravotným postihnutím, bude mať pravdepodobne odlišný účinok na trh ako veľmi vysoká pomoc poskytnutá ad hoc jedinému podniku, aby mu umožnila zamestnať viac pracovníkov určitej kategórie. Veľmi vysoká pomoc pravdepodobne naruší hospodársku súťaž viac, pretože sa zníži schopnosť konkurentov súťažiť. Narušenie bude ešte väčšie, ak náklady na pracovné sily tvoria v podniku príjemcu vysoký podiel v rámci celkových nákladov.

⁽¹⁾ V čistých dodatočných nákladoch sa zohľadňujú náklady zodpovedajúce zamestnávaniu cieľových kategórií znevýhodnených pracovníkov alebo pracovníkov so zdravotným postihnutím (napr. pre nižšiu produktivitu) a výhody, ktoré príjemcovia pomoci zo zamestnávania takýchto osôb plynú (napr. pre zlepšenie imidžu spoločnosti).

⁽²⁾ Intenzita pomoci pri znevýhodnených pracovníkoch nesmie prekročiť 50 % oprávnených nákladov.

⁽³⁾ Intenzita pomoci pri zdravotným postihnutím nesmie prekročiť 75 % oprávnených nákladov.

⁽⁴⁾ Pri zamestnávaní znevýhodnených pracovníkov sú oprávnenými nákladmi mzdové náklady za obdobie najviac 12 mesiacov po prijatí do zamestnania. Keď je však príslušným pracovníkom značne znevýhodnený pracovník, oprávnenými nákladmi sú mzdové náklady za obdobie najviac 24 mesiacov po prijatí do zamestnania.

⁽⁵⁾ Pri zamestnávaní pracovníkov so zdravotným postihnutím sú oprávnenými nákladmi mzdové náklady za ľubovoľne dlhé obdobie, počas ktorého je pracovník so zdravotným postihnutím zamestnaný.

⁽⁶⁾ 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.

17. Pri posudzovaní charakteristiky trhu, ktorá môže poskytnúť oveľa presnejší obraz o pravdepodobnom dosahu pomoci, bude Komisia okrem iného posudzovať:
- a) štruktúru trhu;
 - b) charakteristiku odvetvia alebo priemyslu;
 - c) situáciu na vnútroštátnom/regionálnom trhu práce.
18. Štruktúra trhu sa bude posudzovať na základe koncentrácie trhu, veľkosti podnikov⁽¹⁾, významu diferenciacie výrobkov⁽²⁾ 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.⁽³⁾ Ak je dotknutý trh koncentrovaný, existujú tu veľké prekážky pre vstup na trh⁽⁴⁾ a príjemca pomoci je na ňom hlavným subjektom, potom je pravdepodobnosť, že konkurenti budú musieť v reakcii na pomoc zmeniť svoje správanie, napríklad odložiť alebo zrušiť uvedenie nového výrobku alebo technológie na trh alebo úplne odísť z trhu, vyššia.
19. Komisia bude skúmať aj charakteristiky odvetvia, ako je nadmerná kapacita, rastúce⁽⁵⁾, rozvinuté alebo upadajúce priemyselné odvetvia. Napríklad prítomnosť nadmernej kapacity alebo rozvinutých trhov v určitom priemyselnom odvetví môže zvýšiť riziko, že pomoc bude viesť k neefektívnosti a k presunom výroby medzi podnikmi, ktoré nemajú dotovaných pracovníkov.
20. Nakoniec sa dané opatrenie posúdi vzhľadom na situáciu na trhu práce, t. j. mieru nezamestnanosti a zamestnanosti, úroveň miezd a pracovné právo.
21. Dotácie na mzdy môžu v konkrétnych prípadoch viesť k narušeniam hospodárskej súťaže opísaným v bodoch 22 až 27.

Účinnok nahrádzania a presunu výroby

22. Účinnok pomoci v podobe nahrádzania je situáciou, keď sa pracovnými miestami určitej kategórie pracovníkov jednoducho nahradia pracovné miesta iných kategórií pracovníkov. Dotácia na mzdy, ktorá je zameraná na špecifickú podskupinu pracovníkov, delí pracovnú silu na dotovaných a nedotovaných pracovníkov a môže podnietiť podniky k tomu, aby nedotovaných pracovníkov nahradili dotovanými pracovníkmi. Spôsobuje to zmena v relatívnych mzdových nákladoch na dotovaných a nedotovaných pracovníkov⁽⁶⁾.
23. Keďže podniky, ktoré zamestnávajú dotovaných pracovníkov súťažajú na tých istých trhoch s tovarom a službami, ako tie podniky, ktoré nezamestnávajú dotovaných pracovníkov, dotácie na mzdy môžu prispieť k možnému zníženiu počtu pracovných miest v inej oblasti hospodárstva. Takáto situácia nastáva, ak podnik zamestnávajúci dotovaných pracovníkov zvýši produkciu, spôsobí presun výroby medzi podnikmi, ktoré nezamestnávajú dotovaných pracovníkov, čím pomoc vyvolá zanikanie nedotovaných pracovných miest.

Vstup na trh alebo jeho opustenie

24. Náklady na zamestnávanie tvoria súčasť bežných prevádzkových nákladov každého podniku. Je preto zvlášť dôležité, aby pomoc mala pozitívny účinok na zamestnanosť a aby podnikom neumožňovala iba znižovať náklady, ktoré by inak museli znášať. Napríklad dotácie na mzdy znižujú bežné náklady na výrobu, ako sú náklady na zamestnancov, a preto by zvýšili príťažlivosť vstupu na trh a umožnili by podnikom s inak slabou obchodnou perspektívou, aby vstúpili na trh alebo uviedli nové výrobky na úkor ich efektívnejších konkurentov.

⁽¹⁾ Veľkosť podniku možno určiť na základe trhových podielov, ako aj obratu a/alebo počtu zamestnancov.

⁽²⁾ Čím je stupeň diferenciacie výrobkov nižší, tým väčší je dosah pomoci na zisky konkurentov.

⁽³⁾ Na niektorých trhoch však hospodárska súťaž funguje, aj keď je na nich len málo podnikov.

⁽⁴⁾ Niekedy však poskytnutie pomoci pomáha prekonať prekážky pre vstup na trh a umožňuje novým podnikom vstupovať na trh.

⁽⁵⁾ Existencia rastúcich trhov bude zvyčajne viesť k menej výraznému účinku pomoci na konkurentov.

⁽⁶⁾ Takýto účinok pomoci v podobe nahrádzania závisí od pružnosti dopytu po pracovnej sile, po dotovaných aj nedotovaných pracovníkoch.

25. Dostupnosť štátnej pomoci ovplyvní aj rozhodnutie podniku odísť z trhu, na ktorom už pôsobí. Dotácie na mzdy by mohli znížiť veľkosť strát a umožniť podniku zostať na trhu dlhšie – čo môže znamenať, že namiesto nich by boli z trhu nútené odísť iné, efektívnejšie podniky, ktoré nedostávajú pomoc.

Investičné stimuly

26. Na trhoch, kde sa poskytujú dotácie na mzdy, nie sú podniky motivované súťažiť a môžu znižovať svoje investície a úsilie o zvýšenie efektívnosti a inováciu. V dôsledku zmeny v relatívnych nákladoch na výrobné metódy, ktoré sú náročné na pracovné sily a technológie, môžu príjemcovia pomoci zaviesť nové technológie menej náročné na pracovné sily oneskorene. Znížiť svoje investície alebo odložiť ich realizáciu môžu aj podniky vyrábajúce konkurujúce alebo doplnkové výrobky. V dôsledku toho sa zníži celková úroveň investícií v príslušnom priemyselnom odvetví.

Vplyv na obchodné toky

27. Dotácie na mzdy poskytované v rámci určitého regiónu môžu 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.

4. OVERENIE VYVÁŽENOSTI ÚČINKOV A ROZHODNUTIE

28. Posledným krokom analýzy je zhodnotenie, do akej miery prevážia pozitívne účinky pomoci nad jej negatívnymi účinkami. Hodnotí sa každý prípad samostatne pri všetkých opatreniach individuálnej pomoci. Aby sa 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 na dosiahnutie cieľa pomoci a obmedzuje sa na čisté dodatočné náklady na kompenzáciu za nižšiu produktivitu kategórií pracovníkov, ktorých sa opatrenie týka, je pravdepodobné, že Komisia prijme pozitívnejšie stanovisko a pripustí vyšší stupeň narušenia hospodárskej súťaže.
-