

Saopštenje Komisije

Kriterijumi za ocjenu usklađenosti državne pomoći za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika sa invaliditetom koji podliježu individualnoj prijavi

(2009/C 188/02)

1. UVOD

1. Promovisanje zapošljavanja i socijalne kohezije je osnovni cilj ekonomske i socijalne politike Unije i njenih država članica. Nezaposlenost, a posebno strukturna nezaposlenost, i dalje je značajan problem u nekim djelovima Unije, pri čemu određene kategorije radnika i dalje imaju poteškoća pri ulasku na tržište rada. Državna pomoć u obliku subvencija za plate, gdje „subvencije za plate“ označavaju ukupan iznos koji korisnik pomoći stvarno plaća u predmetnim poslovima, a koji obuhvata: (a) bruto naknadu prije oporezivanja; (b) obavezne troškova kao što su doprinosi za socijalno osiguranje; i (c) troškove brige o djeci i roditeljstvu („subvencije za plate“), može pružiti dodatne podsticaje privrednim društvima da povećaju stopu zaposlenosti radnika u nepovoljnom položaju i radnika sa invaliditetom. Zbog toga, cilj pomoći je da podstakne zapošljavanje ciljanih kategorija radnika.
2. Ovo Saopštenje pruža smjernice o kriterijumima koje će Komisija primjenjivati za procjenu državne pomoći u obliku subvencija za plate, koja podliježe pojedinačnoj prijavi u skladu sa članom 6 stav 1 tačka (h) i (i) Regulative Komisije (EC) br. 800/2008 od 6. avgusta 2008. godine kojom se određene kategorije pomoći proglašavaju usklađenim sa zajedničkim tržištem pri primjeni čl. 87 i 88 Ugovora (Regulativa o opštem grupnom izuzeću)¹. Cilj ovih smjernica je da obrazloženje Komisije treba da bude transparentno i da stvori predvidljivost i pravnu sigurnost.
3. Ove smjernice se primjenjuju na državnu pomoć u obliku subvencija za plate za radnike u nepovoljnom položaju, radnike u teškom položaju ili radnike sa invaliditetom, kako je navedeno u članu 2 st. 18, 19 i 20 Regulative (EC) br. 800/2008. Svaka pojedinačna mjera, bilo da je dodeljena ad hoc ili na osnovu šeme, spadaće u djelokrug ovih smjernica tamo gdje njen ekvivalent granta prelazi 5 miliona eura po privrednom društvu godišnje za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika u teškom položaju (u daljem tekstu „radnici u nepovoljnom položaju“) i 10 miliona eura po privrednom društvu godišnje za zapošljavanje radnika sa invaliditetom.²
4. Kriterijumi utvrđeni u ovim smjernicama neće se primijenjivati mehanički. Procjena Komisije i vrsta informacija koje može zahtjevati, biće srazmjerne riziku od narušavanja konkurencije. Obim analize zavisice od prirode slučaja.

¹ SL L 214, 9.8.2008 r., str. 3.

² Zbog svoje specifične prirode, pojedinačne mjere koje se primjenjuju na nadoknadu dodatnih troškova povezanih sa zapošljavanjem radnika sa invaliditetom i dodatnih troškova koje snose društvena privredna društva čiji ekvivalent granta prelazi 10 miliona eura po privrednom društvu godišnje biće procijenjene na osnovu člana 87(3)(c) Ugovora o osnivanju Evropske unije. Za ad hoc pomoć za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju ispod 5 miliona eura i za ad hoc pomoć velikim privrednim društvima za zapošljavanje radnika sa invaliditetom ispod 10 miliona eura, Komisija će primijenjivati mutatis mutandis načeloe opisane u ovim smjernicama, ali na manje detaljan način.

2. POZITIVNI UTICAJI POMOĆI

2.1. Postojanje cilja od zajedničkog interesa

5. Određene kategorije radnika imaju posebne poteškoće u pronalaženju zaposlenja jer ih poslodavci smatraju manje produktivnim ili imaju predrasude prema njima. Ova percipirana ili stvarna niža produktivnost može biti posljedica nedostatka skorijeg radnog iskustva (na primjer, mladi radnici ili dugoročno nezaposleni) ili trajnog invaliditeta. Zbog svoje percipirane ili stvarne niže produktivnosti, radnici su u riziku da budu isključeni sa tržišta rada, osim ako se poslodavcima ne ponudi nadoknada za njihovo zapošljavanje.
6. Sa društvene perspektive, poželjno je da sve kategorije radnika budu integrisane u tržište rada. To podrazumijeva da se dio domaćeg prihoda može preraspodijeliti u korist kategorija radnika pogođenih mjerama. Državna pomoć može pomoći radnicima u nepovoljnom položaju i radnicima sa invaliditetom da uđu ili ostanu na tržištu rada i to pokrivanjem dodatnih troškova koji proizilaze iz njihove percipirane ili stvarne smanjene produktivnosti.
7. Države članice moraju dokazati da je pomoć usmjerena ka ostvarivanju predmetnog cilja od zajedničkog interesa. U svojoj analizi, Komisija će uzeti u obzir, između ostalog, slijedeće elemente:
 - (a) broj i kategorije radnika na koje se mjera odnosi;
 - (b) stope zaposlenosti među kategorijama radnika na koje se mjera odnosi na nacionalnom i/ili regionalnom nivou i u predmetnom privrednom društvu/društvima;
 - (c) stope nezaposlenosti među kategorijama radnika na koje se mjera odnosi na nacionalnom i/ili regionalnom nivou;
 - (d) posebno marginalizovane podgrupe unutar širih kategorija radnika sa invaliditetom i radnika u nepovoljnom položaju

2.2. Državna pomoć kao odgovarajući instrument politike

8. Državna pomoć u obliku subvencija za plate nije jedini instrument politike koji države članice mogu koristiti za promociju zapošljavanja radnika u nepovoljnom položaju i radnika sa invaliditetom. U stvari, države članice mogu koristiti opšte mjere kao što su smanjenje oporezivanja rada i socijalnih troškova, povećanje ulaganja u obrazovanje i obuku, mjere vođenja i savjetovanja, podrška i obuka za nezaposlene i poboljšanja radnog prava.
9. Mjere za koje su države članice razmotrile druge opcije politike i za koje su utvrđene prednosti korišćenja selektivnog instrumenta, kao što je državna pomoć određenom privrednom društvu, smatraće se odgovarajućim instrumentom. Komisija će posebno uzeti u obzir svaku procjenu uticaja predložene mjere koju je pripremila država članica.

2.3. Podsticajni efekat i neophodnost pomoći

10. Državna pomoć za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i invalida mora motivisati korisnika pomoći da promjeni svoje ponašanje na takav način da pomoć rezultira neto povećanjem broja radnika u nepovoljnom položaju i invalida u predmetnom privrednom društvu. Novozaposleni radnici u nepovoljnom položaju i invalidi mogu da zauzmu samo novootvorena radna mjesta ili mjesta koja su upražnjena zbog dobrovoljnog odlaska, invaliditeta, starosne penzije, dobrovoljnog smanjenja radnog vremena ili zakonitog otkaza zbog nedoličnog ponašanja. Radna mjesta koja su nepopunjena kao rezultat otpuštanja ne mogu popuniti radnici u nepovoljnom položaju ili invalidi za koje su

dodijeljene subvencije. Državna pomoć se zbog toga ne može koristiti za zamjenu radnika za koje privredno društvo više ne prima subvencije i koji su zbog toga otpušteni.

11. Države članice moraju Komisiji dokazati postojanje podsticajnog efekta i neophodnost pomoći. Prvo, korisnik mora da podnese zahtjev za pomoć predmetnoj državi članici prije nego što su zaposlene kategorije radnika na koje se mjere odnose. Drugo, država članica mora da dokaže da je pomoć isplaćena radniku u nepovoljnom položaju ili radniku sa invaliditetom u privrednom društvu u kojem takav radnik ne bi bio zaposlen u odsustvu pomoći.
12. U svojoj analizi, Komisija će uzeti u obzir, između ostalog, sljedeće elemente:
 - (a) interne dokumente korisnika pomoći o troškovima rada u vezi sa kategorijama radnika na koje se mjere odnose u dva scenarija: sa pomoći i bez pomoći;
 - (b) postojeće ili istekle subvencije za plate u predmetnom privrednom društvu: kategorije i broj radnika za koje su subvencije dodijeljene;
 - (c) godišnji promet kategorija radnika na koje se mjera odnosi.

2.4. Proporcionalnost pomoći

13. Država članica mora dokazati da je pomoć neophodna i da je iznos pomoći ograničen na minimum koji je neophodan za postizanje cilja pomoći.

Države članice će pružiti dokaze da iznos pomoći ne prelazi neto dodatne troškove zapošljavanja kategorija radnika na koje se mjere odnose u poređenju sa troškovima zapošljavanja radnika koji nijesu u nepovoljnom položaju ili sa invaliditetom³.

U svakom slučaju, podsticaji pomoći ne smije preći nivoe utvrđene u članovima 40⁴ i 41⁵ Regulative (EZ) br. 800/2008. Prihvatljivi troškovi na koje se primenjuju podsticaji pomoći koji se izračunavaju u skladu sa članovima 40⁶ i 41⁷ Regulative (EZ) br. 800/2008.

3. NEGATIVNI UTICAJI POMOĆI

14. Ako je pomoć srazmjerna cilju za koji je dodijeljena, negativni uticaji pomoći će vjerovatno biti ograničeni i analiza negativnih uticaja možda neće biti potrebna. Međutim, u nekim slučajevima, čak i kada je pomoć srazmjerna i neophodna privrednom društvu da poveća neto zaposlenost kategorija radnika na koje se mjere odnose, pomoć može izazvati promjenu u ponašanju korisnika pomoći koja značajno narušava konkurenciju. U takvim slučajevima, Komisija će sprovesti analizu narušavanja

³Prilikom određivanja neto dodatnih troškova, uzimaju se u obzir troškovi povezani sa zapošljavanjem ciljanih kategorija radnika u nepovoljnom položaju ili radnika sa invaliditetom (npr. koji proizilaze iz smanjene produktivnosti) i koristi koje korisnik dobija od zapošljavanja takvih radnika (npr. koje proizilaze iz poboljšanog imidža privrednog društva).

⁴ Dinamika pomoći za radnike u nepovoljnom položaju ne smije preći 50% prihvatljivih troškova.

⁵ Dinamika pomoći za radnike sa invaliditetom ne smije preći 75% prihvatljivih troškova.

⁶ Za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju, prihvatljivi troškovi su troškovi zarade za maksimalni period od 12 mjeseci nakon zapošljavanja. Međutim, ako je predmetni radnik ozbiljno neprihvatljiv radnik, prihvatljivi troškovi su troškovi zarade za maksimalni period od 24 mjeseca nakon zapošljavanja.

⁷ Za zapošljavanje radnika sa invaliditetom, opravdani troškovi su troškovi zarade za cijeli period zaposlenja radnika sa invaliditetom, bez obzira na njegovo trajanje.

konkurencije. Veličina poremećaja izazvanog pomoći može varirati u zavisnosti od karakteristika pomoći i tržišta na kojem je pomoć dodijeljena⁸.

15. Karakteristike pomoći koje mogu odrediti vjerovatnoću i obim narušavanja konkurencije su slijedeće:
- (a) selektivnost;
 - (b) iznos pomoći;
 - (c) ponavljanje i trajanje pomoći;
 - (d) uticaj pomoći na troškove privrednog društva.
16. Na primjer, može se očekivati da će šema pomoći koja se koristi za podsticanje privrednih društava u državi članici da zapošljavaju više radnika u nepovoljnom položaju ili radnika sa invaliditetom imati drugačiji uticaj na tržište od velikog iznosa pomoći koja se dodjeljuje ad hoc privrednom društvu, sa ciljem da se tom istom omogući povećanje broja određenih kategorija zaposlenih. Poslednja opcija može dovesti do značajnijeg narušavanja konkurencije, jer se smanjuje konkurentnost korisnika pomoći. Narušenost će biti još veća ako troškovi rada u privrednom društvu korisnika pomoći predstavljaju značajan dio njegovih ukupnih troškova.
17. Prilikom procjene karakteristika tržišta, koje mogu pružiti mnogo tačniju sliku mogućeg uticaja dodijeljene pomoći, Komisija će uzeti u obzir, između ostalog:
- (a) strukturu tržišta;
 - (b) karakteristike sektora ili industrije;
 - (c) situaciju na nacionalnom/regionalnom tržištu rada.
18. Struktura tržišta će se procjenjivati na osnovu koncentracije tržišta, veličine privrednog društva⁹, značaja različitosti proizvoda¹⁰ i prepreka za ulazak i izlazak. Tržišni udjeli i stepen koncentracije biće izračunati nakon što se definiše relevantno tržište. Generalno, što je manje privredno društvo, to je njihov tržišni udio veći i manja je konkurencija među njima. ¹¹Tamo gdje je pogođeno tržište koncentrisano i ima visoke prepreke za ulazak¹² i korisnik pomoći je značajan igrač na tom tržištu, veća je vjerovatnoća da će konkurenti biti primorani da promjene svoje ponašanje kao odgovor na dodjeljenu pomoć, na primjer odlaganjem ili otkazivanjem uvođenja novog proizvoda ili tehnologije ili potpunim izlaskom sa tržišta.
19. Komisija će takođe uzeti u obzir karakteristike sektora, kao što su prisustvo prekomjernih kapaciteta, rasta¹³, razvitka ili opadanja tržišta u sektorima. Na primjer, prisustvo prekomjernih kapaciteta ili razvijenih tržišta u datom sektoru može povećati rizik da će pomoć dovesti do neefikasnosti i premještanja proizvodnje među privrednim društvima koja nemaju radnike za koje su subvencije dodjeljene.

⁸ Pomoć može uticati na više od jednog tržišta, jer uticaj pomoći ne mora biti ograničen na tržišta na kojima korisnik pomoći posluje, već se može proširiti i na druga tržišta, na primjer tržišta koja snabdijevaju proizvodnju.

⁹ Veličina privrednog društva može se izraziti kao tržišni udio, kao i promet i/ili broj radnih mjesta.

¹⁰ Što je niži stepen različitosti proizvoda, to je veći efekat pomoći na profit konkurenata.

¹¹ Međutim, neka tržišta su konkurentna, iako imaju mali broj privrednih društava.

¹² Međutim, u nekim slučajevima, pružanje pomoći ponekad pomaže u prevazilaženju prepreka za ulazak i omogućava novim privrednim društvima da uđu na tržište.

¹³ Prisustvo tržišta u razvoju obično ublažava uticaj pomoći na konkurente.

20. Konačno, mjera će biti analizirana u kontekstu situacije na tržištu rada, tj. stope nezaposlenosti i zaposlenosti, nivoa plata i radnog prava.
21. Subvencije za plate mogu u nekim slučajevima dovesti do oblika narušavanja konkurencije koje su navedene u paragrafima 22 do 27.

Efekat supstitucije i zamjene

22. Efekat supstitucije odnosi se na situaciju u kojoj su poslovi dati određenim kategorijama radnika jednostavno zamjenjuju poslove za druge kategorije. Subvencije za plate usmjerene na određeni podskup radnika dijeli radnu snagu na subvencionisane i nesubvencionisane radnike i može motivisati privredna društva da nesubvencionisane radnike zamjene subvencionisanim radnicima. To je zato što se relativni troškovi plata subvencionisanih i nesubvencionisanih radnika mjenjaju¹⁴.
23. Zbog toga što privredna društva koje zapošljavaju subvencionisane radnike i firme koje zapošljavaju nesubvencionisane radnike konkurišu na istim tržištima za robu ili usluge, subvencije za plate mogu doprinijeti gubitku radnih mjesta u drugim djelovima ekonomije. Slična situacija nastaje kada privredno društvo koje zapošljava subvencionisane radnike poveća svoju proizvodnju, ali i time pomjera proizvodnju iz privrednih društava koje ne zapošljavaju subvencionisane radnike, može da rezultira time da pomoć istiskuje nesubvencionisana radna mesta.

Ulazak i izlazak na tržište

24. Troškovi zapošljavanja osoblja dio su uobičajenih operativnih troškova svakog privrednog društva. Zbog toga je posebno važno, da pomoć pozitivno utiče na nivo zaposlenosti, a ne samo da omogućava privrednim društvima da smanje troškove koje bi inače morala da snose. Na primjer, subvencije za plate smanjuju trenutne troškove proizvodnje i time bi učinile ulazak na tržište atraktivnijim i omogućile bi privrednim društvima koja bi inače imala male izgleda za komercijalni uspjeh da uđu na tržište ili da plasiraju nove proizvode na štetu efikasnijih konkurenata.
25. Dostupnost državne pomoći takođe može uticati na odluku privrednog društva da izađe sa tržišta na kojem već posluje. Subvencionisane plate mogu smanjiti gubitke i omogućiti privrednom društvu da duže ostane na tržištu, što može dovesti do toga da druga, efikasnija privredna društva koje ne dobijaju pomoć budu prinuđena da izađu sa tržišta umjesto privrednog društva koja dobijaju pomoć.

Investicioni podsticaji

26. Na tržištima gdje se pružaju subvencije za plate, privredna društva nijesu motivisana da budu konkrentna i mogu smanjiti nivo investicija, kao i napore da povećaju efikasnost poslovanja i inovacije. Može doći do kašnjenja u uvođenju novih, manje radno intenzivnih tehnologija od strane korisnika pomoći zbog promjene relativnih troškova metoda proizvodnje koje zahtjevaju više radne snage i tehnoloških ulaganja. Proizvođači konkurentskih ili komplementarnih proizvoda takođe mogu smanjiti ili odložiti neophodna ulaganja. Kao rezultat toga, ukupni nivo ulaganja u industriji će se smanjiti.

¹⁴ Ovaj efekat supstitucije zavisi od elastičnosti tražnje za radnom snagom, kako za radnike koji su subvencionisani, tako i za radnike koji nijesu subvencionisani.

Uticaj na trgovinske tokove

27. Kao rezultat pružanja subvencija za plate u datoj regiji, određene teritorije mogu imati koristi od povoljnijih uslova proizvodnje. To može izazvati pomjeranje trgovinskih tokova u korist područja gdje se takva pomoć dodjeljuje.

4. POREĐENJE I DONOŠENJE ODLUKA

28. Završna faza analize je procjena u kojoj mjeri pozitivni uticaji pomoći nadmašuju negativne uticaje. Ova procjena se sprovodi odvojeno za svaku pojedinačnu mjeru. Da bi se uporedili pozitivni i negativni uticaji, Komisija će ih procjeniti i napraviti sveobuhvatnu procjenu njihovog uticaja na proizvođače i potrošače na svakom pogođenom tržištu. Ako kvantitativni podaci nijesu dostupni, Komisija će koristiti kvalitativne podatke za potrebe procjene.

29. Komisija će vjerovatno usvojiti pozitivniji stav i prihvatiti veći stepen narušavanja konkurencije ako je pomoć neophodna i dobro ciljana za postizanje željenog cilja, a istovremeno je ograničena po iznosu na neto dodatne troškove naknade smanjene produktivnosti kategorija radnika na koje mjera utiče.