

## Saopštenje Komisije

### Kriterijumi za ocjenu usklađenosti državne pomoći za obuku koja podliježe individualnoj prijavi

(2009/C 188/01)

#### 1. UVOD

1. Evropski savjet u Lisabonu u martu 2000. godine postavio je strateški cilj da Evropska unija postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija zasnovana na znanju u svijetu. Lisabonski zaključci ističu centralnu ulogu obrazovanja i obuke kao osnovnih alata za povećanje ljudskog kapitala i jačanje njegovog uticaja na rast, produktivnost i zapošljavanje. Obuka generalno ima pozitivne eksterne uticaje za društvo u cjelini, jer povećava broj kvalifikovanih radnika koja privredna društva mogu da zaposle, povećava konkurentnost ekonomije i podstiče društvo zasnovano na znanju i koje je spremno da usvoji inovativniji put razvoja.
2. Međutim, privredna društva mogu da obezbijede nivo obuke koja nije na optimalnom društvenom nivou ako zaposleni mogu slobodno da promjene poslodavce i ako druga privredna društva mogu imati koristi od zapošljavanja radnika koje su oni obučili. Ovo se posebno odnosi na obuku usmjerenu na vještine koje se mogu prenositi između privrednih društava. Državna pomoć može pomoći u stvaranju dodatnih podsticaja za poslodavce da obezbijede obuku na nivou koja je društveno prihvatljiva.
3. Ovo saopštenje utvrđuje smjernice o kriterijumima koje će Komisija primjenjivati prilikom procjene mjera državne pomoći za obuku. Cilj ovih smjernica je da obrazloženje Komisije bude transparentno i da se stvori predvidljivost i pravna sigurnost. U skladu sa članom 6 stav 1 tačka (g) Regulative Komisije (EC) br. 800/2008 od 6. avgusta 2008. godine kojom se određene kategorije pomoći proglašavaju usklađenom sa zajedničkim tržištem primjenom čl. 87 i 88 Ugovora (Regulativa o opštem grupnom izuzeću)<sup>1</sup>, svaka pojedinačna pomoć za obuku, bez obzira da li je dodijeljena ad hoc ili na osnovu šeme, nalazi će u dijelokrugu ovih smjernica tamo gde njen ekvivalent granta prelazi 2 miliona eura po projektu obuke.
4. Navedeni kriterijumi u smjernicama neće se primjenjivati mehanički. Nivo procjene Komisije i vrsta informacija koje su joj potrebne biće srazmjerni riziku od narušavanja konkurencije. Obim analize zavisi od prirode slučaja.

#### 2. POZITIVNI EFEKTI POMOĆI

##### 2.1. Postojanje tržišnog neuspjeha

5. Kvalifikovani radnici doprinose povećanju produktivnosti i konkurentnosti privrednih društava. Međutim, u nekim slučajevima, poslodavci i zaposleni nedovoljno ulažu u obuku iz različitih razloga. Zaposleni mogu ograničiti svoja ulaganja u obuku ako nijesu spremni da rizikuju, pate od nedostatka

---

<sup>1</sup> SL L 214, 9.8.2008, str. 3. Za ad hoc pomoć za obuku velikim privrednim društvima koja ne prelazi prag iznosa od 2 miliona EUR, Komisija će primjenjivati mutatis mutandis načeloe opisane u ovom Saopštenju, ali na manje detaljan način.

finansijskih sredstava ili imaju poteškoća da budućim poslodavcima predstave nivo znanja koji su stekli.

6. Privredna društva mogu da se uzdrže od organizovanja obuke za svoje radne snage na nivou koji bi bio optimalan za društvo u cjelini. To se može desiti zbog tržišnog neuspjeha povezanog sa pozitivnim eksternim uticajima obuke i teškoća u prisvajanju prihoda ukoliko zaposleni mogu slobodno da promjene poslodavca. Privredna društva mogu manje ulagati u obuku ako su zabrinuta da će, nakon obuke, zaposleni otići prije nego što privredno društvo povрати svoju investiciju. Privredna društva mogu biti neraspoložena da obezbijede obuku na zadovoljavajućem nivou svojim radnicima, osim ako se obuka brzo ne isplati ili je prilično specifična za potrebe predmetnog privrednog društva, ili osim ako ugovorne klauzule mogu da spriječe obučenog zaposlenog da napusti privredno društvo prije nego što se troškovi obuke amortizuju ili (dio) troškova obuke nadoknadi.
7. Ulaganja u obuku mogu biti nedovoljna čak i kada privredno društvo može u potpunosti da povрати svoju investiciju, ali koristi koje dobija od takve investicije su manje od koristi za društvo u cjelini. Takvi pozitivni eksterni uticaji mogu nastati posebno ako obuka poboljša prenosive vještine; odnosno, vještine koje mogu koristiti razna druga privredna društva. U suprotnom, specifična obuka dovodi do povećanja produktivnosti samo u određenim privrednim društvima i privredna društva koja mogu lako da izvuku korist<sup>2</sup>. Zbog toga, potencijal eksternih pozitivnih uticaja od specifične obuke nije toliko izražen kao kod onih od opšte obuke.
8. Tamo gdje obuka radnika u nepovoljnom položaju ili sa invaliditetom<sup>3</sup> podrazumjeva veće troškove i neizvjesne koristi za privredna društva, privredna društva mogu biti motivisane da obezbijede ograničenu obuku za ove grupe radnika. Istovremeno, obuka radnika u nepovoljnom položaju ili sa invaliditetom obično generiše pozitivne eksterne efekte za društvo u cjelini<sup>4</sup>.
9. Države članice će dokazati postojanje tržišnog neuspjeha koji opravdava dodjelu pomoći. U svojoj analizi, Komisija će, između ostalog, procijeniti slijedeće elemente:
  1. Priroda obuke: da li je specifična ili opšta u smislu člana 38 Regulative (EC) br. 800/2008; jedan projekat obuke može da sadrži i opšte i specifične elemente; opšta obuka generiše više pozitivnih eksternih uticaja;
  2. Mogućnost da vještine stečene obukom koriste druga privredna društva; što je ova mogućnost veća, veća je i vjerovatnoća pozitivnih eksternih uticaja; pretpostavlja se da je obuka proizvela vještine koje mogu koristiti različita privredna društva, gdje na primjer:
    - (a) obuku zajednički organizuju nekoliko nezavisnih privrednih društava ili gdje radnici iz različitih privrednih društava mogu imati koristi od obuke;
    - (b) obuka je sertifikovana, što vodi do priznate diplome ili je potvrđena od strane javnih organa ili institucija;

---

<sup>2</sup> Ali privredna društva mogu garantovati ostvarivanje eksternih uticaja od opšte obuke uključivanjem posebnih uslova u ugovorima, prema kojima obučeni zaposleni moraju ostati zaposleni u relevantnom privrednom društvu na određeni period nakon što je obuka završena.

<sup>3</sup>Definicija radnika u nepovoljnom položaju i radnika sa invaliditetom definisana je u članu 2 Regulative (EC) br. 800/2008.

<sup>4</sup> Na primjer, društvo će cijeliti višu obuku koja se pruža mladim i niskokvalifikovanim radnicima nego privredno društvo zbog percipirane ili stvarne niže produktivnosti.

- (c) obuka je namenjena kategorijama zaposlenih koje karakteriše velika fluktuacija u privrednom društvu ili u relevantnom sektoru;
  - (d) obuka može biti korisna zaposlenom van njegovog/njenog trenutnog posla (budući radni angažmani sa drugim privrednim društvom, društveni život, blagostanje itd.).
3. Učesnici obuke: uključivanje radnika u nepovoljnom položaju ili sa invaliditetom može povećati pozitivne eksterne uticaje obuke.

## **2.2. Državna pomoć kao odgovarajući instrument politike**

10. Državna pomoć nije jedini instrument politike koji države članice mogu koristiti za promociju obuke. Glavni dio obuke se obezbjeđuje se kroz obrazovne sisteme (npr. univerziteti, škole, stručno osposobljavanje koje pružaju ili podržavaju državni organi). Obuku mogu pohađati i pojedinci, sa ili bez podrške svojih poslodavaca.
11. Kada su države članice razmotrile druge opcije politike i kada su identifikovane prednosti korišćenja selektivnog instrumenta, kao što je državna pomoć određenom privrednom društvu, predmetne mjere će se smatrati 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**

12. Državna pomoć za obuku mora motivisati korisnika pomoći da promjeni svoje ponašanje na način kojim bi pružio više i/ili kvalitetnijih obuka u poređenju sa situacijom kada pomoć nije dodijeljena. Ako se ne postigne traženi nivo povećanja obima ili kvaliteta planiranih aktivnosti obuke, smatraće se da pomoć nema podsticajni efekat.
13. Postojanje podsticajnog efekta utvrđuje se pomoću uporedne analize nivoa obuke planiranih u slučajevima sa i bez pomoći. Većina poslodavaca smatra da je neophodno obučavati svoje zaposlene kako bi obezbijedili normalno funkcionisanje svojih privrednih društava. Ne može se pretpostaviti da je državna pomoć za obuku neophodna u svim slučajevima, posebno za specifičnu obuku.
14. Države članice moraju Komisiji dokazati postojanje podsticajnog efekta i potrebe za pomoći. Prvo, korisnik je morao da podnese zahtjev za pomoć predmetnoj državi članici prije početka projekta obuke. Drugo, država članica mora da dokaže da državna pomoć dovodi do povećanja obima, kvaliteta, obima ili broja ciljanih učesnika u projektu obuke u poređenju sa situacijom u kojoj pomoć nije dodijeljena. Dodatni obim obuke koji se nudi kao rezultat pomoći može se dokazati, na primjer, povećanim brojem sati ili kurseva obuke, povećanim brojem učesnika kao rezultat prelaska sa obuke specifične za privredno društvo na opštu obuku ili povećanim učešćem određenih kategorija radnika u nepovoljnom položaju ili radnika sa invaliditetom.
15. U svojoj analizi, Komisija će, između ostalog, procijeniti slijedeće elemente:
- (a) interna dokumenta korisnika pomoći o troškovima obuke, budžetima, učesnicima, sadržaju i planiranju obuke u dva scenarija: obuka sa ili bez pomoći;
  - (b) postojanje zakonske obaveze poslodavaca da obezbijede određenu vrstu obuke (npr. u oblasti bezbjednosti): ako takva obaveza postoji, Komisija će generalno zaključiti da nema podsticajnog efekta;
  - (c) koliko je predloženi projekat realan, na primjer pozivanjem i upoređivanjem budžeta za obuku iz prethodnih godina;

- (d) veza između programa obuke i ekonomskih djelatnosti korisnika pomoći: što je takva veza bliža, manja je vjerovatnoća da postoji podsticajni efekat. Na primjer, obuka u vezi sa uvođenjem nove tehnologije u određenom sektoru vjerovatno neće imati podsticajni efekat, jer privredna društva nemaju drugog izbora nego da obučavaju svoje zaposlene sa novim uvedenim tehnologijama.

#### **2.4. Proporcionalnost pomoći**

16. Država članica mora dokazati da je pomoć neophodna i da iznos pomoći bude ograničen na minimum za postizanje cilja pomoći.

Opravdani troškovi moraju biti izračunati u skladu sa članom 39 Regulative (EC) br. 800/2008 i ograničeni na troškove koji proizilaze iz aktivnosti obuke koje ne bi bile realizovane bez pomoći.

Države članice moraju pružiti dokaze da iznos pomoći ne prelazi preko dijela opravdanih troškova koje privredno društvo ne može da obezbijedi<sup>5</sup>. U svakom slučaju, dinamika pomoći ne smije preći nivo predviđene članom 39 Regulative (EC) br. 800/2008 i biće primjenjena na opravdane troškove<sup>6</sup>.

### **3. NEGATIVNI EFEKTI POMOĆI**

17. Ako je pomoć srazmjerna postizanju cilja za koji je dodijeljena, negativni uticaji pomoći su generalno ograničeni i analiza negativnih uticaja možda i neće biti potrebna<sup>7</sup>. Međutim, u nekim slučajevima, čak i kada je pomoć srazmjerna i neophodna privrednom društvu da poveća broj pruženih obuka, ona može izazvati promjenu u ponašanju korisnik pomoći koja značajno narušava konkurenciju. U takvim slučajevima, Komisija će sprovesti temeljnu analizu narušavanja konkurencije. Veličina narušavanja konkurencije izazvana pomoću može varirati u zavisnosti od karakteristika pomoći i tržišta na kojem je pomoć dodijeljena<sup>8</sup>.

18. 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.

19. Na primjer, može se očekivati da će šema obuke koja se koristi za podsticanje privrednih društava u državi članici da preduzme više aktivnosti kako bi se ukupni broj obuka povećao na odgovarajući nivo imati drugačiji efekat na tržište od velike količine pomoći dodijeljene privrednom društvu kako bi se tom privrednom društvu omogućilo da poveća broj obuka. Poslednji scenario može dovesti do

---

<sup>5</sup> To predstavlja dio dodatnih troškova obuke koje privredno društvo ne može da nadoknadi direktnim korišćenjem vještina koje su njegovi zaposleni stekli tokom obuke.

<sup>6</sup> Takođe, vidjeti aktuelnu sudsku praksu, na primjer C 35/2007, Pomoć za obuku za Volvo Cars u Gentu, Odluka Komisije 2008/948/EZ od 23. jula 2008. o državnoj pomoći koju je Njemačka sprovela za DHL i aerodrom Lajpcig/Hale (OJ L 346, 23.12.2008, str. 1), Odluka Komisije 2007/612/EZ od 4. aprila 2007. o državnoj pomoći C 14/06 koju Belgija planira da sprovede u korist General Motors Belgium u Antverpenu (OJ L 243, 18.9.2007, str. 71)

<sup>7</sup> Ako tržište rada pravilno funkcioniše, zaposleni bi u svakom slučaju mogli da dobiju veću naknadu za stečene poboljšane vještine kao rezultat obuke koju su dobili i da iskoriste pozitivne eksterne uticaje obuke.

<sup>8</sup> Pomoć može uticati na više od jednog tržišta, jer uticaj pomoći ne mora biti ograničen samo na tržišta na kojima korisnik pomoći posluje, već se može proširiti i na druga tržišta, kao što su tržišta inputa.

značajnijeg narušavanja konkurencije, jer se smanjuje konkurentnost korisnika pomoći<sup>9</sup>. Narušavanje će biti još veće ako troškovi obuke privrednog društva korisnika pomoći predstavljaju značajan dio ukupnih troškova.

20. Prilikom procjene karakteristika tržišta, koje mogu pružiti mnogo tačniju sliku mogućeg uticaja dodijeljene pomoći, Komisija će, između ostalog, uzeti u obzir:
  - (a) strukturu tržišta; i
  - (b) karakteristike sektora ili industrije.
21. Struktura tržišta će se procijenjivati na osnovu koncentracije tržišta, veličine privrednog društva<sup>10</sup>, značaja diferencijacije proizvoda<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>. Tamo gdje je pogođeno tržište koncentrisano i ima visoke prepreke za ulazak<sup>13</sup> i korisnik pomoći je značajan igrač na tom tržištu, veća je vjerovatnoća da će konkurenti biti primorani da promjene svoje ponašanje kao odgovor na dodijeljenu pomoć.
22. Prilikom procjene karakteristika sektora, Komisija će uzeti u obzir, između ostalog, značaj obučениh zaposlenih za privredna društva, postojanje prekomjernih kapaciteta, da li tržišta u sektorima rastu, razvijaju ili propadaju, finansijske strategije konkurenata za obuku (državna pomoć, zaposleni, poslodavci). Na primjer, pružanje pomoći za obuku u sektoru koji propada, može povećati rizik od narušavanja konkurencije tako što će neefikasno privredno društvo ostati na tržištu.
23. U nekim specifičnim slučajevima, obuka može dovesti do narušavanja konkurencije u smislu ulaska i izlaska sa tržišta, uticaja na trgovinske tokove i povlačenje investicija za obuku.

#### ***Ulazak i izlazak sa tržišta***

24. Privredna društva na konkurentnom tržištu prodaju proizvode koji su profitabilni. Promjenom troškova, državna pomoć mijenja profitabilnost i zbog toga može uticati na odluku privrednih društava da li će ponuditi proizvod ili ne. Na primjer, državna pomoć koja smanjuje trenutne troškove proizvodnje, kao što su troškovi obuke zaposlenih, učinila bi ulazak na tržište atraktivnijim i omogućila bi privrednim društvima koja bi inače imala male izgleda za komercijalni uspjeh da uđu na tržište ili uvedu nove proizvode na štetu efikasnijih konkurenata.
25. Dostupnost državne pomoći takođe može uticati na odluku privrednog društva da napusti tržište na kojem je već aktivno. Državna pomoć za obuku može smanjiti gubitke i omogućiti privrednom društvu da ostane na tržištu duže vrijeme, što može značiti da su druga, efikasnija privredna društva koje ne dobijaju pomoć primorane da povuku svoje proizvode sa tržišta.

---

<sup>9</sup> Međutim, treba napomenuti da pomoć za obuku dodeljena cjelom sektoru u jednoj državi članici može dovesti do poremećaja trgovine između država članica.

<sup>10</sup> Veličina privrednog društva može se izraziti kao tržišni udio, kao i promet i/ili broj radnih mjesta.

<sup>11</sup> Što je niži stepen diferencijacije proizvoda, to je veći efekat pomoći na profit konkurenata.

<sup>12</sup> Međutim, važno je napomenuti da su neka tržišta konkurentna, iako njima upravlja mali broj privrednih društava.

<sup>13</sup> Međutim, treba napomenuti da u nekim slučajevima pružanje pomoći pomaže u prevazilaženju prepreka za ulazak i omogućava novim privrednim društvima da uđu na tržište.

### ***Uticaj na trgovinske tokove***

26. Kao rezultat pružanja državne pomoći za obuku, određene teritorije mogu imati koristi od povoljnijih uslova proizvodnje. To može dovesti do preusmjerenja trgovinskih tokova ka područjima gdje se takva pomoć pruža.

### ***Povlačenje investicija za obuku***

27. Privredna društva su motivisana da ulažu u obuku svojih zaposlenih kako bi ostale konkurentne i povećale svoj profit. Iznos investicija za obuku za koju je svako privredno društvo spremno da uloži, takođe zavisi od iznosa investicija koje su izvršili njeni konkurenti. Privredna društva koja primaju državne subvencije mogu smanjiti sopstvena ulaganja. S druge strane, ako pomoć podstiče korisnika pomoći da više investira, konkurenti mogu reagovati smanjenjem svojih troškova za obuku. U cilju postizanja istog cilja, korisnici pomoći ili njihovi konkurenti imaju različite iznose troškova u prisustvu i odsustvu pomoći, njihova privatna ulaganja za obuku zaposlenih su povučena iz pomoći.

## **4. POREĐENJE I DONOŠENJE ODLUKA**

28. Završna faza analize je procjena u kojoj mjeri pozitivni uticaji pomoći premašuju negativne uticaji. Ova procjena se sprovodi posebno za svaku mjeru. Da bi se uporedili pozitivni i negativni efekti, 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 vjerovatnije zauzeti pozitivniji stav i prihvatiti veći stepen narušavanja konkurencije, ukoliko je pomoć neophodna, dobro ciljana i srazmjerna prema određenom privrednom društvu kako bi se povećale aktivnosti obuke i ako društvo ima veće koristi od dodatne obuke koja se pruža nego korisnik pomoći.