

Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa przeznaczanej na pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych, podlegającej obowiązkowi zgłoszenia indywidualnego

(2009/C 188/02)

1. WPROWADZENIE

1. Nadrzędnym celem polityki gospodarczej i społecznej Wspólnoty oraz jej państw członkowskich jest promocja zatrudnienia oraz spójności społecznej. W niektórych regionach Wspólnoty poważnym problemem nadal jest bezrobocie, w szczególności bezrobocie strukturalne, a niektóre kategorie pracowników w dalszym ciągu mają trudności z wejściem na rynek pracy. Pomoc państwa w formie subsydiów kosztów płacy w przypadkach, w których koszt płacy oznacza pełen koszt, jaki faktycznie ponosi beneficjent pomocy z tytułu zatrudnienia danych pracowników, obejmujący: a) wynagrodzenie brutto przed opodatkowaniem oraz b) obowiązkowe składki, takie jak składki na ubezpieczenie społeczne oraz c) koszty opieki nad dziećmi i nad rodzicami (subsydiów płacowych) może stanowić dodatkową zachętę dla przedsiębiorstw, skłaniając je do zwiększenia zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych. Celem pomocy jest zatem wspieranie rekrutacji siły roboczej pochodzącej spośród wymienionej kategorii pracowników.
2. Niniejszy komunikat określa kryteria, które Komisja będzie stosować, dokonując oceny pomocy państwa w formie subsydiów płacowych, która – na mocy art. 6 ust. 1 lit. h) oraz i) rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) ⁽¹⁾ – musi być zgłaszana indywidualnie. Niniejsze wytyczne mają zapewnić przejrzystość uzasadnienia decyzji Komisji, a także zagwarantować przewidywalność i pewność prawną.
3. Niniejsze wytyczne znajdują zastosowanie w odniesieniu do pomocy państwa dotyczącej pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, pracowników znajdujących się w bardzo niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych w rozumieniu art. 2 pkt 18, 19 i 20 rozporządzenia (WE) nr 800/2008. Niniejsze wytyczne będą dotyczyły środków indywidualnych, niezależnie od tego czy są udzielone ad hoc czy w ramach programu, w przypadku, gdy ekwiwalent dotacji przekroczy kwotę 5 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników znajdujących się w bardzo niekorzystnej sytuacji (dalej zwanych razem jako „pracownicy znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji”) lub kwotę 10 mln EUR dla jednego przedsiębiorstwa na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych ⁽²⁾.
4. Kryteria określone w niniejszych wytycznych nie będą stosowane w sposób automatyczny. Poziom oceny ze strony Komisji oraz rodzaj informacji, jakich Komisja może wymagać, będzie proporcjonalny do ryzyka zakłócenia konkurencji. Zakres analizy będzie zależeć od charakteru danego przypadku.

2. POZYTYWNE SKUTKI POMOCY

2.1. Istnienie celu leżącego w interesie publicznym

5. Niektórzy pracownicy mają szczególne trudności ze znalezieniem pracy, ponieważ pracodawcy uważają ich za pracowników mniej wydajnych lub mają wobec nich uprzedzenia. Ta domniemana lub rzeczywista niższa wydajność może być spowodowana brakiem niedawno zdobytego doświadczenia związanego z zatrudnieniem (dotyczy to na przykład młodych pracowników lub osób bezrobotnych przez długi czas) lub trwałą niepełnosprawnością. Z powodu ich postrzeganej lub rzeczywistej niższej wydajności, istnieje prawdopodobieństwo, że zostaną oni wykluczeni z rynku pracy, chyba że pracodawcom zaofiarowana zostanie rekompensata za ich zatrudnienie.
6. Ze społecznego punktu widzenia pożądanym jest, aby wszystkie kategorie pracowników zostały zintegrowane na rynku pracy. Oznacza to, że część dochodu krajowego może zostać rozdzielona pomiędzy

⁽¹⁾ Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3.

⁽²⁾ Ze względu na swój specyficzny charakter środki indywidualne mające zastosowanie do rekompensaty dodatkowych kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych oraz dodatkowych kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwa społeczne, w przypadku których ekwiwalent dotacji przekracza kwotę 10 mln EUR na przedsiębiorstwo rocznie, będą oceniane w oparciu o art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W odniesieniu do pomocy ad-hoc na zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji o wartości mniejszej niż 5 mln EUR, a także pomocy *ad-hoc* przyznawanej dużym przedsiębiorstwom na zatrudnienie pracowników niepełnosprawnych o wartości mniejszej niż 10 mln EUR, Komisja będzie odpowiednio stosować zasady przedstawione poniżej niniejszych wytycznych, jednak w mniej dokładny sposób.

kategorii pracowników, których dotyczy środek. Pomoc państwa może ułatwić pracownikom znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracownikom niepełnosprawnym wejście na rynek pracy lub utrzymanie się na rynku pracy, poprzez pokrycie dodatkowych kosztów powstałych w związku z domniemaną lub faktyczną niższą wydajnością takich pracowników.

7. Państwa członkowskie powinny dowieść, że pomoc jest przeznaczona na realizację celu publicznego. W swojej analizie Komisja uwzględni między innymi następujące elementy:
 - a) liczbę i kategorie pracowników, których dotyczy środek pomocy;
 - b) stopy zatrudnienia kategorii pracowników, których dotyczy środek pomocy – na płaszczyźnie krajowej lub regionalnej, a także w danym przedsiębiorstwie lub przedsiębiorstwach;
 - c) stopy bezrobocia w kategorii pracowników, których dotyczy środek pomocy – na płaszczyźnie krajowej lub regionalnej.
 - d) podgrupy, które są w szczególności sposoby zmarginalizowane w ramach szerszej kategorii pracowników niepełnosprawnych i w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

2.2. Pomoc państwa jako właściwy instrument polityki

8. Pomoc państwa w formie subsydiów płacowych nie jest jedynym instrumentem polityki, jakim dysponują państwa członkowskie w celu wspierania zatrudnienia pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych. Państwa członkowskie mogą także korzystać z ogólnie dostępnych środków takich jak zmniejszenie opodatkowania kosztów pracy i kosztów społecznych, promowanie inwestycji w dziedzinie edukacji i szkoleń, podejmowanie działań mających na celu udzielanie wskazówek i porad, wspieranie i szkolenie osób bezrobotnych, a także wprowadzanie zmian w przepisach z zakresu prawa pracy.
9. W przypadku, gdy państwo członkowskie rozważało inne rozwiązania i w przypadku, gdy stwierdzono, że korzystne jest zastosowanie instrumentu selektywnego w postaci pomocy państwa dla określonego przedsiębiorstwa, dane środki uznawane są za odpowiedni instrument. Komisja w szczególności weźmie pod uwagę każdą ocenę skutków proponowanego środka, jakiej dokonało państwo członkowskie.

2.3. Efekt zachęty oraz konieczność pomocy

10. Pomoc państwa na zatrudnianie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji oraz pracowników niepełnosprawnych musi prowadzić do zmian w postępowaniu beneficjenta pomocy, tak aby efektem był wzrost liczby netto pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych w danym przedsiębiorstwie. Nowo zatrudniani pracownicy w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracownicy niepełnosprawni powinni zapełnić jedynie te stanowiska, które zostały stworzone jako stanowiska nowe, bądź które zwolniły się w wyniku dobrowolnego odejścia innego pracownika z pracy, inwalidztwa, przejścia na emeryturę, dobrowolnego ograniczenia wymiaru czasu pracy lub zgodnego z prawem zwolnienia za naruszenie obowiązków pracowniczych. Pracownicy w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracownicy niepełnosprawni nie będą zatrudniani na miejsca pracy, które zwolniły się w wyniku redukcji stanowisk. Stąd pomoc państwa nie może być wykorzystana w celu zastępowania pracowników, na których przedsiębiorstwo nie otrzymuje już dotacji i którzy w efekcie zostali zwolnieni.
11. Państwa członkowskie powinny wykazać Komisji istnienie efektu zachęty, a także to, że pomoc jest konieczna. Po pierwsze, beneficjent musi – przed zatrudnieniem kategorii pracowników, których dotyczy środek – przedłożyć zainteresowanemu państwu członkowskiemu wniosek o przyznanie pomocy. Po drugie, państwo członkowskie musi wykazać, że pomoc jest wypłacana w odniesieniu do pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w przedsiębiorstwie, które nie zatrudniłoby ich bez otrzymania pomocy.
12. W swojej analizie, Komisja weźmie pod uwagę, między innymi, następujące elementy:
 - a) dokumenty wewnętrzne beneficjenta pomocy dotyczące kosztów zatrudnienia w odniesieniu do kategorii pracowników, których dotyczy środek, przygotowane w dwóch wersjach: z pomocą i bez pomocy;

- b) istniejące subsydia płacowe lub subsydia płacowe przyznane zainteresowanemu przedsiębiorstwu w przeszłości; kategorie i liczbę pracowników, którzy objęci są subsydiami;
- c) roczny obrót przypadający na kategorie pracowników, których dotyczy środki.

2.4. Proporcjonalność pomocy

13. Państwo członkowskie musi wykazać, że pomoc jest konieczna, a kwota pomocy ograniczona do minimum, umożliwiające osiągnięcie celu pomocy.

Państwo członkowskie powinno udowodnić, że kwota pomocy nie przekracza kosztów dodatkowych netto związanych z zatrudnieniem pracowników, których dotyczy środki – w porównaniu z kosztami zatrudnienia pracowników nie znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pełnosprawnych⁽¹⁾.

Niezależnie od sytuacji, intensywność pomocy nie może nigdy przekroczyć pułapu określonego w art. 40⁽²⁾ i 41⁽³⁾ rozporządzenia (WE) nr 800/2008. Koszty kwalifikowalne, do których ma odnosić się intensywność pomocy, muszą być obliczone zgodnie z art. 40⁽⁴⁾ i 41⁽⁵⁾ rozporządzenia (WE) nr 800/2008.

3. NEGATYWNE SKUTKI POMOCY

14. Jeżeli pomoc jest proporcjonalna w stosunku do celu pomocy, prawdopodobne jest, że negatywne skutki pomocy będą ograniczone, zaś analiza skutków negatywnych może okazać się zbędna. Jednak w niektórych przypadkach, nawet wtedy, gdy przyznawana danemu przedsiębiorstwu pomoc jest proporcjonalna i niezbędna dla zwiększenia zatrudnienia kategorii pracowników, których dotyczy środki, może ona spowodować zmianę zachowania beneficjenta, prowadząc do znaczącego zakłócenia konkurencji. W takich przypadkach, Komisja przeprowadzi analizę zakłóceń konkurencji. Zakres zakłóceń konkurencji spowodowanych udzieleniem pomocy może się różnić w zależności od specyfiki środka pomocy oraz od właściwości rynków, których dotyczy pomoc⁽⁶⁾.
15. Właściwości pomocy, które mogą mieć wpływ na prawdopodobieństwo wystąpienia zakłóceń oraz ich natężenie, to:
- a) selektywność;
 - b) wielkość pomocy;
 - c) powtarzalność i czas trwania pomocy;
 - d) wpływ pomocy na koszty przedsiębiorcy.
16. Na przykład, program subsydiów płacowych, mający na celu zachęcanie przedsiębiorstw w państwie członkowskim do zatrudniania większej liczby pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych, będzie miał prawdopodobnie inne oddziaływanie na rynek niż duża kwota pomocy przyznanej doraźnie pojedynczemu przedsiębiorstwu, mająca na celu umożliwienie mu zwiększenia zatrudnienia określonej kategorii pracowników. To ostatnie prawdopodobnie zakłóci konkurencję w sposób bardziej znaczący, jako że konkurenci przedsiębiorstwa otrzymującego pomoc staną się mniej konkurencyjni. Zakłócenie będzie jeszcze większe, jeżeli koszty pracy w przedsiębiorstwie beneficjenta mają wysoki udział w jego kosztach łącznych.

⁽¹⁾ W kosztach dodatkowych netto uwzględnia się koszty odpowiadające zatrudnieniu docelowej kategorii pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych (na przykład ze względu na niższą wydajność) oraz korzyści, jakie odnosi beneficjent pomocy z tego zatrudnienia (na przykład ze względu na poprawę wizerunku przedsiębiorstwa).

⁽²⁾ Intensywność pomocy dla pracowników znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji nie może przekraczać 50 % kosztów kwalifikowalnych.

⁽³⁾ Intensywność pomocy dla pracowników niepełnosprawnych nie może przekraczać 75 % kosztów kwalifikowalnych.

⁽⁴⁾ W przypadku pracownika znajdującego się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, kosztami kwalifikowalnymi są koszty płacy za okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia zatrudnienia. W przypadku pracownika znajdującego się w bardzo niekorzystnej sytuacji, kosztami kwalifikowalnymi są koszty płacy za okres nie dłuższy niż 24 miesiące od dnia rekrutacji.

⁽⁵⁾ W przypadku zatrudnienia pracownika niepełnosprawnego, kosztami kwalifikowalnymi są koszty płacy za cały okres, w który pracownik niepełnosprawny był zatrudniony.

⁽⁶⁾ Pomoc może mieć wpływ na liczne rynki, ponieważ oddziaływanie pomocy może nie ograniczać się do rynków, na których beneficjent pomocy prowadzi swoją działalność, lecz rozszerzać się na inne rynki, na przykład rynek czynników produkcji.

17. Przeprowadzając ocenę charakterystyki rynku, która może przyczynić się do dokładniejszego obrazu prawdopodobnego wpływu pomocy, Komisja uwzględni między innymi:
- strukturę rynku;
 - charakterystykę sektora lub gałęzi przemysłu;
 - sytuację na krajowym/regionalnym rynku pracy.
18. Struktura rynku zostanie poddana analizie z wykorzystaniem oceny koncentracji rynku, rozmiaru przedsiębiorstw⁽¹⁾, znaczenia zróżnicowania produktu⁽²⁾ oraz barier wejścia i wyjścia. Po zdefiniowaniu odnośnego rynku obliczone zostaną udziały w rynku oraz współczynnik koncentracji. Ogólnie można stwierdzić, że im mniej jest przedsiębiorstw, tym większy mają one udział w rynku, i tym mniejszej konkurencji można oczekiwać na danym rynku⁽³⁾. Jeżeli rynek, którego dotyczy dany przypadek, jest skoncentrowany i posiada wysokie bariery wejścia⁽⁴⁾, zaś beneficjent pomocy odgrywa na nim istotną rolę, bardziej prawdopodobne jest, że konkurenci beneficjenta będą musieli – w odpowiedzi na przyznaną mu pomoc – zmienić swoje postępowanie i na przykład odsunąć w czasie wprowadzenie nowego produktu lub nowej technologii, całkowicie z tego zrezygnować lub całkowicie opuścić rynek.
19. Komisja przyjrzy się również cechom charakterystycznym danego sektora, takim jak istnienie nadwyżki mocy produkcyjnych oraz czy rynki w danej gałęzi przemysłu rozwijają się⁽⁵⁾, są dojrzałe czy podupadające. Występowanie nadwyżek mocy produkcyjnych w jakiejś branży lub fakt, że rynek jest w tej branży dojrzały, może na przykład zwiększyć niebezpieczeństwo, że przyznana pomoc będzie prowadzić do nieefektywnej działalności oraz wypierania produkcji przedsiębiorstw, które nie zatrudniają pracowników dotowanych.
20. Wreszcie, środek będzie rozważany w kontekście sytuacji na rynku pracy, to znaczy uwzględniana będzie stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia, poziom płac oraz prawo pracy.
21. W szczególnych przypadkach, subsydia płacowe mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji, rozważanych w pkt 22 do 27.

Efekt zastąpienia i wyparcia

22. Efekt zastąpienia może wystąpić w sytuacji, w której stanowiska pracy przyznawane pewnej kategorii pracowników po prostu zastępują stanowiska pracy dla pracowników innej kategorii. Subsydia płacowe, które mają służyć określonej podgrupie pracowników, dzielą siłę roboczą na pracowników dotowanych i niedotowanych; może to zachęcać przedsiębiorstwa do zastępowania pracowników niedotowanych pracownikami dotowanymi. Dzieje się tak, ponieważ względne koszty płac pracowników dotowanych i niedotowanych są różne⁽⁶⁾.
23. Jeżeli przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników dotowanych konkurują na tych samych rynkach towarów lub usług co przedsiębiorstwa nie zatrudniające pracowników dotowanych, subsydia płacowe mogą przyczynić się do redukcji miejsc pracy w innych przedsiębiorstwach gospodarki. Taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy firma zatrudniająca pracowników dotowanych zwiększa produkcję, wypierając produkcję firm, które nie zatrudniają pracowników dotowanych; w efekcie przyznana pomoc powoduje wypieranie miejsc pracy, które nie są dotowane.

Wprowadzenie i wycofanie z rynku

24. Koszty zatrudnienia stanowią część zwykłych kosztów operacyjnych każdego przedsiębiorstwa. Szczególnie ważne jest zatem, aby pomoc miała pozytywny wpływ na zatrudnienie, a nie służyła przedsiębiorstwom głównie do zmniejszenia kosztów, które w przypadku nieotrzymania pomocy same musiałyby ponieść. Na przykład, subsydia płacowe, które zmniejszają bieżące koszty produkcji i dlatego umożliwiłyby łatwiejsze wprowadzenie na rynek oraz umożliwiłyby przedsiębiorstwom, które w innym przypadku miałyby niewielkie szanse, wejście na rynek lub wprowadzenie nowych produktów, ze szkodą dla bardziej efektywnych konkurentów.

⁽¹⁾ Rozmiar przedsiębiorstwa można wyrazić jako udział w rynku, a także wartość obrotu i/lub wielkość zatrudnienia.

⁽²⁾ Im niższy stopień zróżnicowania produktu, tym większy będzie wpływ pomocy na zysk konkurencji.

⁽³⁾ Jednakże, niektóre rynki są bardzo konkurencyjne, mimo że obecnych jest na nich niewiele przedsiębiorstw.

⁽⁴⁾ Jednakże, przyznanie pomocy pomaga czasami pokonać bariery wejścia i umożliwia nowym przedsiębiorstwom wejście na rynek.

⁽⁵⁾ Istnienie rynków rozwijających się będzie zazwyczaj prowadzić do mniej wyraźnego oddziaływania pomocy na konkurentów.

⁽⁶⁾ Taki efekt zastąpienia zależy od elastyczności popytu na siłę roboczą – zarówno pracowników dotowanych i niedotowanych.

25. Dostępność pomocy państwa będzie miała również wpływ na decyzję danego przedsiębiorstwa, dotyczącą wycofania się z rynku, na którym prowadzi ono działalność. Subsydia płacowe mogłyby ograniczyć straty i umożliwić przedsiębiorstwu pozostanie na rynku przez dłuższy czas – co mogłoby oznaczać, że inne, efektywniejsze firmy, które nie otrzymują pomocy, zostałyby zmuszone do opuszczenia rynku.

Zachęty do inwestowania

26. Przedsiębiorstwa działające na rynku, na którym przyznawane są subsydia płacowe, są zniechęcane do konkurencji i mogą ograniczać swoje inwestycje oraz próby zwiększenia efektywności i innowacyjności. Przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc mogą zwlekać z wprowadzaniem nowych technologii wymagających mniejszego nakładu siły roboczej ze względu na zmianę kosztów względnych związanych z metodami produkcji wymagającymi dużego nakładu pracy oraz zaawansowanych technologii. Również przedsiębiorstwa oferujące produkty konkurencyjne lub uzupełniające mogą zmniejszać lub opóźniać swoje inwestycje. W efekcie ogólny poziom inwestycji w branży, której dotyczy dany środek pomocy, będzie spadał.

Wpływ na przepływ wymiany handlowej

27. Subsydia płacowe przyznawane w określonym regionie mogą prowadzić do tego, że niektóre regiony będą czerpać profity z korzystniejszych warunków produkcji niż inne. Może to spowodować przesunięcie przepływów handlowych do regionów objętych taką pomocą.

4. BILANSOWANIE I DECYZJA

28. Ostatnim etapem analizy jest ocena, na ile pozytywne skutki pomocy przewyższają jej negatywne oddziaływanie. Ocena ta będzie dokonywana w odniesieniu do wszystkich środków przyznawanych indywidualnie w oparciu o uwarunkowania w danym przypadku. W celu zbilansowania skutków pozytywnych i negatywnych, Komisja dokona ich wyważenia, a następnie sporządzi ogólną ocenę ich oddziaływania na producentów i konsumentów na wszystkich rynkach, których będą one dotyczyć. Dla potrzeb oceny, Komisja skorzysta z informacji jakościowych, chyba że dostępne są informacje ilościowe.
29. Jeżeli pomoc jest konieczna i dobrze ukierunkowana pod kątem osiągnięcia jej celu, a także jeżeli jest ograniczona do kosztów dodatkowych netto w celu wyrównania niższej wydajności kategorii pracowników, których dotyczy środek, Komisja będzie skłonna zająć przychylniejsze stanowisko i w związku z tym zaakceptować wyższy poziom zakłóceń konkurencji.
-