

Sdělení Komise – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků podléhajících individuální oznamovací povinnosti

(2009/C 188/02)

1. ÚVOD

1. Podpora zaměstnanosti a sociální soudržnosti je hlavním cílem hospodářských a sociálních politik Společenství a jeho členských států. Nezaměstnanost, a zejména strukturální nezaměstnanost, jsou v některých částech Společenství i nadále závažným problémem a určité kategorie pracovníků mají dosud problémy při vstupu na trh práce. Státní podpora v podobě subvencování mzdových nákladů, kdy se mzdovými náklady rozumí celková částka, kterou má příjemce podpory skutečně zaplatit v souvislosti s daným pracovním místem a která zahrnuje: a) hrubou mzdu před zdaněním a b) povinné příspěvky, například poplatky na sociální zabezpečení, a c) náklady na péči o nezaopatřené děti a rodiče („subvencování mzdových nákladů“), může pro podniky představovat dodatečnou pobídku ke zvýšení úrovně zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků. Cílem takové podpory je tedy podporovat nábor z řad cílových kategorií pracovníků.
2. Toto sdělení upravuje pokyny týkající se kritérií, které bude Komise uplatňovat při posuzování státní podpory v podobě subvencování mzdových nákladů, která musí být jednotlivě oznámena podle čl. 6 odst. 1 písm. h) a i) nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách) ⁽¹⁾. Tyto pokyny mají zajistit transparentnost rozhodování Komise a zajistit předvídatelnost a právní jistotu.
3. Tyto pokyny se vztahují na státní podpory v podobě subvencování mzdových nákladů znevýhodněných, vážně znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků ve smyslu čl. 2 odst. 18, 19 a 20 nařízení (ES) č. 800/2008. Tyto pokyny se vztahují na každé jednotlivé opatření, bez ohledu na to, zda je podpora poskytnuta ad hoc nebo na základě režimu, je-li jeho ekvivalent podpory vyšší než 5 milionů EUR na podnik ročně při zaměstnávání znevýhodněných a vážně znevýhodněných pracovníků (dále jen „znevýhodnění pracovníků“) a 10 milionů EUR na podnik ročně při zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků ⁽²⁾.
4. Kritéria uvedená v těchto pokynech nebudou používána mechanicky. Úroveň posouzení ze strany Komise a druh informací, které může vyžadovat, budou úměrné riziku narušení hospodářské soutěže. Rozsah analýzy bude záviset na povaze daného případu.

2. POZITIVNÍ ÚČINKY PODPORY

2.1 Existence cíle společného zájmu

5. Určité kategorie pracovníků mají při hledání zaměstnání zvláštní potíže, jelikož je zaměstnavatelé považují za méně produktivní, nebo vůči nim mají předsudky. Tato nižší produktivita, ať už je skutečná nebo je jako taková vnímána, může být zapříčiněna buď nedostatečnými pracovními zkušenostmi (například mladí pracovníci nebo dlouhodobě nezaměstnané osoby), nebo trvalým tělesným postižením. Z důvodu této zdánlivé či skutečné nižší produktivity budou tito pracovníci pravděpodobně vyloučeni z trhu práce, nebude-li zaměstnavatelům poskytnuta náhrada za jejich zaměstnávání.
6. Je společensky žádoucí, aby na trh práce byly začleněny všechny kategorie pracovníků. To znamená, že část domácího důchodu může být přerozdělena ve prospěch kategorie pracovníků, kterých se opatření týká. Státní podpora může znevýhodněným a zdravotně postiženým pracovníkům pomoci vstoupit na

⁽¹⁾ Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3.

⁽²⁾ Vzhledem ke své specifické povaze budou jednotlivá opatření vztahující se na náhradu dodatečných nákladů na zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků a dodatečných nákladů, které vzniknou podnikům se sociálním programem, u nichž ekvivalent podpory přesáhne 10 milionů EUR na podnik ročně, posouzena na základě čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy o ES. V případě podpor poskytovaných ad hoc na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků, které nepřesahují 5 milionů EUR, a podpor poskytovaných ad hoc velkým podnikům na zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků, které nepřesahují 10 milionů EUR, použije Komise obdobným způsobem, ale obecněji, zásady uvedené níže.

trh práce nebo na něm setrvat tím, že hradí dodatečné náklady vyplývající z jejich zdánlivé nebo skutečné nižší produktivity.

7. Členské státy by měly prokázat, že podpora sleduje splnění cíle společného zájmu. Ve své analýze posoudí Komise mimo jiné tyto prvky:

- a) počet a kategorie pracovníků, jichž se opatření týká;
- b) míry zaměstnanosti kategorií pracovníků, jichž se opatření týká, na vnitrostátní a/nebo regionální úrovni a v dotčeném podniku nebo podnicích;
- c) míry nezaměstnanosti u kategorií pracovníků, jichž se opatření týká, na vnitrostátní a/nebo regionální úrovni;
- d) obzvláště marginalizované podskupiny v kategoriích zdravotně postižených a znevýhodněných pracovníků.

2.2 Státní podpora jako vhodný politický nástroj

8. Státní podpora v podobě subvencování mzdových nákladů není jediným politickým nástrojem, který mají členské státy k dispozici na podporu zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků. Členské státy mohou rovněž použít obecná opatření, jako je snížení zdanění práce a sociálních nákladů, podpora investic do vzdělávání a odborné přípravy, opatření týkající se poskytování poradenských a konzultačních služeb, pomoci a vzdělávání pro nezaměstnané osoby a zlepšení pracovního práva.
9. Pokud členský stát zvážil ostatní politické možnosti a byly zjištěny výhody plynoucí z použití selektivního nástroje, jakým je státní podpora, pro určitý podnik, považují se dotčená opatření za vhodný nástroj. Komise vezme v úvahu zejména posouzení dopadů navrhovaného opatření, které případně členský stát provedl.

2.3 Motivační účinek a nezbytnost podpory

10. Státní podpora na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků musí vést ke změně chování příjemce podpory tak, aby podpora vedla k čistému přírůstku počtu znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků zaměstnaných v dotčeném podniku. Nově přijatí znevýhodnění nebo zdravotně postižení pracovníci by měli obsadit pouze nově vytvořená pracovní místa nebo pracovní místa, která byla uprázdněna z důvodu dobrovolného odchodu, tělesného postižení, odchodu do důchodu z důvodu věku, dobrovolného zkrácení pracovní doby nebo oprávněného propuštění pro porušení pracovních povinností. Pracovní místa vyplývající ze snižování počtu pracovníků nesmí být obsazena znevýhodněnými nebo zdravotně postiženými pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence. Státní podporu nelze tudíž použít k nahrazení pracovníků, na které se už dotace neposkytují a kteří byli v důsledku toho propuštěni.
11. Členské státy by měly Komisi prokázat existenci motivačního účinku a nezbytnost podpory. Předně musí příjemce podat dotčenému členskému státu žádost o podporu před tím, než došlo k zaměstnání kategorií pracovníků, kterých se opatření týká. Členský stát musí dále prokázat, že podpora je vyplácena pro znevýhodněného nebo zdravotně postiženého pracovníka zaměstnaného v podniku, který by bez podpory takového zaměstnance nepřijal.

12. Ve své analýze posoudí Komise mimo jiné tyto prvky:

- a) interní dokumenty příjemce podpory o nákladech na zaměstnávání v souvislosti s kategoriemi pracovníků, jichž se opatření týká, a to pro dva scénáře: s podporou a bez podpory;

- b) stávající nebo předchozí subvencování mzdových nákladů v dotyčném podniku: kategorie a počet pracovníků, na něž se vztahují subvence;
- c) roční fluktuace kategorií pracovníků, jichž se opatření týká.

2.4 Přiměřenost podpory

13. Členský stát by měl prokázat, že podpora je nezbytná a její výše je omezena na minimum potřebné k dosažení cíle podpory.

Členské státy by měly předložit důkazy, že výše podpory nepřesáhne čisté dodatečné náklady na zaměstnávání kategorií pracovníků, kterých se opatření týká, ve srovnání s náklady na zaměstnávání pracovníků, kteří nejsou znevýhodněni nebo zdravotně postiženi ⁽¹⁾.

Intenzita podpory však nesmí přesáhnout intenzitu stanovenou v člancích 40 ⁽²⁾ a 41 ⁽³⁾ nařízení (ES) č. 800/2008. Způsobilé náklady, na něž se vztahují intenzity podpory, musí být vypočítány podle článků 40 ⁽⁴⁾ a 41 ⁽⁵⁾ nařízení (ES) č. 800/2008.

3. NEGATIVNÍ ÚČINKY PODPORY

14. Je-li podpora přiměřená s ohledem na dosažení cíle podpory, negativní účinky podpory budou pravděpodobně omezené a analýza negativních účinků nemusí být nutná. V určitých případech však i tehdy, je-li podpora nezbytná a přiměřená tomu, aby určitý podnik zvýšil úroveň čisté zaměstnanosti kategorie pracovníků, jichž se opatření týká, může podpora vést ke změně chování příjemce, která významně narušuje hospodářskou soutěž. V těchto případech Komise provede důkladnou analýzu narušení hospodářské soutěže. Rozsah narušení hospodářské soutěže způsobeného podporou se může lišit v závislosti na podobě podpory a charakteristice dotčených trhů ⁽⁶⁾.
15. Podoba podpory, která může ovlivnit pravděpodobnost a rozsah narušení:
- a) selektivita;
 - b) velikost podpory;
 - c) opakování a doba trvání podpory;
 - d) účinek podpory na náklady podniku.
16. Například režim podpory mající za cíl motivovat podniky v členském státě jako celek k tomu, aby zaměstnaly více znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků, bude mít pravděpodobně jiný účinek na trh než vysoká částka podpory poskytnuté ad hoc jednomu podniku, aby mohl zaměstnat více pracovníků určité kategorie. Posledně uvedený případ pravděpodobně naruší hospodářskou soutěž významněji, jelikož se sníží schopnost konkurentů příjemce podpory soutěžit. Narušení bude ještě větší, pokud náklady práce v podniku příjemce představují vysoký podíl na celkových nákladech.

⁽¹⁾ Čisté dodatečné náklady zohledňují náklady odpovídající zaměstnání cílových kategorií znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků (např. kvůli nižší produktivitě) a výhody, které příjemce podpory z tohoto zaměstnávání získá (např. kvůli zlepšení obrazu společnosti).

⁽²⁾ Intenzita podpory pro znevýhodněné pracovníky nepřesáhne 50 % způsobilých nákladů.

⁽³⁾ Intenzita podpory u zdravotně postižených pracovníků nepřesáhne 75 % způsobilých nákladů.

⁽⁴⁾ U zaměstnávání znevýhodněných pracovníků budou způsobilými náklady mzdové náklady za dobu nejvýše 12 měsíců po nábore. Pokud je však příslušný pracovník vážně znevýhodněným pracovníkem, způsobilé náklady jsou mzdové náklady za období nepřesahující 24 měsíců po nábore.

⁽⁵⁾ U zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků jsou způsobilými náklady mzdové náklady za jakoukoliv danou dobu, během níž je zdravotně postižený pracovník zaměstnáván.

⁽⁶⁾ Podporou může být ovlivněna řada trhů, jelikož dopad podpory nemusí být omezen na trhy, na nichž příjemce podpory působí, nýbrž se může rozšířit i na jiné trhy, například na trhy vstupu.

17. Při posuzování charakteristik trhu, které mohou poskytnout mnohem přesnější představu o pravděpodobném dopadu podpory, Komise posoudí mimo jiné:
- a) strukturu trhu;
 - b) charakteristiky daného sektoru nebo výrobního odvětví;
 - c) situaci na vnitrostátním/regionálním trhu práce.
18. Struktura trhu bude posouzena pomocí koncentrace trhu, velikosti podniků ⁽¹⁾, významu diferenciace výrobků ⁽²⁾ a překážek vstupu na trh a jeho opuštění. Podíly na trhu a míry koncentrace budou vypočteny, jakmile je stanoven relevantní trh. Obecně čím méně podniků existuje, tím vyšší je jejich podíl na trhu a tím menší hospodářskou soutěž lze zaznamenat ⁽³⁾. Je-li dotčený trh koncentrovaný s vysokými překážkami vstupu ⁽⁴⁾ a je-li příjemce podpory důležitým účastníkem na tomto trhu, pak je pravděpodobnější, že konkurenti budou muset v reakci na podporu změnit své chování, například odložit nebo upustit od zavedení nového výrobku nebo technologie či trh úplně opustit.
19. Komise bude zkoumat rovněž charakteristiky daného odvětví, například nadměrnou (nevyužitou) kapacitu, zda-li trhy výrobních odvětví rostou ⁽⁵⁾, jsou rozvinuté nebo upadají. Například existence nadměrné (nevyužité) kapacity nebo vyspělých trhů ve výrobním odvětví může zvýšit riziko, že podpora povede k nevykonnosti a k přesunu výroby mezi podniky, které nemají pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence.
20. Nakonec se dané opatření posoudí s ohledem na situaci na trhu práce, tj. míru nezaměstnanosti a zaměstnanosti, výši mezd a pracovní právo.
21. Subvencování mzdových nákladů může vést k narušení hospodářské soutěže uvedeným dále v bodech 22 až 27:

Efekt nahrazování a přesunu

22. Efekt nahrazování se týká situace, kdy jsou pracovní místa určité kategorie pracovníků jednoduše nahrazena pracovními místy pro jiné kategorie. Subvencování mzdových nákladů, které se zaměřuje na určitou specifickou podskupinu pracovníků, rozděluje pracovní síly na pracovníky se subwencemi a pracovníky bez subvencí a může podniky přimět k tomu, aby nahrazovaly pracovníky bez subvencí pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence. K tomu dochází proto, že se změní relativní mzdové náklady na pracovníky se subwencemi a pracovníky bez subvencí ⁽⁶⁾.
23. Jelikož podniky zaměstnávající pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence, soutěží na stejných trzích se zbožím a službami jako podniky, které nemají pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence, může subvencování mzdových nákladů přispět ke snížení počtu pracovních míst jinde v hospodářství. Taková situace nastává, jestliže podnik s pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence, zvýší výrobu, ale přesune výrobu mezi podniky, které nemají pracovníky se subwencemi, a v důsledku toho podpora vytěšňuje zaměstnávání bez subvencí.

Vstup na trh a jeho opuštění

24. Náklady na zaměstnávání jsou součástí běžných provozních nákladů každého podniku. Je proto obzvláště důležité, aby podpory měly pozitivní dopad na zaměstnanost a aby podnikům neumožňovaly pouze snižovat náklady, které by jinak musely vynaložit. Například subvencování mzdových nákladů, které sníží běžné výrobní náklady jako jsou náklady na zaměstnávání, by zatraktivnilo vstup na trh a umožnilo podniku s jinak špatnými obchodními vyhlídkami vstoupit na trh nebo na něj zavést nové výrobky, a to k újmě výkonnějších konkurentů.

⁽¹⁾ Velikost podniku lze vyjádřit s ohledem na podíly na trhu a rovněž obrat a/nebo zaměstnanost.

⁽²⁾ Čím nižší je stupeň diferenciace výrobků, tím větší je účinek podpory na zisky konkurentů.

⁽³⁾ Je však důležité zmínit, že některé trhy jsou konkurenční navzdory skutečnosti, že na nich působí pouze několik málo podniků.

⁽⁴⁾ Je však nutno uvést, že někdy poskytnutí podpory pomůže překonat překážky vstupu a umožní, aby na trh vstoupily nové podniky.

⁽⁵⁾ Existence rostoucích trhů obvykle povede k méně zřetelnému účinku podpory na konkurenty.

⁽⁶⁾ Takovýto efekt nahrazování závisí na elasticitě poptávky po práci, a to jak u pracovníků se subwencemi, tak i u pracovníků, na něž subvence poskytovány nejsou.

25. Dostupnost státní podpory ovlivní rovněž rozhodnutí podniku opustit trh, na kterém již působí. Subvencování mzdových nákladů by mohlo snížit výši ztrát a podniku umožnit, aby setrval na trhu déle, což může znamenat, že místo toho jsou nuceny trh opustit jiné, výkonnější podniky, které nedostávají podporu.

Investiční pobídky

26. Na trzích, na nichž je poskytováno subvencování mzdových nákladů, nemají podniky zájem účastnit se hospodářské soutěže a mohou omezit své investice a snahy o zvýšení efektivity a míry inovací. U příjemce podpory mohou nastat prodlevy při zavádění nových technologií méně náročných na práci, a to kvůli změně relativních nákladů u výrobních postupů, které jsou náročné na práci a technologie. Výrobci produkuje konkurenční nebo komplementární výrobky mohou také snížit nebo odložit své investice. V důsledku toho se sníží celková úroveň investic v dotyčném výrobním odvětví.

Dopad na obchodní toky

27. Subvencování mzdových nákladů v určitém regionu může vést k tomu, že určitá území mají příznivější výrobní podmínky. To může vést k přesunu obchodních toků ve prospěch regionů, v nichž je takováto podpora poskytována.

4. OVĚŘENÍ VYVÁŽENOSTI A ROZHODNUTÍ

28. Posledním krokem analýzy je vyhodnocení, nakolik pozitivní účinky podpory převažují nad jejími negativními účinky. Toto vyhodnocení se provádí pro každé jednotlivé opatření. Za účelem vyvážení pozitivních a negativních účinků je Komise posoudí a provede celkové vyhodnocení jejich dopadů na výrobce a spotřebitele na každém dotčeném trhu. Nejsou-li kvantitativní údaje snadno dostupné, Komise použije pro účely posouzení kvalitativní informace.
29. Je pravděpodobné, že Komise zaujme příznivější stanovisko, a tudíž akceptuje vyšší míru narušení hospodářské soutěže, je-li podpora nezbytná a dobře zaměřená, pokud jde o dosažení cíle podpory, a je omezena na čisté dodatečné náklady na vyrovnání nižší produktivity kategorií pracovníků, kterých se opatření týká.
-