

Comunicarea Comisiei – Criterii pentru analiza compatibilității ajutoarelor de stat pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați și a celor cu handicap, care fac obiectul notificării individuale

(2009/C 188/02)

1. INTRODUCERE

1. Promovarea ocupării forței de muncă și a coeziunii sociale constituie un obiectiv central al politicilor economice și sociale ale Comunității și ale statelor membre. Șomajul, în special, șomajul structural, rămâne o problemă serioasă în unele părți ale Comunității și anumite categorii de lucrători încă întâmpină dificultăți în a intra pe piața forței de muncă. Ajutoarele de stat sub formă de subvenții la costurile salariale, prin costuri salariale înțelegându-se valoarea totală plătită efectiv de către beneficiarul ajutorului pentru locurile de muncă în cauză, cuprinzând: (a) salariul brut, anterior impozitării; (b) contribuțiile obligatorii, cum ar fi contribuțiile la asigurările sociale și (c) costurile pentru îngrijirea copiilor și îngrijirea părinților (subvenții salariale) pot oferi stimulente suplimentare întreprinderilor pentru a-și crește nivelurile de încadrare în muncă a lucrătorilor defavorizați și a celor cu handicap. Astfel, obiectivul unui astfel de ajutor este acela de a încuraja încadrarea în muncă a categoriilor vizate de lucrători.
2. Prezenta Comunicare stabilește orientări în ceea ce privește criteriile pe care Comisia le va aplica pentru evaluarea ajutoarelor de stat sub formă de subvenții salariale care trebuie notificate individual în temeiul articolului 6 alineatul (1) literele (h) și (i) din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei din 6 august 2008 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața comună în aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare) ⁽¹⁾. Aceste orientări sunt destinate să confere transparență raționamentelor Comisiei și să asigure previzibilitate și siguranță juridică.
3. Aceste orientări se aplică ajutorului de stat în forma subvențiilor salariale pentru lucrători defavorizați, lucrători extrem de defavorizați și lucrători cu handicap, în înțelesul articolului 2 punctele 18, 19 și 20 din Regulamentul (CE) nr. 800/2008. Orice măsură individuală, fie că este acordată ad hoc sau în temeiul unei scheme, va face obiectul prezentelor orientări dacă echivalentul finanțării nerambursabile depășește 5 milioane EUR pentru o întreprindere pe an pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați și a lucrătorilor extrem de defavorizați (denumiți în continuare „lucrători defavorizați”) și 10 milioane EUR pentru o întreprindere pe an pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor cu handicap ⁽²⁾.
4. Criteriile stabilite în prezentele orientări nu se vor aplica în mod mecanic. Nivelul evaluării Comisiei și tipul de informații care poate fi solicitat vor fi proporționale cu riscul de denaturare a concurenței. Sfera de aplicare a analizei va depinde de natura cazului.

2. EFECTELE POZITIVE ALE AJUTORULUI**2.1. Existența unui obiectiv de interes comun**

5. Anumite categorii de lucrători se confruntă cu mari dificultăți în a găsi un loc de muncă deoarece angajatorii îi consideră mai puțin productivi sau au prejudecăți în ceea ce îi privește. Această productivitate mai scăzută, percepută sau reală, se poate datora fie lipsei de experiență profesională recentă (de exemplu, lucrători tineri sau șomeri pe o perioadă îndelungată), fie unui handicap permanent. Datorită productivității lor mai scăzute, percepută sau reală, este probabil ca lucrătorii să fie excluși de pe piața forței de muncă dacă angajatorilor nu li se oferă compensații pentru încadrarea lor în muncă.
6. Din punct de vedere social, se dorește ca toate categoriile de lucrători să fie integrați pe piața forței de muncă. Aceasta înseamnă că o parte a venitului intern poate fi redistribuită către categoriile de lucrători vizate de măsură. Ajutoarele de stat îi pot ajuta pe lucrătorii defavorizați și pe cei cu handicap să intre

⁽¹⁾ JO L 214, 9.8.2008, p. 3.

⁽²⁾ Datorită naturii lor specifice, măsurile individuale aplicabile compensării costurilor suplimentare de încadrare în muncă a lucrătorilor cu handicap și costurile suplimentare suportate de întreprinderile sociale al căror echivalent al finanțării nerambursabile depășește 10 milioane EUR pentru o întreprindere pe an vor fi evaluate pe baza articolului 87 alineatul (3) litera (c) din Tratatul de instituire a Comunității Europene. În cazul ajutorului ad-hoc pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați sub 5 milioane EUR și a ajutorului ad-hoc pentru întreprinderi mari pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor cu handicap sub 10 milioane EUR, Comisia va aplica principiile enunțate în prezenta Comunicare *mutatis mutandis*, într-o manieră mai puțin detaliată.

pe piața forței de muncă sau să rămână pe piața forței de muncă prin acoperirea costurilor suplimentare care rezultă din productivitatea mai scăzută, percepută sau reală, a acestora.

7. Statele membre ar trebui să dovedească faptul că ajutorul va căuta să atingă obiectivul de interes comun. În analiza sa, Comisia va avea în vedere, printre altele, următoarele elemente:
 - (a) numărul și categoriile de lucrători vizate de măsură;
 - (b) ratele de ocupare a forței de muncă ale categoriilor de lucrători vizate de măsură la nivel național și/sau regional și în cadrul întreprinderii (întreprinderilor) în cauză;
 - (c) ratele șomajului pentru categoriile de lucrători vizate de măsură la nivel național și/sau regional;
 - (d) subgrupurile marginalizate în mod special în ansamblul categoriilor de lucrători defavorizați și cu handicap.

2.2. Ajutorul de stat ca instrument adecvat de politică

8. Ajutorul de stat sub formă de subvenții salariale nu reprezintă singurul instrument de politică aflat la dispoziția statelor membre pentru încurajarea încadrării în muncă a lucrătorilor defavorizați și a celor cu handicap. Statele membre pot de asemenea utiliza măsuri generale cum ar fi reducerea impozitării forței de muncă și reducerea costurilor sociale, sprijinirea investițiilor în educație și formare, măsuri pentru oferirea de îndrumare și consultanță, asistență și formare pentru șomeri și îmbunătățirea legislației în domeniul muncii.
9. Se consideră că măsurile constituie un instrument adecvat în cazurile în care statul membru a luat în considerare alte opțiuni de politică și sunt constatate avantajele utilizării unui instrument selectiv cum ar fi ajutorul de stat pentru o anumită întreprindere. Comisia va ține seama în mod special de orice evaluare a impactului măsurii propuse pe care statul membru este posibil să o fi realizat.

2.3. Efectul de stimulare și necesitatea ajutorului

10. Ajutoarele de stat pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați și a celor cu handicap trebuie să determine schimbarea comportamentului beneficiarului ajutorului astfel încât ajutorul să asigure o creștere netă a numărului de angajați defavorizați sau cu handicap în cadrul întreprinderii în cauză. Angajații defavorizați sau cu handicap recent încadrați în muncă ar trebui să ocupe numai locuri de muncă nou create sau rămase vacante în urma plecării consimțite, invalidității, pensionării pentru limită de vârstă, reducerii consimțite a programului de lucru sau concedierii legale pentru conduită necorespunzătoare. Posturile care rezultă din disponibilizări nu trebuie ocupate de lucrători defavorizați sau cu handicap subvenționați. Astfel, ajutoarele de stat nu pot fi utilizate pentru înlocuirea lucrătorilor pentru care întreprinderea nu mai primește subvenții și care, prin urmare, au fost concediați.
11. Statele membre trebuie să dovedească în fața Comisiei existența efectului de stimulare și necesitatea ajutorului. În primul rând, beneficiarul trebuie să fi depus o cerere de ajutor adresată statului membru în cauză înainte de încadrarea în muncă a categoriilor de lucrători vizate de măsură. În al doilea rând, statul membru trebuie să demonstreze faptul că ajutorul este plătit cu privire la un lucrător defavorizat sau cu handicap din cadrul unei întreprinderi unde încadrarea nu s-ar fi produs în lipsa ajutorului.
12. În analiza sa, Comisia va avea în vedere, printre altele, următoarele elemente:

- (a) documentele interne ale beneficiarului ajutorului în ceea ce privește costurile cu forța de muncă în legătură cu categoriile de lucrători vizate de măsură pentru două situații: cu ajutor și fără ajutor;

- (b) subvențiile salariale existente sau anterioare în cadrul întreprinderii în cauză: categoriile și numărul de lucrători beneficiind de subvenționare;
- (c) fluctuația de personal anuală la categoriile de lucrători vizate de măsură.

2.4. Proporționalitatea ajutorului

13. Statul membru trebuie să demonstreze necesitatea ajutorului, precum și menținerea cuantumului acestuia la un nivel minim în scopul atingerii obiectivului ajutorului.

Statele membre ar trebui să furnizeze dovezi cu privire la faptul că valoarea ajutorului nu depășește costurile suplimentare nete privind încadrarea în muncă a categoriilor de lucrători vizate de măsură în comparație cu costurile privind încadrarea în muncă a lucrătorilor care nu sunt defavorizați sau care nu prezintă un handicap ⁽¹⁾.

În orice caz, intensitățile ajutoarelor nu trebuie să le depășească niciodată pe cele prevăzute la articolele 40 ⁽²⁾ și 41 ⁽³⁾ din Regulamentul (CE) nr. 800/2008. Costurile eligibile la care se aplică intensitățile ajutoarelor trebuie calculate conform articolelor 40 ⁽⁴⁾ și 41 ⁽⁵⁾ din Regulamentul (CE) nr. 800/2008.

3. EFECTELE NEGATIVE ALE AJUTORULUI

14. În cazul în care ajutorul este proporțional pentru atingerea obiectivului ajutorului, este probabil ca efectele negative ale acestuia să fie limitate, iar analiza efectelor negative să nu mai fie necesară. Cu toate acestea, în unele cazuri, chiar și atunci când ajutorul este necesar și proporțional pentru ca o anumită întreprindere să sporească nivelul de încadrare în muncă a categoriilor de lucrători vizați de măsură, ajutorul poate determina schimbarea comportamentului beneficiarului, ceea ce denaturează în mod semnificativ concurența. În acele situații, Comisia va desfășura o analiză a denaturării concurenței. Gradul denaturării concurenței datorate ajutorului poate varia în funcție de caracteristicile ajutorului și piețelor afectate ⁽⁶⁾.
15. Caracteristicile ajutorului care pot afecta probabilitatea și amploarea denaturării sunt:
- (a) selectivitatea;
 - (b) valoarea ajutorului;
 - (c) repetarea și durata ajutorului;
 - (d) efectul ajutorului asupra costurilor întreprinderii.
16. Spre exemplu, o schemă de ajutor utilizată pentru a încuraja întreprinderile în general dintr-un stat membru să încadreze în muncă un număr mai mare de lucrători defavorizați sau cu handicap este posibil să aibă un efect diferit pe piață față de situația în care un ajutor considerabil este acordat ad hoc unei singure întreprinderi pentru a-i permite acestuia să crească nivelul încadrărilor în muncă în cazul lucrătorilor dintr-o anumită categorie. Este posibil ca în cel de-al doilea caz să se denatureze concurența într-un mod mai semnificativ, întrucât concurenții beneficiarului ajutorului nu mai pot concura la același nivel. Denaturarea va fi și mai însemnată în cazul în care costurile forței de muncă în întreprinderea care beneficiază de ajutor reprezintă un procent ridicat din costurile totale.

⁽¹⁾ Costurile suplimentare nete iau în considerare costurile care corespund încadrării în muncă a categoriilor vizate de lucrători defavorizați sau cu handicap (de exemplu, din cauza productivității mai scăzute) și avantajele pe care beneficiarul ajutorului le obține din încadrarea acestora (de exemplu, datorită îmbunătățirii imaginii întreprinderii).

⁽²⁾ Intensitatea ajutorului pentru lucrători defavorizați nu trebuie să depășească 50 % din costurile eligibile.

⁽³⁾ Intensitatea ajutorului pentru lucrători cu handicap nu trebuie să depășească 75 % din costurile eligibile.

⁽⁴⁾ Pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați, costurile eligibile sunt costurile salariale pe o perioadă de maximum 12 luni de la încadrare. Cu toate acestea, atunci când lucrătorul în cauză este un lucrător extrem de defavorizat, costurile eligibile sunt costurile salariale pe o perioadă de maximum 24 de luni de la încadrare.

⁽⁵⁾ Pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor cu handicap, costurile eligibile sunt costurile salariale pentru toată perioada încadrării în muncă a lucrătorului cu handicap.

⁽⁶⁾ O serie de piețe pot fi afectate de ajutor deoarece impactul ajutorului nu poate fi limitat la piețele pe care beneficiarul ajutorului este activ, ci se poate extinde la alte piețe, spre exemplu piețele factorilor de producție.

17. În evaluarea caracteristicilor de piață, care pot oferi o imagine mult mai fidelă a impactului potențial al unui ajutor, Comisia va avea în vedere printre altele:
- (a) structura pieței;
 - (b) caracteristicile sectorului sau ale industriei;
 - (c) situația pe piața forței de muncă la nivel național/regional.
18. Structura pieței va fi evaluată prin concentrarea pieței, dimensiunea întreprinderilor ⁽¹⁾, importanța diferențierii produsului ⁽²⁾ și barierele la intrare și la ieșire. Cotele de piață și coeficienții de concentrare se vor calcula odată cu definirea pieței relevante. În general, cu cât sunt mai puține întreprinderi, cu atât cota lor de piață este mai mare și se așteaptă o concurență mai scăzută ⁽³⁾. În cazul în care piața afectată este concentrată cu bariere ridicate la intrare ⁽⁴⁾, iar beneficiarul ajutorului este un actor important pe piață, atunci este mai probabil ca respectivii concurenți să trebuiască să își schimbe comportamentul ca răspuns la ajutor, spre exemplu să amâne sau să abandoneze introducerea unui nou produs sau a unei noi tehnologii sau să iasă complet de pe piață.
19. Comisia va urmări, de asemenea, caracteristicile sectorului, cum ar fi existența unei capacități de producție excedentare și faptul că piețele în industria respectivă sunt în curs de dezvoltare ⁽⁵⁾, mature sau în declin. Spre exemplu, existența unui capacități de producție excedentare sau a unor piețe mature într-o industrie poate spori riscul unui ajutor care să conducă la ineficiență și la deplasarea producției între întreprinderile care nu dețin lucrători subvenționați.
20. În final, măsura va fi plasată în contextul situației de pe piața forței de muncă, și anume, ratele șomajului și ocupării forței de muncă, nivelurile salariale și legislația în domeniul muncii.
21. Subvențiile salariale pot conduce, în anumite cazuri, la denaturările concurenței prezentate la punctele 22-27.

Efectul de substituție și de deplasare

22. Efectul de substituție se referă la situația în care locurile de muncă acordate unei anumite categorii de lucrători înlocuiesc, pur și simplu, locurile de muncă pentru alte categorii. O subvenție salarială care vizează un anumit subgrup de lucrători împarte forța de muncă în lucrători subvenționați și lucrători nesubvenționați și poate încuraja întreprinderile să înlocuiască lucrătorii nesubvenționați cu lucrători subvenționați. Acest lucru apare deoarece costurile salariale relative pentru lucrătorii subvenționați și nesubvenționați sunt modificate ⁽⁶⁾.
23. Deoarece întreprinderile care încadrează lucrători subvenționați concurează pe aceleași piețe pentru bunuri sau servicii ca și acelea care nu încadrează lucrători nesubvenționați, subvențiile salariale pot contribui la reducerea locurilor de muncă în alt sector al economiei. O astfel de situație se produce atunci când o întreprindere care încadrează lucrători subvenționați majorează producția, însă o deplasează între întreprinderile care nu încadrează lucrători subvenționați și, prin urmare, ajutorul elimină locurile de muncă nesubvenționate.

Intrarea pe piață și ieșirea de pe piață

24. Costurile forței de muncă fac parte din costurile de exploatare normale ale oricărei întreprinderi. Prin urmare, este deosebit de important ca ajutorul să aibă un efect pozitiv asupra ocupării forței de muncă și nu numai să permită întreprinderilor să reducă acele costuri pe care, altfel, ar trebui să le suporte. Spre exemplu, subvențiile salariale reduc costurile curente de producție și fac astfel mai atractivă intrarea pe piață și permit întreprinderilor care în alte circumstanțe ar avea perspective comerciale scăzute să intre pe o piață sau să introducă noi produse în defavoarea competitorilor mai eficienți.

⁽¹⁾ Dimensiunea întreprinderii poate fi exprimată în funcție de cotele de piață, precum și de cifra de afaceri și/sau ocuparea forței de muncă.

⁽²⁾ Cu cât gradul de diferențiere a produsului este mai scăzut, cu atât efectul ajutorului asupra profiturilor concurenților este mai mare.

⁽³⁾ Cu toate acestea, este important de remarcat faptul că anumite piețe sunt competitive în ciuda faptului că există puține întreprinderi prezente.

⁽⁴⁾ Cu toate acestea, în unele cazuri, acordarea unui ajutor contribuie la depășirea barierele de intrare și permite intrarea unor întreprinderi noi pe o piață.

⁽⁵⁾ Existența unor piețe în creștere va determina, de obicei, un efect mai puțin pronunțat al ajutorului asupra concurenților.

⁽⁶⁾ Aceste efecte de substituție depind de flexibilitatea cererii de forță de muncă, atât pentru lucrătorii subvenționați cât și pentru cei nesubvenționați.

25. Disponibilitatea ajutorului de stat poate afecta și decizia unei întreprinderi de a ieși de pe o piață pe care se află deja. Subvențiile salariale ar putea reduce valoarea pierderilor și ar permite unei întreprinderi să rămână pe piață pentru o perioadă mai lungă – ceea ce ar putea însemna că alte întreprinderi, mai eficiente, dar care nu beneficiază de ajutor, ar fi forțate să iasă de pe piață.

Stimulente de încurajare a investițiilor

26. Pe piețele în care se acordă subvenții salariale, întreprinderile sunt descurajate să concureze și își pot reduce investițiile și încercările de a-și spori eficiența și inovația. Poate fi înregistrată o întârziere în introducerea unor noi tehnologii bazate mai puțin pe forță de muncă de către beneficiarul ajutorului din cauza modificării costurilor relative pentru metode de producție bazate pe forță de muncă și pentru cele bazate pe tehnologie. De asemenea, fabricanții de produse concurente sau complementare își pot reduce sau întârzia investițiile. Prin urmare, nivelul total al investițiilor în industria în cauză va scădea.

Efecte asupra fluxurilor comerciale

27. Subvențiile salariale într-o anumită regiune pot face ca unele teritorii să beneficieze de condiții de producție mai favorabile prin comparație cu altele. Aceasta poate conduce la deplasarea fluxurilor comerciale spre regiunile în care acest ajutor este acordat.

4. COMPARARE ȘI DECIZIE

28. Ultima etapă a analizei o reprezintă evaluarea gradului în care efectele pozitive ale ajutorului cântăresc mai greu decât efectele negative ale acestuia. Această evaluare se va face de la caz la caz pentru toate măsurile individuale. Pentru a compara efectele pozitive și negative, Comisia le va evalua și va elabora o evaluare globală a impactului lor asupra producătorilor și consumatorilor de pe fiecare dintre piețele afectate. Cu excepția cazului în care Comisia dispune de informații cantitative, aceasta va utiliza informații calitative în vederea evaluării.
29. În mod probabil, Comisia va adopta o atitudine mai pozitivă, acceptând un grad mai ridicat de denaturare a concurenței în cazul în care ajutorul este necesar și bine orientat pentru atingerea obiectivului său și se limitează la costurile suplimentare nete pentru a compensa productivitatea mai scăzută a categoriilor de lucrători vizate de măsură.
-