II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

KOMISE

Sdělení Komise – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na vzdělávání podléhajících individuální oznamovací povinnosti

(2009/C 188/01)

1. ÚVOD

1. Evropská rada na zasedání v Lisabonu v březnu 2000 stanovila pro Evropskou unii strategický cíl stát se nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě. Závěry ze zasedání v Lisabonu zdůraznily ústřední úlohu vzdělávání a odborné přípravy jako hlavních nástrojů ke zvýšení lidského kapitálu a jeho dopadu na růst, produktivitu a zaměstnanost. Vzdělávání má obvykle pozitivní vnější dopady na celou společnost, jelikož zvyšuje nabídku kvalifikovaných pracovníků, ze které mohou podniky čerpat, zvyšuje konkurenceschopnost hospodářství a podporuje znalostní společnost, která je schopna rozvíjet se inovativněji.

2. Podniky však mohou zajišťovat nižší než společensky optimální úroveň vzdělávání, pokud mohou zaměstnanci volně změnit zaměstnavatele a jiné podniky mohou mít prospěch z přijetí zaměstnanců, kteří byli vyškoleni předchozími zaměstnavateli. To se týká zejména vzdělávání zaměřeného na kvalifikace, které jsou přenositelné mezi jednotlivými podniky. Státní podpora může pomoci vytvořit dodatečné pobídky pro zaměstnavatele, aby zajistili vzdělávání na úrovni, která je společensky žádoucí.

3. Toto sdělení upravuje pokyny týkající se kritérií, které bude Komise uplatňovat při posuzování opatření podpory na vzdělávání. Tyto pokyny mají zajistit transparentnost rozhodování a zabezpečit předvídatelnost a právní jistotu. V souladu s čl. 6 odst. 1 písm. g) 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] se budou tyto pokyny vztahovat na každou jednotlivou podporu na vzdělávání bez ohledu na to, zda je poskytnuta *ad hoc,* nebo na základě režimu, pokud její ekvivalent podpory přesahuje 2 miliony EUR na projekt vzdělávání.

4. Kritéria uvedená v těchto pokynech nebudou používána mechanicky. Úroveň posouzení ze strany Komise a druh informací, které může požadovat, bude úměrné riziku narušení hospodářské soutěže. Rozsah analýzy bude záviset na povaze daného případu.

2. POZITIVNÍ ÚČINKY PODPORY

2.1 Existence selhání trhu

5. Kvalifikovaní pracovníci přispívají ke zvýšení produktivity a konkurenceschopnosti podniků. Zaměstnavatelé a zaměstnanci však z řady důvodů nemusí do vzdělávání investovat dostatečně. Zaměstnanci

[1] Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3. U podpory na vzdělávání *ad hoc* pro velký podnik, která je nižší než prahová hodnota ve výši 2 milionů EUR, použije Komise níže uvedené zásady obdobným, avšak méně podrobným způsobem.

mohou omezit své investice do vzdělávání, pokud nejsou ochotni riskovat, jsou omezeni finančně nebo mají potíže při signalizaci úrovně získaných znalostí budoucím zaměstnavatelům.

6. Podniky nemusí poskytovat svým pracovníkům vzdělávání na úrovni, která by byla optimální pro společnost jako celek. To je zapříčiněno selháním trhu spojeným s kladnými externalitami vzdělávání a potížemi při přisvojování si výhod, mohou-li zaměstnanci volně změnit zaměstnavatele. Podniky mohou investovat do vzdělávání méně, jestliže se obávají, že jakmile bude zaměstnanec vyškolen, opustí podnik dříve, než ten získá svou investici zpět. Podniky se mohou zdráhat poskytovat svým pracovníkům dostatečné vzdělávání, pokud se jim tato investice rychle nevrátí nebo není-li vzdělání dosti specifické s ohledem na potřeby dotčené společnosti nebo pokud nemohou smluvním ujednáním vyškolenému zaměstnanci zabránit v tom, aby opustil společnost dříve, než budou amortizovány náklady na vzdělávání, nebo zajistit, že výdaje na vzdělávání (nebo jejich část) budou vráceny.

7. K nedostatečným investicím do vzdělávání může dojít i tehdy, může-li podnik získat svou investici plně zpět, avšak jeho soukromé přínosy jsou menší než přínosy pro společnost jako celek. Takovéto kladné externality vzdělávání mohou vzniknout zejména v případě, pokud vzdělávání zlepšuje přenositelné kvalifikace; tedy kvalifikace, které lze využít ve více než pouze jednom podniku. Naproti tomu specifické vzdělávání přináší zvýšení produktivity pouze v daném podniku a podniky si ho mohou snadno přisvojit ([1]). Rozsah kladných externalit specifického vzdělávání je proto méně výrazný než rozsah těchto externalit v případě všeobecného vzdělávání.

8. Pokud se podniky v případě vzdělávání znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků ([2]) potýkají s vyššími náklady a nejistými přínosy, může to být podnětem k tomu, aby tyto skupiny vzdělávaly méně. Lze však očekávat, že vzdělávání znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků obvykle přinese kladné externality pro celou společnost ([3]).

9. Členské státy by měly prokázat, že existuje selhání trhu, které odůvodňuje poskytnutí podpory. Ve své analýze Komise zohlední mezi jinými tyto prvky:

   1) Povaha vzdělávání – zda je: specifické nebo obecné ve smyslu článku 38 nařízení (ES) č. 800/2008. Jednotlivý projekt vzdělávání může obsahovat jak obecné tak specifické prvky. Obecné vzdělávání bude mít více kladných externalit.

   2) Přenositelnost kvalifikací získaných během vzdělávání. Čím jsou kvalifikace přenositelnější, tím vyšší je pravděpodobnost kladných externalit. Vzdělávání se bude považovat za vzdělávání poskytující přenositelné kvalifikace, pokud například:

      a) vzdělávání je organizováno společně několika samostatnými podniky, nebo vzdělávání mohou využít zaměstnanci různých podniků;

      b) vzdělávání je osvědčeno, vede k získání uznávaných diplomů nebo je uznáváno orgány veřejné moci nebo institucemi;

      c) vzdělávání se zaměřuje na kategorie zaměstnanců, pro něž je typická vysoká fluktuace v podniku i v dotyčném odvětví;

      d) vzdělávání by mohl zaměstnanec využít mimo jeho stávající zaměstnání (budoucí zaměstnání v jiném podniku, společenský život, dobré životní podmínky atd.).

   3) Účastníci vzdělávání: zahrnutí znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků může zvýšit kladné externality vzdělávání.

([1]) Externality obecného vzdělávání si však podniky mohou přisvojit rovněž prostřednictvím zvláštních ustanovení ve smlouvách, která vyžadují, aby vyškolený zaměstnanec zůstal ve společnosti po určitou stanovenou dobu poté, co mu bylo poskytnuto takovéto vzdělávání.

([2]) Znevýhodnění a zdravotně postižení pracovníci jsou vymezeni v článku 2 nařízení (ES) č. 800/2008.

([3]) Společnost jako celek bude například vzdělávání, které získali mladí pracovníci a pracovníci s nízkou kvalifikací, přikládat větší význam než podnik kvůli vnímané nebo skutečné nižší produktivitě.

2.2 **Státní podpora jako vhodný politický nástroj**

10. Státní podpora není jediným nástrojem politiky, který mají členské státy k dispozici na podporu vzdělávání. Ve skutečnosti se většina vzdělávání uskutečňuje prostřednictvím vzdělávacích systémů (např. univerzity, školy, odborná příprava poskytovaná nebo finančně podporovaná státními orgány). Vzdělávání si mohou zabezpečit i samotní jednotlivci, a to s podporou svých zaměstnavatelů nebo i bez ní.

11. 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**

12. Státní podpora na vzdělávání musí vést ke změně chování příjemce podpory, tak aby poskytoval více vzdělávání a/nebo lepší vzdělávání, než by tomu bylo bez podpory. Jestliže takovéto zvýšení kvantity nebo kvality v plánovaných činnostech v oblasti vzdělávání neexistuje, má se za to, že podpora nemá motivační účinek.

13. Motivační účinek je určen pomocí kontrafaktuální analýzy porovnávající úrovně zamýšleného vzdělávání s podporou a bez podpory. Většina zaměstnavatelů považuje za nutné školit své pracovníky, aby zajistili řádné fungování podniku. Nelze předpokládat, že státní podpora na vzdělávání, zejména specifické vzdělávání, je vždy nezbytná.

14. 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 zahájí realizaci projektu vzdělávání. Členský stát musí dále prokázat, že státní podpora vede ke zvýšení (v porovnání se situací bez podpory) velikosti, kvality, rozsahu nebo počtu cílových účastníků projektu vzdělávání. Dodatečné vzdělávání zajištěné podporou může spočívat například větším počtem hodin vzdělávání nebo kurzů, vyšším počtem účastníků, přechodem od vzdělávání specifického pro určitý podnik k obecnému vzdělávání nebo zvýšením účasti určitých kategorií znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků.

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

a) interní dokumenty příjemce podpory o nákladech na vzdělávání, rozpočtech, účastnících, obsahu a časovém rozvrhu pro dva scénáře: vzdělávání s podporou a vzdělávání bez podpory;

b) existenci právní povinnosti zaměstnavatelů zajistit určitý druh vzdělávání (např. bezpečnost): existuje-li takováto povinnost, Komise obvykle vyvodí závěr, že motivační účinek neexistuje;

c) hodnověrnost předloženého projektu, například porovnáním s rozpočty na vzdělávání z předchozích let;

d) vztah mezi programem vzdělávání a obchodními činnostmi příjemce podpory: čím je tento vztah užší, tím méně je pravděpodobný motivační účinek. Například vzdělávání týkající se zavedení nové technologie v určitém odvětví pravděpodobně nemá motivační účinek, jelikož podniky nemají jinou možnost, než vyškolit své pracovníky s ohledem na nově zaváděnou technologii.

2.4 **Přiměřenost podpory**

16. Členský stát musí prokázat, že podpora je nezbytná a její výše je omezena na minimum potřebné k dosažení cíle podpory. Ve své analýze Komise zohlední tyto prvky.

Způsobilé náklady musí být vypočítány v souladu s článkem 39 nařízení (ES) č. 800/2008 a musí být omezeny na náklady vyplývající z činností v oblasti vzdělávání, které by nebyly bez podpory provedeny.

Členské státy by měly předložit důkazy, že výše podpory nepřesáhne tu část způsobilých nákladů, kterou si společnost nemůže přisvojit ([1]). Každopádně intenzity podpory nesmí nikdy přesáhnout intenzity stanovené v článku 39 nařízení (ES) č. 800/2008 a budou uplatněny na způsobilé náklady ([2]).

3. **NEGATIVNÍ ÚČINKY PODPORY**

17. Je-li podpora přiměřená s ohledem na dosažení cíle podpory, negativní účinky podpory budou pravděpodobně omezené a analýza negativních účinků nemusí být nutná ([3]). V určitých případech však i tehdy, je-li podpora nezbytná a přiměřená tomu, aby určitý podnik zvýšil rozsah poskytovaného vzdělávání, 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 ([4]).

18. 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.

19. Například režim podpory vzdělávání mající za cíl motivovat podniky v členském státě jako celek k tomu, aby zajistily více, bude mít pravděpodobně jiný účinek na trh, než vysoká částka podpory poskytnutá jedinému podniku, aby mohl zvýšit své vzdělávání. Posledně uvedený případ pravděpodobně naruší hospodářskou soutěž významněji, jelikož se sníží schopnost konkurentů příjemce podpory soutěžit ([5]). Narušení bude ještě větší, jestliže náklady na vzdělávání v podniku příjemce představují vysoký podíl na celkových nákladech.

20. Při posuzování charakteristik trhu, které mohou poskytnout mnohem přesnější obraz o pravděpodobném dopadu podpory, Komise mimo jiné zohlední:

    a) strukturu trhu; a

    b) charakteristiky daného sektoru nebo výrobního odvětví.

21. Struktura trhu bude posouzena pomocí koncentrace trhu, velikosti podniků ([6]), významu diferenciace výrobků ([7]) 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 ([8]). Je-li dotčený trh koncentrovaný s vysokými překážkami vstupu na trh ([9]) a je-li příjemce podpory důležitým účastníkem na tomto trhu, pak je pravděpodobnější, že konkurenti budou muset v reakci na podporu změnit své chování.

([1]) To se rovná části dodatečných nákladů na vzdělávání, kterou společnost nemůže získat zpět tím, že má přímo prospěch z kvalifikací, které její zaměstnanci získali během vzdělávání.

([2]) Viz rovněž stávající rozhodovací praxe, např. C 35/2007, podpora na vzdělávání pro společnost Volvo Cars Gent, rozhodnutí Komise 2008/948/ES ze dne 23. července 2008 o opatřeních Německa ve prospěch společnosti DHL a letiště Lipsko/Halle (Úř. věst. L 346, 23.12.2008, s. 1) a rozhodnutí Komise 2007/612/ES ze dne 4. dubna 2007 o státní podpoře C 14/06, kterou Belgie hodlá poskytnout společnosti General Motors Belgium v Antverpách (Úř. věst. L 243, 18.9.2007, s. 71).

([3]) Pokud trh práce funguje bezchybně, zaměstnanci mohou vždy získat za své vyšší kvalifikace v důsledku získaného vzdělání vyšší plat a internalizovat kladné externality vzdělávání.

([4]) 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 vstupů.

([5]) Je však nutno podotknout, že podpora na vzdělávání poskytnutá celému odvětví v jednom členském státě může vést k narušení obchodu mezi členskými státy.

([6]) Velikost podniku lze vyjádřit s ohledem na podíly na trhu a rovněž obrat a/nebo počet zaměstnanců.

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

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

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

22. Při přezkoumávání charakteristik odvětví Komise posoudí mimo jiné význam vyškolených pracovníků pro podnik, existenci nadměrné kapacity, zda-li trhy výrobních odvětví rostou, jsou rozvinuté nebo upadají, strategii financování vzdělávání u konkurentů (státní podpora, zaměstnanci, zaměstnavatelé). Například podpora na vzdělávání v upadajícím výrobním odvětví může zvýšit riziko narušení hospodářské soutěže tím, že udržuje v chodu nevýkonný podnik.

23. Podpora na vzdělávání může ve specifických případech vést k narušení hospodářské soutěže pokud jde o vstup na trh a jeho opuštění, vliv na obchodní toky a vytěsnění investic do vzdělání:

Vstup na trh a jeho opuštění

24. Na konkurenčních trzích podniky prodávají výrobky, které přinášejí zisk. Změnou nákladů mění státní podpora ziskovost, a může proto ovlivnit rozhodnutí podniku, zda bude dotyčný výrobek nabízet, či nikoli. Například státní podpora, která by snížila běžné výrobní náklady jako jsou náklady na vzdělávání zaměstnanců, by zatraktivnila vstup na trh a umožnila podniku s jinak špatnými obchodními vyhlídkami vstoupit na trh a uvést na něj výrobky, a to k újmě výkonnějších konkurentů.

25. Dostupnost státní podpory může ovlivnit rovněž rozhodnutí podniku opustit trh, na kterém již působí. Státní podpora na vzdělávání by mohla snížit výši ztrát a umožnit podniku zůstat na trhu déle, což může znamenat, že trh jsou místo toho nuceny opustit jiné, efektivnější podniky, které nedostávají podporu.

Vliv na obchodní toky

26. Státní podpora na vzdělávání může vést k tomu, že některá území budou mít příznivější výrobní podmínky. To může vést k přesunu obchodních toků do oblastí, v nichž je podpora poskytována.

Vytěsňování investic do vzdělávání

27. V zájmu přežití na trhu a maximalizace zisku jsou podniky motivovány k tomu, aby investovaly do vzdělávání zaměstnanců. Výše investic do vzdělávání, kterou je podnik ochoten vynaložit, závisí také na tom, kolik investují do této oblasti jeho konkurenti. Podniky, které jsou dotovány státem, mohou snížit vlastní investice. Nebo pokud podpora příjemce motivuje k tomu, aby investoval více, mohou konkurenti reagovat snížením vlastních výdajů na vzdělávání. Jestliže příjemci podpory nebo jejich konkurenti ve snaze dosáhnout tentýž cíl vynaloží při existenci podpory méně než v případě, kdy by podpora neexistovala, jsou jejich soukromé investice do vzdělávání zaměstnanců podporou vytěsněny.

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 každý jednotlivý případ. 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, dobře zaměřená a přiměřená danému cíli, tedy aby příslušný podnik organizoval více aktivit v oblasti vzdělávání a aby dodatečné vzdělávání bylo přínosnější pro společnost než pro příjemce podpory.