

II

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA

Komunikat Komisji – Kryteria analizy zgodności pomocy państwa na szkolenia w sprawach podlegających zgłoszeniu indywidualnemu

(2009/C 188/01)

1. WPROWADZENIE

1. Na spotkaniu w Lizbonie w marcu 2000 r. Rada Europejska wyznaczyła Unii Europejskiej strategiczny cel budowania opartej na wiedzy, najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie. W Konkluzjach z Lizbony podkreślono centralną rolę kształcenia i szkoleń jako głównych instrumentów rozwijania kapitału ludzkiego i jego wpływu na wzrost, wydajność i zatrudnienie. Szkolenia wywierają z reguły pozytywne skutki społeczne gdyż zwiększają grupę wykwalifikowanych pracowników, z której mogą korzystać przedsiębiorcy, oraz poprawiają konkurencyjność gospodarki i promują społeczeństwo oparte na wiedzy, zdolne do wyboru bardziej innowacyjnej drogi rozwoju.
2. Przedsiębiorcy mogą jednak oferować szkolenia na poziomie niższym niż jest to pożądane ze względów społecznych. Tak się dzieje wtedy, gdy pracownicy mogą bez ograniczeń zmieniać pracodawców i w ten sposób inni przedsiębiorcy skorzystają z zatrudnienia wykwalifikowanych już pracowników. Dotyczy to głównie umiejętności, które mogą zostać wykorzystane w pracy u różnych przedsiębiorców. Pomoc państwa może być dodatkową zachętą dla pracodawców do organizowania szkoleń na społecznie pożądanym poziomie.
3. Komisja określa wytyczne dotyczące kryteriów, które Komisja będzie stosować przy ocenie środków o przyznaniu pomocy szkoleniowej. Wytyczne te mają na celu zapewnienie przejrzystości uzasadnienia Komisji, a także przewidywalności i pewności prawnej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. g) 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 grupowych) ⁽¹⁾. Każda indywidualna pomoc szkoleniowa, przyznana doraźnie lub w ramach programu pomocy, będzie oceniana na podstawie wytycznych, jeżeli ekwiwalent dotacji przekracza kwotę 2 mln EUR na jeden projekt szkoleniowy.
4. Kryteria określone w wytycznych nie będą stosowane automatycznie. Stopień dokładności oceny przeprowadzanej przez Komisję oraz informacje, których Komisja może wymagać będą proporcjonalne do ryzyka zakłócenia konkurencji. Zakres przeprowadzanej analizy będzie zależał od charakteru sprawy.

2. POZYTYWNE SKUTKI POMOCY

2.1. Istnienie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku

5. Wykwalifikowani pracownicy przyczyniają się do podniesienia wydajności i konkurencyjności przedsiębiorcy. Jednak zarówno pracodawcy jak i pracownicy mogą z wielu powodów w niewystarczającym stopniu inwestować w szkolenia. Pracownicy mogą ograniczać inwestycje w szkolenia, jeżeli niechętnie

⁽¹⁾ Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3. Próg dla doraźnej pomocy szkoleniowej dla dużych przedsiębiorstw wynosi 2 mln EUR. Komisja będzie odpowiednio stosować zasady przedstawione w niniejszym komunikacie, jednak w mniej dokładny sposób.

podejmują ryzyko, muszą się ograniczać pod względem finansowym lub mają trudności z odpowiednim poinformowaniem przyszłego pracodawcy o nabytych umiejętnościach.

6. Przedsiębiorcy mogą powstrzymać się od szkolenia swoich pracowników na poziomie, jaki byłby najkorzystniejszy dla całego społeczeństwa. Jest to spowodowane nieprawidłowością w funkcjonowaniu rynku połączonej z pozytywnym zewnętrznym oddziaływaniem szkoleń oraz trudnościami z uzyskaniem zwrotu z zainwestowanych środków, jeżeli pracownicy mogą bez ograniczeń zmieniać pracodawcę. Przedsiębiorcy mogą inwestować mniej w szkolenia, jeżeli obawiają się, że pracownicy zmienią pracę, zanim przedsiębiorcom zwrócą się koszty szkolenia. Przedsiębiorcy mogą powstrzymać się od organizowania szkoleń w wystarczającym zakresie, chyba że koszty szkoleń szybko się zwracają lub szkolenia są dostosowane do szczególnych potrzeb danego przedsiębiorcy, lub klauzule umowne ograniczające możliwość zmiany pracy przez pracownika zanim koszty szkolenia się zamortyzują lub część tych kosztów zostanie zwrócona.
7. Niedoinwestowanie w zakresie szkoleń może mieć miejsce również wtedy, gdy przedsiębiorca może wprawdzie odzyskać całość kosztów szkolenia, lecz korzyści ze szkolenia dla przedsiębiorcy są mniejsze niż ogólne korzyści społeczne. Szkolenia mają pozytywne oddziaływanie zewnętrzne w szczególności w sytuacji gdy doskonałą umiejętności, które mogą zostać wykorzystane w pracy u różnych przedsiębiorców, tj. umiejętności które mogą być wykorzystane u więcej niż jednego pracodawcy. W przeciwieństwie do tego rodzaju szkoleń, szkolenia specjalistyczne (na potrzeby konkretnego pracodawcy) zwiększają wydajność określonego pracodawcy, a ich koszty mogą być z łatwością odzyskane przez przedsiębiorców⁽¹⁾. Zatem możliwe pozytywne skutki zewnętrzne szkoleń specjalistycznych są mniej oczywiste niż możliwe zewnętrzne skutki szkoleń ogólnych.
8. W przypadku pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych⁽²⁾, wyższe koszty i niepewne korzyści szkoleń mogą być przyczyną organizowania przez przedsiębiorców mniejszej ilości szkoleń dla tych pracowników. Można jednak spodziewać się, że szkolenia dla pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji lub pracowników niepełnosprawnych będą miały w większości przypadków pozytywne skutki społeczne⁽³⁾.
9. Państwa członkowskie powinny wykazać, że istnieje nieprawidłowość w funkcjonowaniu rynku uzasadniająca pomoc. W swojej analizie Komisja weźmie pod uwagę, między innymi, następujące elementy:
 - 1) Charakter szkolenia, w zależności od tego czy jest ono specjalistyczne czy ogólne, w rozumieniu art. 38 rozporządzenia (WE) nr 800/2008; jeden projekt szkoleniowy może składać się z części ogólnej i specjalistycznej; szkolenie ogólne będzie miało większe pozytywne oddziaływanie zewnętrzne.
 - 2) Możliwość dalszego wykorzystania umiejętności nabytych na szkoleniu; im większa możliwość dalszego wykorzystania umiejętności, tym większe prawdopodobieństwo pozytywnego oddziaływania zewnętrznego; uznaje się, że na szkoleniu nabywa się umiejętności, które można dalej wykorzystać jeżeli na przykład:
 - a) szkolenie jest organizowane wspólnie przez różnych, niezależnych przedsiębiorców lub gdy pracownicy różnych przedsiębiorców mogą korzystać z tego szkolenia;
 - b) udział w szkoleniu jest poświadczony certyfikatem, prowadzi do uzyskania uznanego dyplomu lub jest uznawany przez urzędy i instytucje publiczne;
 - c) szkolenie jest adresowane do tych kategorii pracowników, które u danego pracodawcy oraz w danym sektorze charakteryzują się dużą mobilnością;
 - d) szkolenie może być wartościowe dla pracownika poza jego obecnym miejscem pracy (przyszłe zatrudnienie u innego pracodawcy, życie społeczne, samopoczucie, itp.).
 - 3) Uczestnicy szkolenia: włączenie osób niepełnosprawnych lub pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji może zwiększyć pozytywne oddziaływanie zewnętrzne szkolenia.

⁽¹⁾ Jednak przedsiębiorcy mogą korzystać również z pozytywnych skutków szkoleń o charakterze ogólnym przez wprowadzenie do umów o pracę zobowiązania do przepracowania przez przeszkolonego pracownika określonego czasu od zakończenia takiego szkolenia.

⁽²⁾ Pracownicy niepełnosprawni i pracownicy znajdujący się w szczególnie niekorzystnej sytuacji zostali zdefiniowani w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 800/2008.

⁽³⁾ Na przykład szkolenia organizowane dla młodych i niewykwalifikowanych pracowników będą wyżej cenione przez społeczeństwo niż przez przedsiębiorców, dla których na pierwszym miejscu znajduje się rzekoma lub rzeczywista niższa wydajność.

2.2. Pomoc państwa jako właściwy instrument polityki

10. Pomoc państwa nie jest jedynym instrumentem politycznym, jakim dysponują państwa członkowskie w celu promowania szkoleń. Większość szkoleń jest organizowana w ramach systemu edukacji (na przykład, na uniwersytetach, w szkołach, szkolenie zawodowe organizowane lub finansowane przez instytucje państwowe). Pracownicy mogą również szkolić się we własnym zakresie, otrzymując w tym celu wsparcie od pracodawcy lub nie otrzymując takiego wsparcia.
11. W przypadku, gdy państwo członkowskie rozważyło inne rozwiązania i w przypadku, gdy stwierdzono, że korzystne jest zastosowanie instrumentu selektywnego w postaci pomocy państwa dla określonego przedsiębiorcy, dane środki uznawane są za odpowiedni instrument. Komisja uwzględni w szczególności każdą ocenę skutków przeprowadzoną przez państwo członkowskie dla proponowanego środka.

2.3. Efekt zachęty oraz konieczność pomocy

12. Przyznanie przedsiębiorcy pomocy państwa na szkolenia musi prowadzić do zmiany jego działania w tym zakresie w tym sensie, że będzie on organizował więcej szkoleń lub będzie organizował szkolenia lepszej jakości niż w przypadku, gdyby pomoc nie została mu przyznana. Jeżeli nie nastąpi wzrost ilości lub jakości planowanych szkoleń, należy uznać, że pomoc nie ma efektu zachęty.
13. Efekt zachęty określany jest na podstawie analizy scenariusza alternatywnego, w której porównuje się poziom planowanych szkoleń przy założeniu udzielenia i nieudzielenia pomocy. Większość pracodawców uważa szkolenie pracowników za konieczne w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Nie można przyjąć, że pomoc państwa na szkolenia, szczególnie na szkolenia specjalistyczne, jest zawsze konieczna.
14. Państwa członkowskie powinny wykazać wobec Komisji efekt zachęty i konieczność pomocy. Po pierwsze, beneficjent musi złożyć w państwie członkowskim wniosek o udzielenie pomocy zanim rozpocznie się projekt szkoleniowy. Po drugie, państwo członkowskie musi wykazać, na podstawie porównania sytuacji w przypadku udzielenia pomocy i bez udzielenia pomocy, że pomoc prowadzi do zwiększenia ilości, jakości i zakresu projektów szkoleniowych oraz liczby uczestników szkoleń. Dodatkową liczbę zorganizowanych szkoleń można wykazać na przykład na podstawie większej liczby godzin lub kursów w ramach organizowanych szkoleń, większej liczby uczestników szkoleń, przejścia od szkoleń specjalistycznych organizowanych na potrzeby danego pracodawcy do szkoleń ogólnych, większego udziału osób niepełnosprawnych lub osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.
15. W swojej analizie, Komisja weźmie pod uwagę, między innymi, następujące elementy:
 - a) dokumenty wewnętrzne beneficjenta pomocy dotyczące kosztów szkoleń, budżetu, uczestników, treści i harmonogramu szkolenia w dwóch sytuacjach: szkolenie z przyznaną pomocą i szkolenie bez przyznanej pomocy;
 - b) istnienie obowiązku prawnego pracodawcy do zapewnienia szkolenia określonego typu (na przykład w zakresie bezpieczeństwa); jeżeli taki obowiązek istnieje, Komisja uzna z reguły, że nie ma efektu zachęty;
 - c) wiarygodność przedstawionego projektu, na przykład przez odniesienie do budżetu na szkolenia z poprzedniego roku lub porównanie z tym budżetem;
 - d) związek między programem szkolenia a rodzajem działalności beneficjenta pomocy - im większy związek, tym mniejszy efekt zachęty, na przykład szkolenie dotyczące wprowadzenia nowej technologii w danym sektorze prawdopodobnie nie spełni kryterium efektu zachęty, gdyż przedsiębiorcy nie mają wyboru i muszą szkolić swoich pracowników w tym zakresie.

2.4. Proporcjonalność pomocy

16. Państwo członkowskie musi wykazać, że pomoc jest konieczna, a kwota pomocy ograniczona do minimum, aby osiągnąć cel pomocy.

Koszty kwalifikowalne muszą być obliczone zgodnie z art. 39 rozporządzenia (WE) nr 800/2008 i ograniczone do kosztów tych szkoleń, które nie zostałyby zorganizowane bez pomocy.

Państwa członkowskie powinny przedstawić dowody na to, że kwota pomocy nie wykracza poza część kosztów kwalifikowalnych, która nie może zostać pokryta przez przedsiębiorcę⁽¹⁾. W każdym razie, intensywność pomocy nie może w żadnym wypadku przekroczyć intensywności określonej w art. 39 rozporządzenia (WE) nr 800/2008 i będzie stosowana do kosztów kwalifikowalnych⁽²⁾.

3. NEGATYWNE SKUTKI POMOCY

17. Jeżeli pomoc jest proporcjonalna do celu pomocy, negatywne skutki pomocy będą raczej ograniczone i analiza negatywnych skutków może nie być konieczna⁽³⁾. Jednak w niektórych przypadkach, nawet jeżeli pomoc jest proporcjonalna i konieczna, aby dany przedsiębiorca zwiększył ilość organizowanych szkoleń, może ona prowadzić do zmiany zachowania przedsiębiorcy powodującej znaczne zakłócenie konkurencji. W takich przypadkach, Komisja przeprowadzi szczegółową analizę zakłócenia konkurencji. Zakres zakłócenia konkurencji na skutek udzielonej pomocy może być bardzo zróżnicowany i zależy od rodzaju pomocy oraz charakterystyki rynku, a którym wystąpiło zakłócenie⁽⁴⁾.
18. Czynniki dotyczące rodzaju pomocy, które mogą wpływać na prawdopodobieństwo wystąpienia i zakres zakłóceń to:
- selektywność pomocy,
 - wielkość pomocy,
 - powtarzalność i czas trwania pomocy,
 - wpływ pomocy na koszty przedsiębiorcy.
19. Na przykład, program szkoleniowy, mający na celu zachęcenie przedsiębiorstw w państwie członkowskim do organizowania większej ilości szkoleń będzie miał prawdopodobnie inny wpływ na rynek niż wysoka kwota pomocy przyznana jednemu przedsiębiorcy w celu umożliwienia mu zwiększenia liczby szkoleń. Druga wymieniona forma pomocy prawdopodobnie w bardziej zakłóci konkurencję, gdyż wpłynie negatywnie na zdolność konkurentów beneficjenta pomocy do konkurowania z nim⁽⁵⁾. Zakłócenie to będzie jeszcze większe, jeżeli udział kosztów szkoleń w całkowitym budżecie beneficjenta jest wysoki.
20. Przeprowadzając ocenę charakterystyki rynku, która może przyczynić się do dokładniejszego obrazu prawdopodobnego wpływu pomocy na rynek, Komisja uwzględni między innymi:
- strukturę rynku oraz
 - charakterystykę sektora lub gałęzi przemysłu.
21. Struktura rynku będzie oceniana na podstawie stopnia koncentracji rynku, wielkości przedsiębiorców⁽⁶⁾, znaczenia różnorodności produktów⁽⁷⁾ i barier wejścia oraz wyjścia. Udziały w rynku i stopień koncentracji będą ustalane po zdefiniowaniu rynku właściwego. Ogólnie rzecz biorąc, im mniej przedsiębiorców, tym większy jest ich udział w rynku i tym mniejsza jest konkurencja⁽⁸⁾. Jeżeli udzielona pomoc ma wpływ na rynek o dużym stopniu koncentracji z wysokimi barierami wejścia⁽⁹⁾ i beneficjent pomocy jest głównym podmiotem na danym rynku, prawdopodobne jest, że konkurenci w odpowiedzi na udzieloną pomoc będą musieli zmienić swoje zachowanie na rynku.

⁽¹⁾ Jest to część kosztów równa dodatkowym kosztom szkolenia, których przedsiębiorca nie odzyska przez korzystanie z umiejętności nabytych przez pracowników w trakcie szkolenia.

⁽²⁾ Zob. również aktualną praktykę decyzyjną na przykład w sprawach C 35/2007 - Pomoc szkoleniowa dla Volvo Cars w Gent, Decyzja Komisji 2008/948/WE z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle (Dz.U. L 346 z 23.12.2008, s. 1), Decyzja Komisji 2007/612/WE z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie pomocy państwa C14/06 przewidzianej przez Belgię na rzecz General Motors Belgium w Antwerpii (Dz.U. L 243 z 18.9.2007, s. 71).

⁽³⁾ Ponadto jeżeli rynek pracy funkcjonuje prawidłowo, pracownicy zawsze mogą otrzymać wyższe wynagrodzenie za lepsze umiejętności nabyte na szkoleniu i zinternalizować pozytywne oddziaływanie zewnętrzne szkolenia.

⁽⁴⁾ Udzielona pomoc może mieć wpływ na szereg rynków, gdyż jej wpływ może nie ograniczać się jedynie do rynków, na których prowadzi działalność beneficjent pomocy, lecz może obejmować również inne rynki, np. rynki surowców do produkcji.

⁽⁵⁾ Należy jednak zauważyć, że pomoc szkoleniowa przyznana całemu sektorowi w państwie członkowskim może prowadzić do zakłócenia wymiany handlowej między państwami członkowskimi.

⁽⁶⁾ Wielkość przedsiębiorstwa można ocenić na podstawie wielkości udziału w rynku oraz obrotu lub zatrudnienia.

⁽⁷⁾ Im mniejsza różnorodność produktów, tym większy wpływ pomocy na zyski konkurentów.

⁽⁸⁾ Należy zauważyć, że istnieją konkurencyjne rynki, mimo że jest na nich tylko kilku przedsiębiorców.

⁽⁹⁾ Należy jednak zauważyć, że czasami przyznanie pomocy pomaga pokonać bariery wejścia i umożliwia wejście na rynek nowym przedsiębiorcom.

22. Przeprowadzając ocenę charakterystyki sektora, Komisja uwzględni, między innymi, znaczenie wykwalifikowanych pracowników dla prowadzenia działalności gospodarczej danego rodzaju, czy rynki w gałęzi przemysłu rozwijają się, są dojrzałe czy przestarzałe, strategie finansowania szkoleń dla konkurentów (pomoc państwa, pracownicy, pracodawcy). Na przykład, pomoc szkoleniowa dla przestarzałej gałęzi przemysłu może zwiększyć ryzyko zakłócenia konkurencji przez utrzymywanie przy życiu nierentownego przedsiębiorcy.
23. W poszczególnych przypadkach, pomoc szkoleniowa może prowadzić do zakłóceń konkurencji w odniesieniu do wprowadzenia i wycofania z rynku, wpływu na przepływy wymiany handlowej oraz wsparcia inwestycji na szkolenia.

Wprowadzenie i wycofanie z rynku

24. Na konkurencyjnym rynku przedsiębiorcy sprzedają produkty, które przynoszą zyski. Pomoc państwa ma wpływ na wysokość kosztów, a tym samym na rentowność, i może w ten sposób mieć wpływ na decyzję przedsiębiorstwa dotyczącą wprowadzenia danego produktu na rynek lub jego wycofania. Na przykład, pomoc państwa przyczyniająca się do zmniejszenia bieżących kosztów produkcji, takich jak szkolenia dla pracowników, umożliwiłaby łatwiejsze wprowadzenie na rynek produktu oraz umożliwiłaby przedsiębiorstwom, którzy w innym przypadku mieliby niewielkie szanse, wejście na rynek lub wprowadzenie nowych produktów, ze szkodą dla bardziej efektywnych konkurentów.
25. Dostępność pomocy państwa może również mieć wpływ na decyzję przedsiębiorstwa o wycofaniu produktu z rynku, na którym jest ono obecne. Pomoc państwa na szkolenia mogłaby również zmniejszyć straty i umożliwić przedsiębiorstwu dłuższą obecność na rynku, co może zmusić innych przedsiębiorców, którzy są bardziej rentowni, ale nie otrzymują pomocy, do wycofania się z rynku.

Wpływ na przepływy wymiany handlowej

26. Pomoc państwa może mieć wpływ na sytuacje niektórych obszarów, odnoszących korzyści z lepszych warunków produkcji niż inne. Może to spowodować przesunięcie przepływów wymiany handlowej na korzyść regionów objętych taką pomocą.

Wyparcie inwestycji w szkolenia

27. Aby przetrwać na rynku i zmaksymalizować swoje zyski, przedsiębiorcy mają interes w szkoleniu swoich pracowników. Kwota środków, jaką dany przedsiębiorca jest gotów zainwestować w szkolenia, jest uzależniona również od tego, ile w szkolenia inwestują jego konkurenci. Przedsiębiorcy dotowani przez państwo mogą zmniejszyć własne inwestycje na ten cel. Alternatywnie, jeżeli pomoc skłania beneficjenta pomocy do zwiększenia inwestycji, konkurenci mogą zareagować zmniejszeniem własnych wydatków na szkolenia. Jeżeli w celu osiągnięcia tego samego celu beneficjent pomocy lub jego konkurenci ze względu na otrzymywaną pomoc zmniejszą wydatki na szkolenia w porównaniu do sytuacji gdy takiej pomocy nie otrzymywali, wtedy prywatne inwestycje w szkolenia pracowników są wypierane przez pomoc państwa.

4. BILANSOWANIE I DECYZJA

28. Ostatnim krokiem w przeprowadzanej ocenie jest stwierdzenie, w jakim zakresie skutki pozytywne przeważają nad skutkami negatywnymi. Ocena ta będzie przeprowadzana dla poszczególnych spraw. W celu zbilansowania skutków pozytywnych i negatywnych Komisja przeprowadzi ocenę tych skutków oraz ogólną ocenę ich wpływu na producentów i konsumentów na każdym z rynków, na którym występują skutki pomocy. Jeżeli informacje ilościowe nie będą łatwo dostępne, do przeprowadzenia oceny Komisja wykorzysta informacje jakościowe.
29. Komisja jest gotowa zająć bardziej pozytywne stanowisko i zaakceptować większe zakłócenie konkurencji, jeżeli pomoc szkoleniowa przeznaczona dla danego przedsiębiorcy jest konieczna, dobrze ukierunkowana i proporcjonalna pod kątem zwiększenia ilości szkoleń przez danego przedsiębiorcę, a pozytywne skutki społeczne przeprowadzonego szkolenia są większe niż korzyści beneficjenta pomocy.