

II

(Известия)

ИЗВЕСТИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

КОМИСИЯ

Съобщение на Комисията — Критерии за анализ на съвместимостта на държавна помощ за обучение, подлежащи на индивидуално уведомяване

(2009/C 188/01)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейският съвет в Лисабон от март 2000 г. постави стратегическата цел Европейския съюз да се превърне в най-конкурентната и динамична основана на знанието икономика в света. В заключенията от Лисабон се подчертава централната роля на образованието и обучението като основни инструменти за увеличаване на човешкия капитал и повишаване на неговото въздействие върху растежа, производителността и заетостта. Обучението оказва по правило положителни външни ефекти върху обществото като цяло, тъй като увеличава резерва от квалифицирани работници, които предприятията могат да наемат, повишава конкурентоспособността на икономиката и стимулира общество на знанието, което е подготвено да възприеме по-иновативен път на развитие.
2. Предприятията, обаче, могат да предоставят по-ниско от оптималното за обществото равнище на обучение, ако служителите могат свободно да сменят работодателите си, в резултат на което други предприятия могат да се облагодетелстват от обучението от тях служителите. Това се отнася по-специално до обучение, свързано с умения, които могат да се използват от повече на брой предприятия. Държавната помощ може да помогне за създаване на допълнителни стимули за работодателите да предоставят обучение на равнище, което е желателно от гледна точка на обществото.
3. Настоящото съобщение представя указания за критериите, която Комисията ще прилага за оценката на мерки за държавна помощ за обучение. Целта на тези указания е да направят мотивите на Комисията прозрачни, както и да създадат предвидимост и правна сигурност. В съответствие с член 6, параграф 1, буква ж) от Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. относно деклариране на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване)⁽¹⁾, всяка индивидуална помощ за обучение, независимо дали е предоставена *ad hoc* или въз основа на схема, ще попада в обхвата на тези указания, когато нейният грант-еквивалент надхвърля 2 милиона EUR на проект за обучение.
4. Предвидените в указанията критерии няма да се прилагат механично. Равнището на оценката на Комисията и видът информация, която може да изисква, ще бъдат пропорционални на риска от нарушаване на конкуренцията. Обхватът на анализа ще зависи от естеството на случая.

2. ПОЛОЖИТЕЛНИ ЕФЕКТИ НА ПОМОЩТА**2.1. Наличие на пазарна неефективност**

5. Квалифицираните работници допринасят за повишаване на производителността и конкурентоспособността на предприятията. Въпреки това, в някои случаи работодателите и служителите инвестират недостатъчно в обучение по различни причини. Служителите могат да ограничават своите инвестиции

⁽¹⁾ ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3. За помощ за обучение *ad hoc* за големи предприятия, която не превишава прага от 2 милиона EUR, Комисията ще прилага *mutatis mutandis* описаните в настоящата Комуникация принципи, макар и по-малко обстоен начин.

в обучение, ако не са готови да поемат рискове, страдат от недостиг на финансови средства или изпитват затруднения да представят нивото на придобитите от тях знания пред бъдещи работодатели.

6. Предприятията могат да се въздържат от предоставяне на обучение на своя персонал на равнище, което би било оптимално за обществото като цяло. Това се дължи на пазарна неефективност, свързана с положителните външни ефекти от обучението, и на затрудненията, свързани с възстановяването на инвестицията, когато служителите могат свободно да сменят работодателите си. Възможно е предприятията да инвестират в обучение по-малко, ако се опасяват, че след като бъде обучен, служителят ще напусне работа преди предприятието да е възвърнало своята инвестиция. Предприятията могат да бъдат обезкуражени да предоставят на своите служители достатъчно обучение, освен ако разходите за обучението се възвръщат бързо или то е твърде специфично с оглед на нуждите на съответното предприятие, или ако съществуват договорни условия, които не позволяват на обучените служители да напуснат работа преди амортизирането на разходите за обучение или предвиждат възстановяване на (част от) разходите за обучение.
7. Инвестициите в обучение могат да са недостатъчни, дори когато предприятието е в състояние да възвърне изцяло инвестицията си, но предимствата, които то получава от такава инвестиция, са по-малки от предимствата за обществото като цяло. Такива положителни външни фактори могат да възникнат особено, ако с обучението се подобряват уменията, които могат да се предават; тоест уменията, които могат да се използват от различни други предприятия. Обратно, специфичното обучение води до повишаване на производителността само в определено предприятие и предприятията могат лесно да реализират предимствата от него⁽¹⁾. Поради това, възможностите за положителни външни ефекти от специфичното обучение не са така ясно изразени, както тези от общото обучение.
8. Когато обучението на работници в неравностойно положение или с увреждания⁽²⁾ е свързано с по-високи разходи и несигурни предимства за предприятията, те могат да са мотивирани да предоставят по-ограничено обучение за тези групи. В същото време обучението на работници в неравностойно положение или с увреждания обикновено поражда положителни външни ефекти за обществото като цяло⁽³⁾.
9. Държавите-членки следва да докажат наличието на пазарна неефективност, който обосновава предоставянето на помощта. В своя анализ, наред с други, Комисията ще оцени следните елементи:
 1. Характера на обучението: дали е специфично или общо, по смисъла на член 38 от Регламент (ЕО) № 800/2008; един проект за обучение може да включва както общи, така и специфични елементи; общото обучение поражда повече положителни външни ефекти;
 2. Възможността за използване на уменията, придобити посредством обучението, от други предприятия; колкото по-голяма е тази възможност, толкова по-голяма е и вероятността от реализиране на положителни външни ефекти; приема се, че в резултат на обучението са придобити умения, които могат да се използват от различни предприятия, когато например:
 - а) обучението е организирано съвместно от няколко независими предприятия или когато от обучението могат да се възползват работници от различни предприятия;
 - б) обучението е сертифицирано, в резултат на завършването му се издава призната диплома или е утвърдено от публични органи или институции;
 - в) обучението е насочено към категориите служители, които се характеризират с голямо текучество в предприятието и в съответния сектор;
 - г) обучението може да е полезно за служителя извън текущата му работа (бъдещи трудови правоотношения с друго предприятие, социален живот, благосъстояние и пр.).
 3. Участниците в обучението: включването на работници в неравностойно положение или с увреждания може да повиши положителните външни ефекти на обучението.

⁽¹⁾ Но предприятията могат да гарантират реализирането на външните ефекти и от общото обучение, като включат в договорите специални условия, съгласно които обучените служители трябва да останат на работа в съответното предприятие за определен срок след предоставяне на обучението.

⁽²⁾ Определение за работниците в неравностойно положение и работниците с увреждания се съдържа в член 2 от Регламент (ЕО) № 800/2008.

⁽³⁾ Например, обществото ще оцени по-високо обучение, предоставено на млади и нискоквалифицирани работници, отколкото едно предприятие, поради възприемана или действителна по-ниска производителност.

2.2. Държавната помощ като подходящ инструмент на политиката

10. Държавната помощ не е единственият инструмент на политиката, който държавите-членки могат да използват за насърчаване на обучението. Основната част от обучението се предоставя чрез образователните системи (например университети, училища, професионално обучение, осъществявано или подпомагано от държавни органи). Обучение може да се предприема и от отделните физически лица, със или без помощ от техните работодатели.
11. Когато държавите-членки са разгледали други варианти на политиката и са установени предимствата от използване на селективен инструмент, като например държавна помощ за определено предприятие, съответните мерки се считат за подходящ инструмент. По-специално, Комисията ще вземе предвид евентуална оценка на въздействието на предложената мярка, изготвена от държавата-членка.

2.3. Стимулиращ ефект и необходимост от помощта

12. Държавната помощ за обучение трябва да мотивира получателя на помощта да промени поведението си по такъв начин, че да предоставя повече и/или по-качествено обучение в сравнение със ситуация, в която не е предоставена помощ. Ако не е постигнато такова увеличение на обема или качеството на планираните дейности за обучение, се счита, че помощта няма стимулиращ ефект.
13. Наличието на стимулиращ ефект се определя с помощта на съпоставителен анализ на нивата на планираното обучение в случаите с помощ или без помощ. Повечето работодатели считат, че е необходимо да обучават своите служители, за да гарантират нормалното функциониране на своите предприятия. Не може да се приеме по презумпция, че във всички случаи е необходима държавна помощ за обучение, особено за специфично обучение.
14. Държавите-членки следва да докажат пред Комисията наличието на стимулиращ ефект и необходимостта от помощта. Първо, получателят трябва да е подал заявление за помощ пред съответната държава-членка, преди да е започнал изпълнението на проекта за обучение. Второ, държавата-членка трябва да докаже, че държавната помощ води до увеличение на мащаба, качеството, обхвата или броя на целевите участници в проекта за обучение в сравнение със ситуация, в която не е предоставена помощ. Допълнителният обем обучение, предложено в резултат на предоставянето на помощ, може да бъде доказан например с повишения брой на учебните часове или курсове, увеличения брой на участниците в резултат на преминаването от специфично за предприятието към общо обучение или увеличаването на участието на някои категории работници в неравностойно положение или с увреждания.
15. В своя анализ, наред с други, Комисията ще оцени следните елементи:
 - а) вътрешни документи на получателя на помощта относно разходите за обучение, бюджетите, участниците, съдържанието и планирането на обучението при два сценария: обучение при наличие или при липса на помощ;
 - б) наличието на правно задължение за работодателите да предоставят определен тип обучение (например в областта на сигурността): ако съществува такова задължение, по правило Комисията ще заключи, че липсва стимулиращ ефект;
 - в) доколко реалистичен е предложеният проект, например като се позовава на, и сравнява с бюджети за обучение за предходни години;
 - г) зависимост между програмата за обучение и стопанските дейности на получателя на помощта: колкото по-ясна е подобна зависимост, толкова по-малка е вероятността за наличие на стимулиращ ефект. Например, обучение, свързано с внедряване на нова технология в специфичен сектор вероятно няма стимулиращ ефект, тъй като предприятията нямат избор и са принудени да обучават своите служители във връзка с новата технология, която внедряват.

2.4. Пропорционалност на помощта

16. Държавата-членка трябва да докаже, че помощта е необходима и размерът на помощта е ограничен до необходимия минимум, за да постигне целта на помощта.

Допустимите разходи трябва да се изчисляват съгласно член 39 от Регламент (ЕО) № 800/2008 и да бъдат ограничени до разходите, произтичащи от дейности за обучение, които не биха били предприети, ако не е предоставена помощ.

Държавите-членки следва да предоставят доказателства, че размерът на помощта не надхвърля дела от допустимите разходи, който не може да бъде осигурен от предприятието⁽¹⁾. Във всички случаи, интензитетът на помощта не може в никакъв случай да надхвърля равнищата, предвидени в член 39 от Регламент (ЕО) № 800/2008, и се прилага към допустимите разходи⁽²⁾.

3. ОТРИЦАТЕЛНИ ЕФЕКТИ НА ПОМОЩТА

17. Ако помощта е пропорционална за постигане на целта на помощта, за която е предоставена, по правило отрицателните ефекти на помощта са ограничени и може да не е необходим анализ на отрицателните ефекти⁽³⁾. В някои случаи, обаче, дори когато помощта е пропорционална и необходима за дадено предприятие за увеличаване на обема на предоставеното обучение, тя може да предизвика промяна в поведението на получателя, която нарушава съществено конкуренцията. В тези случаи Комисията ще провежда обстоен анализ на нарушаването на конкуренцията. Степента на нарушаване на конкуренцията, причинено от помощта може да варира в зависимост от характеристиките на помощта и на засегнатите пазари⁽⁴⁾.
18. Характеристиките на помощта, които могат да обусловят вероятността и степента на нарушаването на конкуренцията са, както следва:
 - а) селективността;
 - б) размер на помощта;
 - в) повторемост и срок на помощта;
 - г) ефект на помощта върху разходите на предприятието.
19. Например, може да се очаква, че една схема за обучение, използвана за насърчаване на предприятията в държава-членка да предприемат повече дейности за обучение с цел повишаване на общия обем на подходящото равнище, ще има различен ефект върху пазара в сравнение с голяма по размер помощ, предоставена на едно предприятие с цел това предприятие да е в състояние да увеличи провежданото от него обучение. Втората хипотеза може да породи по-значително нарушаване на конкуренцията, тъй като се намалява конкурентоспособността на конкурентите на получателя на помощта⁽⁵⁾. Нарушаването ще бъде още по-голямо, ако разходите за обучение в предприятието на получателя на помощта представляват значителна част от общите разходи.
20. При оценката на характеристиките на пазара, които могат да дадат много по-точна картина на възможното въздействие на дадена помощ, наред с други, Комисията ще отчете:
 - а) структурата на пазара; както и
 - б) характеристиките на сектора или отрасъла.
21. Структурата на пазара ще се оценява въз основа на концентрацията на пазара, размера на предприятията⁽⁶⁾, значението на диференциацията⁽⁷⁾ на продуктите и бариерите за въвеждане и изтегляне от пазара. Пазарните дялове и степента на концентрация ще се изчисляват след определяне на съответния пазар. Като цяло, колкото по-малко на брой са предприятията, толкова техният пазарен дял е по-голям, а конкуренцията между тях — по-малка⁽⁸⁾. Когато засегнатият пазар е концентриран и с високи бариери за навлизане⁽⁹⁾, а получателят на помощта е значителен участник на този пазар, е по-голяма вероятността конкурентите да са принудени да променят поведението си в отговор на предоставената помощ.

⁽¹⁾ Това се равнява на част от допълнителните разходи за обучение, която предприятието не може да си възвърне, като се възползва пряко от уменията, придобити от неговите служители по време на обучението.

⁽²⁾ Виж също настоящата практика по дела, например С 35/2007, Помощ за обучение за Volvo Cars в Гент, Решение на Комисията 2008/948/ЕО от 23 юли 2008 г. относно държавна помощ, отпусната от Германия на DHL и летище Лайпциг/Хале (ОВ L 346, 23.12.2008 г., стр. 1), Решение на Комисията 2007/612/ЕО от 4 април 2007 г. относно държавна помощ С 14/06, която Белгия възнамерява да приведе в действие в полза на General Motors Belgium в Антверпен (ОВ L 243, 18.9.2007 г., стр. 71).

⁽³⁾ Освен това, ако пазарът на труда функционира правилно, служителите биха могли във всички случаи да получават по-високо възнаграждение за техните усъвършенствани умения в резултат на полученото обучение, и да усвоят положителните външни ефекти от обучението.

⁽⁴⁾ Помощта може да засегне повече на брой пазари, тъй като въздействието на помощта може да не се ограничава само до пазарите, на които получателят на помощта осъществява дейността си, а да се разпростре и върху други пазари, например пазарите на производствени ресурси.

⁽⁵⁾ Трябва обаче да се отбележи, че помощ за обучение, предоставена на цял сектор в една държава-членка, може да породи нарушаване на търговията между държавите-членки.

⁽⁶⁾ Размерът на предприятието може да се изрази като пазарен дял, а също и като оборот и/или брой на работните места.

⁽⁷⁾ Колкото по-малка е степента на диференциация на продуктите, толкова по-голям е ефектът на помощта върху печалбата на конкурентите.

⁽⁸⁾ Важно е да се отбележи, обаче, че някои пазари са конкурентни, въпреки, че на тях оперират малко на брой предприятия.

⁽⁹⁾ Трябва да се отбележи, обаче, че в някои случаи предоставянето на помощ спомага за преодоляване на бариери за навлизане и позволява на нови предприятия да навлязат на пазара.

22. Когато проучва характеристиките на сектора, наред с други, Комисията ще отчете и значението на обучените служители за предприятието, наличието на свръх-капацитет, дали пазарите в отраслите са растящи, зрели или западащи, финансови стратегии на конкуренти за обучение (държавна помощ, служители, работодатели). Например, предоставянето на помощ за обучение в западащ отрасъл може да увеличи риска от нарушаване на конкуренцията, като задържи на пазара неефективно предприятие.
23. В някои особени случаи обученията могат да доведат до нарушения на конкуренцията по отношение на въвеждане и изтегляне от пазара, отражение върху търговските потоци и изтласкване на инвестиции за обучение.

Въвеждане и изтегляне от пазара

24. В условията на конкурентен пазар предприятията продават продукти, които им носят печалба. Изменяйки разходите, държавната помощ изменя рентабилността, в следствие на което може да окаже въздействие върху решението на дадено предприятие да предлага или не даден продукт. Например, държавна помощ, която би намалила текущите производствени разходи, като разходите за обучение на персонала, би направила въвеждането на пазара по-привлекателно и би направила възможно предприятия, които при други условия биха имали слаби изгледи за търговски успех да навлязат в пазара или да въведат нови продукти в ущърб на по-ефективни конкуренти.
25. Наличността на държавна помощ може да окаже, също така, въздействие върху решението на дадено предприятие да напусне пазар, в който вече участва. Държавната помощ за обучение може да намали загубите и да позволи на едно предприятие да се задържи на пазара за по-дълъг срок, което може да означава, че други, по-ефективни предприятия, които не получават помощ, са принудени да изтеглят свои продукти от пазара.

Отражение върху търговските потоци

26. В резултат на предоставянето на държавна помощ за обучение, определени територии могат да се ползват от по-благоприятни условия за производство. Това може да доведе до пренасочване на търговските потоци към районите, където се предоставя такава помощ.

Изтласкване на инвестиции за обучение

27. Предприятията са мотивирани да инвестират в обучението на служителите си, за да се задържат на пазара и да увеличат печалбите си. Размерът на инвестициите в обучение, които всяко предприятие е готово да направи, зависи също и от размера на инвестициите на неговите конкуренти. Предприятия, които получават субсидии от държавата, могат да намалят собствените си инвестиции. От друга страна, ако помощта стимулира получателя на помощта да инвестира повече, конкурентите могат да реагират, като намалят своите разходи за обучение. Ако, за да постигнат същата цел, получателите на помощ или техните конкуренти правят различни по размер разходи при наличие и при липса на помощ, техните частни инвестиции в обучение на персонала се изтласкват от помощта.

4. СЪПОСТАВЯНЕ И ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ

28. Последният етап на анализа е преценката в каква степен положителните ефекти на помощта надделяват над отрицателните ефекти. Тази оценка се извършва отделно за всяка мярка. За да направи съпоставяне между положителните и отрицателните ефекти, Комисията ще ги оцени и ще направи обща оценка на тяхното въздействие върху производителите и потребителите на всеки засегнат пазар. Ако не разполага с достъпни количествени данни, за целите на оценката Комисията ще използва качествени данни.
29. Вероятно е Комисията да приеме по-положителна позиция и да приеме по-голяма степен на нарушаване на конкуренцията, ако помощта е необходима, правилно насочена и пропорционална за конкретно предприятие с цел увеличаване на осъществяваните от него дейности за обучение и обществото получава по-големи предимства от предоставеното допълнително обучение в сравнение с получателя на помощта.