

**Съобщение на Комисията — Критерии за анализ на съвместимостта на държавна помощ за наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания, подлежащи на индивидуално уведомяване**

(2009/С 188/02)

**1. ВЪВЕДЕНИЕ**

1. Насърчаването на заетостта и социалното сближаване е основна цел на икономическите и социалните политики на Общността и на нейните държави-членки. Безработицата, и по-специално, структурната безработица продължава да бъде значителен проблем в някои части на Общността, като някои категории работници все още изпитват трудности при навлизането на пазара на труда. Държавната помощ под формата на субсидии за разходи за заплати, където „разходи за заплати“ означава общата сума, действително платима от получателя на помощта по отношение на съответните работни места, включваща: а) брутното възнаграждение преди облагане с данък; б) задължителните удържки, като вноски за социално осигуряване, и в) разходите за грижи за деца и родители („субсидии за заплати“), може да предостави допълнителни стимули на предприятията за увеличаване на равнищата на наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания. Целта на помощта следователно е да насърчи наемането на целевите категории работници.
2. Настоящото съобщение представя указания за критериите, които Комисията ще прилага за оценката на държавна помощ под формата на субсидии за заплати, която подлежи на индивидуално уведомяване съгласно член 6, параграф 1, букви з) и и) 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) <sup>(1)</sup>. Целта на тези указания е да направят мотивите Комисията прозрачни, както и да създадат предвидимост и правна сигурност.
3. Настоящите указания се прилагат към държавни помощи под формата на субсидии за заплати за работници в неравностойно положение, работници в силно неравностойно положение или работници с увреждания съгласно член 2, параграфи 18, 19 и 20 от Регламент (ЕО) № 800/2008. Всяка индивидуална мярка, отпусната ad hoc или на базата на схема, ще попаде в обхвата на тези указания, когато нейният грант-еквивалент надхвърля 5 милиона EUR на предприятие за година за наемане на работници в неравностойно положение и работници в силно неравностойно положение (по-долу „работници в неравностойно положение“) и 10 милиона EUR на предприятие за година за наемане на работници с увреждания. <sup>(2)</sup>
4. Предвидените в настоящите указания критерии няма да се прилагат механично. Оценката на Комисията и видът информация, която тя може да поиска, ще бъдат пропорционални на риска от нарушаване на конкуренцията. Обхватът на анализа ще зависи от характера на случая.

**2. ПОЛОЖИТЕЛНИ ЕФЕКТИ НА ПОМОЩТА**

**2.1. Наличие на цел от общ интерес**

5. Някои категории работници изпитват особени трудности да намерят работа, защото работодателите считат, че те са по-малко производителни, или имат предразсъдъци към тях. Тази възприемана или действителна по-ниска производителност може да се дължи на липса на скорошен трудов опит (например млади работници или дългосрочно безработни) или на трайно увреждане. Поради тяхната възприемана или действителна по-ниска производителност работниците са заплашени да бъдат изключени от пазара на труда, освен ако на работодателите не бъде предложена компенсация за тяхното наемане.
6. От гледна точка на обществото е желателно всички категории работници да бъдат интегрирани на пазара на труда. Това предполага, че част от вътрешния доход може да бъде преразпределена в полза на

<sup>(1)</sup> ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3.

<sup>(2)</sup> Поради специфичния им характер, индивидуалните мерки, приложими към компенсацията за допълнителните разходи, свързани с наемането на работници с увреждания, и допълнителните разходи, направени от социални предприятия, чийто грант-еквивалент надхвърля 10 милиона EUR на предприятие за година, ще бъдат оценявани въз основа на член 87, параграф 3, буква в) от Договора за създаване на Европейската общност. За ad hoc помощ за наемане на работници в неравностойно положение под 5 милиона EUR и за ad hoc помощ за големи дружества за наемане на работници с увреждания под 10 милиона EUR, Комисията ще прилага *mutatis mutandis* описаните в настоящите указания принципи, макар и по по-малко обстоен начин.

категориите работници засегнати от мерките. Държавната помощ може да помогне на работниците в неравностойно положение и на работниците с увреждания да навлязат на пазара на труда или да останат на пазара на труда, като покрие допълнителните разходи, които са резултат от тяхната възприемана или действителна намалена производителност.

7. Държавите-членки следва да докажат, че помощта е насочена към постигане на въпросната цел от общ интерес. В своя анализ Комисията ще отчете, наред с други, следните елементи:
  - a) броя и категориите на работниците, засегнати от мярката;
  - b) равнищата на заетост сред засегнатите от мярката категории работници на национално и/или регионално равнище и в засегнатото предприятие (предприятия);
  - v) равнищата на безработица сред засегнатите от мярката категории работници на национално и/или регионално равнище;
  - г) особено маргинализирани подгрупи в рамките на по-широките категории на работници с увреждания и работници в неравностойно положение.

### 2.2. Държавната помощ като подходящ инструмент за провеждане на политиката

8. Държавна помощ под формата на субсидии за заплати не е единственият инструмент за провеждане на политиката, който държавите-членки могат да използват за насърчаване на заетостта на работниците в неравностойно положение и работниците с увреждания. Всъщност държавите-членки могат да използват общи мерки като намаляване на данъчното облагане на разходите за труд и социалните разходи, увеличаване на инвестициите в образование и обучение, мерки за ориентиране и консултиране, подпомагане и обучение на безработните и внасяне на подобрения в трудовото законодателство.
9. Мерки, за които държавите-членки са разгледали други варианти на политиката и за които са установени предимствата от използване на селективен инструмент, като например държавна помощ за определено предприятие, 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

10. Държавната помощ за наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания трябва да мотивира получателя на помощта да промени поведението си по такъв начин, че резултатът от помощта да е нетно увеличение на броя на служителите в неравностойно положение и служителите с увреждания в съответното предприятие. Новоназначените служители в неравностойно положение и служители с увреждания трябва да заемат само новосъздадени длъжности или длъжности, които са били овакантирани поради доброволно напускане, инвалидност, пенсиониране за възраст, доброволно намаляване на работното време или законно уволнение поради извършено нарушение. Длъжности, овакантирани в резултат на съкращаване на персонал, не трябва да се попълват с работници в неравностойно положение или работници с увреждания, за които са предоставени субсидии. Следователно, държавната помощ не може да се използва за заместване на работници, за които предприятието не получава повече субсидии и поради това тези работници са били уволнени.
11. 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 наемането на категориите работници, засегнати от мерките. Второ, държавата-членка трябва да докаже, че помощта е изплатена за работник в неравностойно положение или работник с увреждания в предприятие, в което такъв работник не би бил нает при липса на помощ.
12. В своя анализ Комисията ще отчете, наред с други, следните елементи:
  - a) вътрешни документи на получателя на помощта относно разходите за труд във връзка с категориите работници, засегнати от мерките при два сценария: с помощ и без помощ;

- б) съществуващи или изтекли субсидии за заплати в съответното предприятие: категории и брой на работниците, за които са предоставени субсидиите;
- в) годишно текучество на категориите работници, засегнати от мярката.

#### 2.4. Пропорционалност на помощта

13. Държавата-членка трябва да демонстрира, че помощта е необходима и размерът на помощта е ограничен до необходимия минимум за постигане на целта на помощта.

Държавите-членки следва да предоставят доказателства, че размерът на помощта не надхвърля нетния размер на допълнителните разходи, свързани с наемане на категориите работници, засегнати от мерките в сравнение с разходите за наемане на работници, които не са в неравностойно положение или нямат увреждания. <sup>(1)</sup>

Във всеки случай, интензитетът на помощта не може в никакъв случай да надхвърля равнищата, предвидени в член 40 <sup>(2)</sup> и член 41 <sup>(3)</sup> от Регламент (ЕО) № 800/2008. Приемливите разходи, към които следва да се прилагат интензитетите на помощта, се изчисляват съгласно членове 40 <sup>(4)</sup> и 41 <sup>(5)</sup> от Регламент (ЕО) № 800/2008.

### 3. ОТРИЦАТЕЛНИ ЕФЕКТИ НА ПОМОЩТА

14. Ако помощта е пропорционална за постигане на целта, за която е предоставена, вероятно е отрицателните ефекти на помощта да бъдат ограничени и може да не е необходим анализ на отрицателните ефекти. В някои случаи, обаче, дори когато помощта е пропорционална и необходима за дадено предприятие за увеличаване на нетната численост на заетостта на категориите работници, засегнати от мерките, помощта може да провокира промяна на поведението на получателя, която нарушава съществено конкуренцията. В тези случаи Комисията ще провежда анализ на нарушаването на конкуренцията. Степента на нарушаване от помощта може да варира в зависимост от характеристиките на помощта и на засегнатите пазари. <sup>(6)</sup>
15. Характеристиките на помощта, които могат да обусловят вероятността и степента на нарушаването на конкуренцията са, както следва:
- а) селективност;
  - б) размер на помощта;
  - в) повторемост и продължителност на помощта;
  - г) ефект на помощта върху разходите на предприятието.
16. Например, може да се очаква, че една схема за помощ, използвана за насърчаване на предприятията като цяло в една държава-членка да наемат повече работници в неравностойно положение или работници с увреждания, ще има различен ефект върху пазара в сравнение с голяма по размер помощ, предоставена ad hoc на едно дружество с цел това предприятие да е в състояние да увеличи броя на зетите в него работници от определена категория. Вторият вариант може да породи по-значително нарушаване на конкуренцията, тъй като се намалява конкурентоспособността на конкурентите на получателя на помощта. Нарушаването ще бъде още по-голямо, ако разходите за труд в предприятието на получателя на помощта представляват значителна част от общите разходи.

<sup>(1)</sup> При определяне на нетните допълнителни разходи се вземат предвид разходите, свързани с наемането на целевите категории работници в неравностойно положение или работници с увреждания (например произтичащи от намалена производителност) и предимствата, които получателят извлича от наемането на такива работници (например в резултат на подобрен имидж на предприятието).

<sup>(2)</sup> Интензитетът на помощта за работници в неравностойно положение не трябва да превишава 50 % от приемливите разходи.

<sup>(3)</sup> Интензитетът на помощта за работници с увреждания не трябва да превишава 75 % от приемливите разходи.

<sup>(4)</sup> За наемане на работници в неравностойно положение приемливите разходи са разходите за заплати за максимален период от 12 месеца след назначаването. Въпреки това, ако съответният работник е работник в силно неравностойно положение, приемливите разходи са разходите за заплати за максимален период от 24 месеца след назначаването.

<sup>(5)</sup> За наемане на работници с увреждания приемливите разходи са разходите за заплати за целия срок на наемане на работника с увреждане, независимо от неговата продължителност.

<sup>(6)</sup> 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 пазари, които извършват доставки за производството.

17. 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:
- структурата на пазара;
  - характеристиките на сектора или отрасъла;
  - ситуацията на националния/регионалния пазар на труда.
18. Структурата на пазара ще се оценява въз основа на концентрацията на пазара, размера на предприятията <sup>(1)</sup>, значението на диференциацията на продуктите <sup>(2)</sup> 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. <sup>(3)</sup> Когато засегнатият пазар е концентриран и с високи бариери за навлизане <sup>(4)</sup>, а получателят на помощта е значителен участник на този пазар, съществува по-голяма вероятност конкурентите да са принудени да променят поведението си в отговор на предоставената помощ, например като отложат или отменят внедряването на нов продукт или технология, или като излязат изцяло от пазара.
19. Комисията ще отчете и характеристиките на сектора, като наличието на свръхкапацитет, дали пазарите в отраслите са растящи <sup>(5)</sup>, зрели или западащи. Например, наличието на свръхкапацитет или на зрели пазари в даден отрасъл може да увеличи риска от това помощта да доведе до неефективност и изместване на продукцията сред предприятията, които нямат работници, за които се предоставят субсидии.
20. Накрая, мярката ще бъде анализирана в контекста на ситуацията на пазара на труда, тоест равнищата на безработица и заетост, равнищата на заплащане и трудовото законодателство.
21. Субсидиите за заплати могат в някои случаи да доведат до форми на нарушаване на конкуренцията, посочени в параграфи 22—27.

*Ефект на заместване и изместване*

22. Ефектът на заместване се отнася до ситуация, в която работните места, предоставени на определена категория работници, просто заместват работни места за други категории. Субсидия за заплати, насочена към специфична подгрупа работници, разделя работната сила на работници, за които се предоставят субсидии, и работници, за които не се предоставят субсидии, и може да мотивира предприятията да заменят работниците, за които не се предоставят субсидии, с работници, за които се предоставят субсидии. Причината за това е, че се променят относителните разходи за заплати за работниците, за които се предоставят субсидии, и работниците, за които не се предоставят субсидии. <sup>(6)</sup>
23. Тъй като предприятията, които наемат работници, за които се предоставят субсидии, и предприятията, за чиито работници не се предоставят субсидии, се конкурират на едни и същи пазари за стоки или услуги, субсидиите за заплати могат да допринесат за намаляване на броя на работните места в други области в икономиката. Подобна ситуация възниква, когато предприятие, наемащо работници, за които се предоставят субсидии, увеличава производството си, но с това измества производство на предприятия, които не наемат работници, за които се предоставят субсидии, в резултат на което помощта изтласква от пазара несубсидирани работни места.

*Въвеждане и изтегляне от пазара*

24. Разходите за наемане на персонал представляват част от обичайните разходи за дейността на всяко предприятие. Затова е особено важно помощта да оказва положително въздействие върху равнището на заетост, а не само да позволява на предприятията да намалят разходите, които иначе трябва да поемат. Например, субсидиите за заплати намаляват текущите производствени разходи, и по този начин биха направили въвеждането на пазара по-привлекателно и биха позволили на предприятия, които при други условия биха имали слаби изгледи за търговски успех, да навлязат на даден пазар или да въведат нови продукти в ущърб на по-ефективни конкуренти.

<sup>(1)</sup> Размерът на предприятието може да се изрази като пазарен дял, а също и като оборот и/или брой на работните места.

<sup>(2)</sup> Колкото е по-малка степента на диференциация на продуктите, толкова по-голям е ефектът на помощта върху печалбата на конкурентите.

<sup>(3)</sup> Някои пазари обаче са конкурентни, въпреки, че на тях присъстват малко на брой предприятия.

<sup>(4)</sup> В някои случаи обаче предоставянето на помощ понякога спомага за преодоляване на бариери за навлизане и позволява на нови предприятия да навлязат на пазара.

<sup>(5)</sup> Наличието на развиващи се пазари обикновено тушира ефекта на помощта върху конкурентите.

<sup>(6)</sup> Този ефект на заместване зависи от еластичността на търсенето на работна сила, както по отношение на работниците, за които се предоставят субсидии, така и за работниците, за които не се предоставят субсидии.

25. Наличността на държавна помощ може да окаже въздействие и върху решението на дадено дружество да излезе от пазар, на който вече оперира. Субсидираните заплати могат да намалят загубите и да позволят на дружеството да остане по-дълго на пазара, което може да стане причина други, по-ефективни дружества, които не получават помощ, да бъдат принудени да излязат от пазара вместо подпомаганото дружество.

*Стимули за инвестиции*

26. На пазарите, където се предоставят субсидии за заплати, предприятията не са мотивирани да се конкурират и могат да намалят обема на своите инвестиции, както и опитите да повишат ефикасността и иновациите. Възможно е да има забавяне във внедряването на нови, по-малко трудоемки технологии от получателите на помощ поради промяната в относителните разходи за производствените методи, изискващи по-интензивно влагане съответно на труд и на технологии. Производителите на конкурентни или допълващи се продукти, също могат да намалят или забавят необходимите инвестиции. В резултат ще намалее общото равнище на инвестициите в отрасъла.

*Отражение върху търговските потоци*

27. В резултат на предоставянето на субсидии за заплати в даден регион, определени територии могат да се ползват от по-благоприятни условия за производство. Това може да провокира изместването на търговските потоци в полза на районите, където се предоставя такава помощ.

#### 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 индивидуална 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 и правилно насочена за постигане на определената цел, като същевременно е ограничена по размер до нетните допълнителни разходи за компенсиране на намалената производителност на категориите работници, засегнати от мярката.