

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ
KÖZLEMÉNYEK

BIZOTTSÁG

A Bizottság közleménye – A képzéshez nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra
vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumai

(2009/C 188/01)

1. BEVEZETÉS

1. A lisszaboni Európai Tanács 2000 márciusában azt a stratégiai célt tűzte ki, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává váljon. A lisszaboni következtetések hangsúlyozták az oktatás és képzés központi, a humántőke fejlesztésének fő eszközeként betöltött szerepét, valamint a növekedésre, a termelékenységre és a foglalkoztatásra gyakorolt hatását. A képzés rendszerint jótékony külső hatást gyakorol a társadalom egészére, minthogy növeli a szakképzett munkaerő-kínálatot, amelyből a vállalkozások meríthetnek, erősíti a gazdaság versenyképességét, és támogatja az innovatívabb fejlődési pálya követésére képes tudásalapú társadalmat.
2. A vállalkozások azonban a társadalmilag kívánatosnál kevesebb képzést nyújthatnak abban az esetben, ha az alkalmazottak szabadon munkáltatót válthatnak, és az adott vállalkozás által kiképzett alkalmazottak felvétele révén más vállalkozások jutnak előnyhöz. Ez különösen azokra a képzésekre vonatkozik, amelyek más vállalkozásoknál is alkalmazható szakértelem átadására irányulnak. Az állami támogatás hozzájárulhat ahhoz, hogy további ösztönző jöjjön létre annak érdekében, hogy a vállalkozások a társadalmilag kívánatos szintnek megfelelő képzést biztosítsanak.
3. E közleményben a Bizottság útmutatást nyújt arra vonatkozóan, hogy a képzési támogatási intézkedések értékelése során milyen kritériumokat alkalmaz. Ezen útmutatás célja, hogy átláthatóvá tegye a Bizottság indoklásait, és biztosítsa a kiszámíthatóságot és a jogbiztonságot. A Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK bizottsági rendelet⁽¹⁾ (általános csoportmentességi rendelet) 6. cikke (1) bekezdésének g) pontja alapján ez az útmutatás alkalmazandó minden olyan egyedi képzési támogatásra – függetlenül attól, hogy azt ad hoc módon vagy valamilyen program alapján nyújtják-e –, amelyek támogatástartalma meghaladja a képzési projektenkénti 2 millió eurót.
4. Az ezen útmutatásban meghatározott kritériumok alkalmazása nem mechanikus módon történik. A bizottsági értékelés szintje és a Bizottság által esetlegesen kért információk jellege arányban áll a verseny torzulásának kockázatával. Az elemzés terjedelme az eset jellegétől függ.

2. A TÁMOGATÁS POZITÍV HATÁSAI

2.1. Piaci hiányosság fennállása

5. A szakképzett munkavállalók hozzájárulnak a vállalkozások termelékenységének és versenyképességének növeléséhez. Ennek ellenére előfordul, hogy a munkáltatók és a munkavállalók nem fektetnek

(1) HL L 214., 2008.8.9., 3. o. A valamely nagyvállalkozásnak nyújtott, 2 millió eurós határértéket el nem érő összegű ad hoc képzési támogatás esetén a Bizottság az e közleményben kifejtett elveket fogja értelemszerűen alkalmazni, bár kevésbé részletekbe menően.

be eleget a képzésbe, aminek számos oka lehet. Az alkalmazottak korlátozott mértékben fordíthatják forrásait képzésre, ha kockázatkerülők, szűkös anyagi helyzetben vannak, vagy az elsajátított ismeretek szintjét nehezen képesek jelezni a jövőbeli munkáltatók felé.

6. A vállalkozások nem feltétlenül a társadalom egésze szempontjából optimálisnak tekinthető szinten folytatják alkalmazottaik képzését. Ez magyarázható a piac hiányosságával a képzésből származó pozitív externáliákkal kapcsolatban és azzal, hogy a vállalkozások nehezen tudják realizálni a képzés hozamát, ha az alkalmazottak szabadon munkáltatót válthatnak. A vállalkozások esetleg a hatékonysághoz szükségesnél kevesebbet fordítanak képzésre, ha tartanak attól, hogy az alkalmazott a szakértelem megszerzése után munkahelyet vált, még mielőtt megtérülne a vállalkozás befektetése. A vállalkozások ezért sok esetben csak akkor biztosítanak megfelelő képzést dolgozóik számára, ha a képzés gyorsan megtérül, túlnyomórészt az érintett vállalkozás specifikus igényeit fedi le, vagy pedig léteznek olyan speciális szerződési feltételek, amelyek korlátozzák a képzésben részesített alkalmazottat abban, hogy elhagyja a vállalkozást azelőtt, hogy a képzési költségek leírásra kerüljenek, vagy amelyek az alkalmazottat a képzési kiadások (részleges) megtérítésére kötelezik.
7. Abban az esetben is előfordulhat, hogy a képzésbe való befektetés mértéke elmarad a szükségestől, ha a vállalkozás számára e befektetés teljes mértékben megtérül ugyan, de a vállalkozásnál létrejövő előnyök nem olyan jelentősek, mint azok, amelyek a társadalom egésze szempontjából jelentkeznek. A képzésből ilyen pozitív externáliák különösen akkor származhatnak, ha az más vállalkozásoknál is alkalmazható szakértelem fejlesztésére irányul. Ezzel szemben a szakképzés csak meghatározott cégeknél eredményez termelékenység-növekedést és ezt a vállalkozások könnyen ki tudják sajátítani ⁽¹⁾. Így a szakképzés pozitív externáliáinak kiterjedése az általános képzés externáliáinak kiterjedéséhez képest kevésbé jelentős.
8. Ha a vállalkozások a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalók ⁽²⁾ képzését illetően magasabb költségekkel és bizonytalan haszonnal szembesülnek, abban lehetnek érdekeltek, hogy e csoportok számára kevesebb képzést biztosítsanak. Ugyanakkor viszont a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalók képzése általában a társadalom egésze számára pozitív externáliákat eredményez ⁽³⁾.
9. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy piaci hiányosság áll fenn, amely indokoltá teszi az állami támogatást. Vizsgálatában a Bizottság többek között a következő szempontokat veszi figyelembe:
 1. A képzés jellege, hogy az szakképzés vagy általános képzés-e a 800/2008/EK rendelet 38. cikkének értelmében. Egy adott képzési projekt szakképzési és általános képzési elemeket egyaránt tartalmazhat. Az általános képzés több pozitív externáliát eredményez.
 2. A képzésen szerzett készségek másutt való hasznosíthatósága: Minél szélesebb körben hasznosíthatóak a készségek, annál nagyobb a pozitív externáliák valószínűsége. Például akkor tekinthető úgy, hogy a képzés másutt is hasznosítható szakértelmet nyújt, ha:
 - a) a képzést több független vállalkozás együttesen szervezi, vagy ha más vállalkozások munkavállalói is részesülhetnek benne;
 - b) a képzés hitelesített, elismert oklevéllel zárul, vagy állami hatóság vagy intézmény hagyja jóvá;
 - c) a képzés olyan alkalmazotti csoportokra irányul, amelyeket a vállalkozáson belül és az érintett ágazatban magas fluktuáció jellemez;
 - d) a képzés az alkalmazott számára jelenlegi állásán túlmutatóan is hasznos lehet (pl. más vállalkozásnál való elhelyezkedéskor, a társadalmi élete vagy jóléte szempontjából stb.).
 3. A képzés résztvevői: a képzés pozitív externáliáit fokozhatja, ha a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalókat is érinti.

⁽¹⁾ Ugyanakkor a vállalkozások az általános képzés externáliáit is képesek kisajátítani, amennyiben a szerződésekben olyan speciális feltételeket alkalmaznak, amelyek értelmében a képzésen részt vett alkalmazott köteles a képzés elvégzését követően meghatározott ideig a vállalkozásnál maradni.

⁽²⁾ A hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók meghatározását a 800/2008/EK rendelet 2. cikke tartalmazza.

⁽³⁾ Például a társadalom szempontjából értékesebb a fiatal és alulképzett munkavállalók képzése, mint a vállalkozás szempontjából, a feltételezett vagy tényleges alacsonyabb termelékenység miatt.

2.2. Az állami támogatás mint megfelelő szakpolitikai eszköz

10. Nem az állami támogatás az egyedüli olyan szakpolitikai eszköz, amely a tagállamok rendelkezésére áll a képzés ösztönzésére. Valójában a képzés elsősorban az oktatási rendszerek révén (pl. egyetemeken, iskolákban, állami hatóságok által folytatott vagy finanszírozott szakképzéseken) valósul meg. Az egyének maguk is vállalkozhatnak képzésekre, munkáltatójuk támogatásával vagy anélkül.
11. Azok az intézkedések minősülnek megfelelő eszköznek, amelyeknél a tagállam más szakpolitikai lehetőségeket is megfontolt, valamint amelyeknél megalapozottak a szelektív eszköz – úgymint egy adott vállalkozásnak nyújtott állami támogatás – használatának előnyei. A Bizottság különösen figyelembe veszi a tagállam által a javasolt intézkedésről esetlegesen készített hatásvizsgálatokat.

2.3. Ösztönző hatás és a támogatás szükségessége

12. A képzés állami támogatásának eredményeként a kedvezményezett magatartásának oly módon kell változnia, amely azzal jár, hogy a támogatás kedvezményezettje több és/vagy jobb képzést nyújt, mint a támogatás nélkül tette volna. Amennyiben nem valósul meg a tervezett képzési tevékenységek vonatkozásában ilyen minőségi vagy mennyiségi növekedés, a támogatásról megállapítható, hogy nem fejt ki ösztönző hatást.
13. Az ösztönző hatást a tényeket összevető elemzés útján állapítják meg, amely a tervezett képzés támogatással és támogatás nélkül megvalósuló szintjét hasonlítja össze. A legtöbb munkáltató számára vállalkozásaik megfelelő működésének biztosítása érdekében szükségesnek bizonyul az, hogy képezzék alkalmazottaikat. Nem feltételezhető az, hogy a képzés – különösen a szakképzés – mindig állami támogatásra szorul.
14. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell a Bizottság felé az ösztönző hatás meglétét és a támogatás szükségességét. Először is, a kedvezményezettnek a képzési projekt elindítását megelőzően támogatás iránti kérelmet kell benyújtania az érintett tagállamhoz. Másodszor, a tagállamnak bizonyítaniuk kell, hogy az állami támogatás – a támogatás nélküli állapothoz viszonyítva – növekedést eredményez a képzési projekt mérete, minősége, kiterjedése vagy célcsoportja tekintetében. A támogatás révén megvalósuló képzési többlet pl. a következő információk segítségével mutatható be: a képzési órák vagy a kínált tanfolyamok számának növekedése, a résztvevők számának növekedése, az általános képzések tényérése a vállalkozásspecifikus képzésekhez képest, a fogyatékkal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok részvételének növekedése.
15. Vizsgálatában a Bizottság többek között a következő szempontokat fogja figyelembe venni:
 - a) a támogatás kedvezményezettjének belső dokumentumai a képzések költségeiről, költségvetéséről, résztvevőiről, tartalmáról és ütemezéséről két helyzetre vonatkoztatva: támogatott képzés és támogatás nélküli képzés esetében;
 - b) jogi kötelezettség fennállása, amelynek értelmében a munkáltatóknak bizonyos típusú (pl. biztonsággal kapcsolatos) képzést biztosítaniuk kell: Ilyen kötelezettség fennállása esetén a Bizottság rendszerint azt a következtetést vonja le, hogy nem állapítható meg ösztönző hatás;
 - c) a benyújtott projekt hitelessége, pl. a megelőző évek képzési költségvetéseinek összefüggésében és azokkal összehasonlítva;
 - d) a képzési program és a támogatás kedvezményezettjének üzleti tevékenysége közötti kapcsolat: minél szorosabb a kapcsolat, annál kisebb az ösztönző hatás valószínűsége. Például, egy bizonyos ágazatban bevezetendő új technológiára irányuló képzés esetében kicsi az ösztönző hatás valószínűsége, mivel a vállalkozásoknak nincs választási lehetőségük, az újonnan bevezetett technológia használatára mindenképpen ki kell képezniük alkalmazottaikat.

2.4. A támogatás arányossága

16. A tagállamnak bizonyítaniuk kell, hogy a támogatásra szükség van, és a támogatás összege a minimálisan szükséges szintet nem haladja meg.

A támogatható költségeket a 800/2008/EK rendelet 39. cikkével összhangban kell kiszámítani, és a támogatás nélkül meg nem valósuló képzési tevékenységek költségeire kell korlátozódnuk.

A tagállamoknak bizonyítékkal kell alátámasztaniuk, hogy a támogatási összeg nem magasabb, mint a támogatható költségeknek a vállalkozás által ki nem sajátítható része ⁽¹⁾. Mindenesetre a támogatási intenzitás a 800/2008/EK rendelet 39. cikkében meghatározott szintet semmilyen körülmények között nem haladhatja meg, és azt a támogatható költségekre kell alkalmazni ⁽²⁾.

3. A TÁMOGATÁS NEGATÍV HATÁSAI

17. Amennyiben a támogatás a támogatás céljának elérése szempontjából arányos, valószínűsíthetően korlátozott negatív hatásokkal jár, így lehetséges, hogy a negatív hatások elemzésére nincs szükség ⁽³⁾. Néhány esetben azonban jelentős versenytorzító hatással járó változást idézhet elő a támogatás a kedvezményezett magatartásában még akkor is, ha a támogatás szükséges és arányos az adott vállalkozásnál nyújtott képzések mennyiségének emelése szempontjából. Ilyen esetekben a Bizottság alapos elemzést végez a verseny torzulására vonatkozóan. A támogatás versenytorzító hatásának mértéke változó lehet, a támogatás jellemzőitől és az érintett piacok sajátosságaitól függően ⁽⁴⁾.
18. A támogatás következő jellemzői befolyásolhatják a verseny torzulásának valószínűségét és kiterjedését:
- a) szelektív jelleg;
 - b) a támogatás nagysága;
 - c) a támogatás ismétlődése és időtartama;
 - d) a támogatásnak a vállalkozás költségeire gyakorolt hatása.
19. Például, eltérő hatást gyakorol a piacra egy olyan támogatott képzési program, amely egy tagállam legtöbb vállalkozását arra ösztönzi, hogy a megfelelő szint emelése érdekében nagyobb mértékű képzést folytasson, mint az, ha egyetlen vállalkozást részesítenek nagy összegű támogatásban az általa biztosított képzés fokozása érdekében. Ez utóbbi esetben nagyobb a verseny torzulásának valószínűsége, mivel a kedvezményezett versenytársai kevésbé lesznek képesek versenyezni ⁽⁵⁾. A torzulás még jelentősebb mértékű akkor, ha a kedvezményezett üzleti tevékenységében a képzési költségek az összköltségeken belül jelentős százalékot képviselnek.
20. A piac jellemzőinek értékelése során – amely sokkal pontosabb képet nyújthat a támogatás valószínűsíthető hatásáról – a Bizottság többek között a következő tényezőket veszi figyelembe:
- a) a piac szerkezete; és
 - b) az ágazat vagy iparág jellemzői.
21. A piac szerkezetének értékelése a következők figyelembevételével történik: a piaci koncentráció, a vállalkozások mérete ⁽⁶⁾, a termékdifferenciálás jelentősége ⁽⁷⁾, valamint a belépési és kilépési korlátok. A piaci részesedések és a koncentrációs arány kiszámítására az érintett piac meghatározása után kerül sor. Általában minél alacsonyabb a vállalkozások száma, annál nagyobb piaci részesedéssel rendelkeznek, és annál alacsonyabb szintű verseny jelentkezésére lehet számítani ⁽⁸⁾. Amennyiben az érintett piacon jelentős a koncentráció és magas a belépési korlát ⁽⁹⁾, továbbá a kedvezményezett jelentős piaci szereplő itt, nagyobb a valószínűsége annak, hogy versenytársai magatartásuk megváltoztatására kényszerülnek a támogatás következtében.

⁽¹⁾ Ez a képzés azon többletköltségével egyezik meg, amelyet a vállalkozás nem tud azáltal kisajátítani, hogy közvetlen előnye származik az alkalmazottai által a képzés révén elsajátított készségekből.

⁽²⁾ Lásd továbbá a Bizottság jelenlegi gyakorlatát, pl. a következő esetekre vonatkozóan: C 35/07 – A Volvo Cars Gent (Belgium) számára nyújtott képzési támogatás, a Németország által a DHL és a lipcse-hallei repülőtér javára tett intézkedésekről szóló, 2008. július 23-i 2008/948/EK bizottsági határozat (HL L 346., 2008.12.23., 1. o.), és a Belgium által az antwerpeni General Motors Belgium számára tervezett C 14/06 sz. állami támogatásról szóló, 2007. április 4-i 2007/612/EK bizottsági határozat (HL L 243., 2007.9.18., 71. o.).

⁽³⁾ Továbbá a munkaerőpiac tökéletes működése esetén az alkalmazottak a számukra biztosított képzés révén megszerzett magasabb szintű szakértelemért magasabb fizetésre is igényt tarthatnának és ezáltal internalizálhatnák a képzés pozitív externáliáit.

⁽⁴⁾ A támogatás több piacot is érinthet, mivel a támogatás hatása nem feltétlenül korlátozódik azon piacokra, amelyeken a támogatás kedvezményezettje tevékenységét kifejti, hanem kiterjedhet más piacokra is, pl. a beszerzési piacokra.

⁽⁵⁾ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a tagállamok közötti kereskedelem torzulásához vezethet az, ha valamely tagállam egy egész ágazat számára nyújt képzési támogatást.

⁽⁶⁾ A vállalkozások mérete a piaci részesedés, az árbevétel szintjével és/vagy a foglalkoztatottak számával is kifejezhető.

⁽⁷⁾ Minél alacsonyabb fokú a termékdifferenciálás, annál nagyobb hatással van a támogatás a versenytársak nyereségére.

⁽⁸⁾ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy egyes piacokon a jelen lévő vállalkozások alacsony száma ellenére jelentős a verseny.

⁽⁹⁾ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy bizonyos esetekben a támogatás hozzájárulhat a belépési korlátok legyőzéséhez, és lehetővé teheti új vállalkozások piacra lépését.

22. Az ágazati jellemzők elemzése során a Bizottság többek között a következő tényezőket vizsgálja: a képzett alkalmazottak jelentősége az üzletág szempontjából, többletkapacitás jelenléte, hogy az ágazat piacai növekvő, érett vagy hanyatló piacok-e, a versenytársak képzésfinanszírozási stratégiái (állami támogatás, alkalmazottak, munkáltatók). Például hanyatló iparágban a képzési támogatás növelheti a verseny torzulásának kockázatát azáltal, hogy hozzájárul az alacsony hatékonysággal működő vállalkozások fennmaradásához.
23. A képzési támogatás bizonyos esetekben torzíthatja a versenyt a piacra lépés és onnan való kivonulás, a kereskedelmi forgalomra gyakorolt hatás és a képzési beruházás kiszorítása vonatkozásában.

A piacra lépés és az onnan való kivonulás

24. Verseny piacon a vállalkozások olyan termékeket értékesítenek, amelyekből nyereségre tesznek szert. A költségek befolyásolása révén az állami támogatás a nyereségességre is hatással van, és ezáltal befolyást gyakorolhat a vállalkozás azon döntésére is, hogy egy terméket kínáljon-e a piacon. Például a folyamatos termelési költségeket – pl. a képzési költségeket – csökkentő állami támogatás lehetővé teszi, hogy egyébként bizonytalan üzleti kilátásokkal rendelkező vállalkozások lépjenek be a piacra vagy vezessenek be új termékeket hatékonyabb versenytársaik rovására.
25. Az állami támogatás biztosítása hatást gyakorolhat arra is, hogy egy vállalkozás kivonuljon egy olyan piacról, ahol már jelen van. A képzéshez nyújtott állami támogatás csökkentheti a veszteséget, és lehetővé teheti a vállalkozás piacon maradását – aminek következtében más, hatékonyabb, ám támogatásban nem részesülő vállalkozások kényszerülnének kivonulni a piacról.

A kereskedelmi forgalomra gyakorolt hatás

26. A képzés állami támogatása egyes térségekben előnyösebb termelési feltételeket idézhet elő más térségekkel szemben. Ennek eredményeként a kereskedelmi forgalom a támogatásban részesített területek felé tolódhat el.

A képzési beruházás kiszorítása

27. A piacon maradás és a nyereség maximalizálása miatt a vállalkozások érdekeltek abban, hogy képezzék alkalmazottaikat. A képzési beruházás optimális szintje, amelyet az egyes vállalkozások hajlandóak képzésre fordítani attól is függ, hogy versenytársaik mennyit fordítanak erre. Az államilag támogatott vállalkozások csökkenthetik saját befektetéseiket. Másfelől, ha a támogatás arra készíti a kedvezményezettet, hogy többet fektessen be, a versenytársak erre reagálva csökkenthetik saját képzési kiadásait. Amennyiben azonos cél elérése céljából a kedvezményezett vagy versenytársai kevesebbet költenek a támogatás jelenléte esetén, mint annak hiányában, a támogatás kiszorítja az alkalmazottak képzésére irányuló magánbefektetéseiket.

4. MÉRLEGELÉS ÉS HATÁROZAT

28. Az elemzés utolsó lépését annak értékelése képezi, hogy a támogatás előnyös hatásai mennyiben ellensúlyozzák annak negatív hatásait. Ennek elvégzése eseti alapon történik. A pozitív és negatív hatások mérlegelése érdekében a Bizottság felméri ezeket, és általános értékelést végez az összes érintett piac termelőire és fogyasztóira gyakorolt befolyásukra vonatkozóan. Könnyen elérhető mennyiségi adatok hiányában a Bizottság minőségi információkat használ fel értékeléséhez.
29. A Bizottság általában kedvezőbb nézetet alakít ki, és így nagyobb fokú versenytorzító hatást tekint elfogadhatónak abban az esetben, ha az adott vállalkozás képzési tevékenységeinek fokozása szempontjából a támogatás szükséges, célzott és arányos, továbbá a biztosított többletképzés a társadalom számára jelentősebb előnyöket hoz létre, mint a támogatás kedvezményezettje számára.