

A Bizottság közleménye – A hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott, egyedi bejelentéshez kötött állami támogatásra vonatkozó összeegyeztethetőségi elemzés kritériumai

(2009/C 188/02)

1. BEVEZETÉS

1. A Közösség és a tagállamok gazdaság- és szociálpolitikájának központi célja a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió elősegítése. A Közösség egyes területein a munkanélküliség – különösen a strukturális munkanélküliség – továbbra is jelentős probléma, és a munkavállalók egyes csoportjai továbbra is nehezen tudnak a munkaerőpiacra lépni. A bérköltségekhez nyújtott támogatás – ahol a bérköltség az érintett munkahelyek vonatkozásában a támogatás kedvezményezettje által ténylegesen fizetendő teljes összeget jelenti, amely a következőket foglalja magában: a) az adózás előtti bruttó bér és b) a kötelező járulékok, mint például a társadalombiztosítási járulék, valamint c) a gyermekgondozás és a szülői ellátás költsége – (a továbbiakban: bértámogatás) további ösztönzést biztosíthat ahhoz, hogy a vállalkozások emeljék az általuk foglalkoztatott hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalók számát. Az ilyen támogatás célja tehát az, hogy ösztönözze a célcsoportot képező munkavállalók alkalmazását.
2. E közleményben a Bizottság útmutatást nyújt arra vonatkozóan, hogy 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 h) és i) pontja értelmében egyedi bejelentéshez kötött, bértámogatás formájában nyújtott állami támogatások értékelése során milyen kritériumokat alkalmaz. Ezen útmutatás célja, hogy átláthatóvá tegye a Bizottság indoklásait, és biztosítsa a kiszámíthatóságot és a jobbiztonságot.
3. Ezen útmutatás a 800/2008/EK rendelet 2. cikkének (18), (19) és (20) bekezdése értelmében hátrányos helyzetű, súlyosan hátrányos helyzetű, illetve fogyatékkal élő munkavállalók béréhez nyújtott állami támogatásra alkalmazandó. Ez az útmutatás alkalmazandó minden olyan egyedi intézkedésre – függetlenül attól, hogy azt ad hoc módon vagy valamilyen program alapján nyújtják-e – amelyek támogatástartalma a hátrányos helyzetű munkavállalók és súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalók (a továbbiakban együttesen: hátrányos helyzetű munkavállalók) foglalkoztatása esetében meghaladja a vállalkozásonkénti évi 5 millió EUR-t, illetve a fogyatékkal élő munkavállalók esetében az évi 10 millió EUR-t⁽²⁾.
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. Közérdekű cél megléte

5. Bizonyos munkavállalói csoportok nagyon nehezen találnak munkát, mert a munkáltatók nem tartják őket elég termelékenynek, illetve előítéleteik vannak velük szemben. A vélt vagy valós alacsonyabb termelékenység magyarázható az aktuális munkatapasztalat hiányával (például fiatal munkavállalók és tartósan munkanélküli személyek esetében) vagy valamilyen tartós fogyatékkal. E vélt vagy valós alacsonyabb termelékenységük miatt e munkavállalók valószínűleg kiszorulnának a munkaerőpiacról, amennyiben a munkáltatók nem részesülnének alkalmazásukért ellentételezésben.
6. Társadalmi szempontból kívánatos, hogy a munkaerőpiacra minden munkavállalói csoport be legyen vonva. Ez azt jelenti, hogy újra el lehet osztani a hazai jövedelem egy részét az intézkedés által érintett

⁽¹⁾ HL L 214., 2008.8.9., 3. o.

⁽²⁾ A fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatása többletköltségeinek, valamint a szociális vállalkozások vállalkozásonkénti évi 10 millió EUR-t meghaladó támogatástartalmú többletköltségeinek ellentételezésére irányuló egyedi intézkedések értékelésére azok sajátos jellege miatt az Európai Közösséget létrehozó szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján kerül sor. A hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott, 5 millió EUR-t el nem érő összegű ad hoc támogatás, valamint a valamely nagyvállalatnak fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott, 10 millió EUR-t el nem érő összegű ad hoc támogatás esetén a Bizottság az ezen iránymutatásban kifejtett elveket fogja értelemszerűen alkalmazni, bár kevésbé részletekbe menően.

munkavállalói csoportoknak. Az állami támogatás segítheti a hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók munkaerőpiacra való belépését vagy munkaerőpiacon maradását a vélt vagy valós alacsonyabb termelékenységből fakadó többletköltségek fedezése révén.

7. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a támogatás közérdekű célt szolgál. Vizsgálatában a Bizottság többek között a következő tényezőket veszi figyelembe:
 - a) az intézkedés által érintett munkavállalók száma és csoportjai;
 - b) az intézkedés által érintett munkavállalói csoportok foglalkoztatási aránya nemzeti és/vagy regionális szinten és az érintett vállalkozáson vagy vállalkozásokon belül;
 - c) az intézkedés által érintett munkavállalói csoportok munkanélküliségi rátája nemzeti és/vagy regionális szinten;
 - d) különösen periférikus alcsoportok a fogyatékkal élő és a hátrányos helyzetű munkavállalók átfogóbb kategóriáin belül.

2.2. Az állami támogatás mint megfelelő szakpolitikai eszköz

8. Nem a bértámogatás formájában nyújtott állami támogatás az egyedüli olyan szakpolitikai eszköz, amely a tagállamok rendelkezésére áll a hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásának ösztönzésére. A tagállamok alkalmazhatnak általános intézkedéseket, amelyek irányulhatnak például a bérköltségek és szociális járulékok adójának általános csökkentésére, felfelé fordítva a beruházást az oktatás és képzés területén, a munkanélkülieknek iránymutatást és tanácsadást, valamint segítséget és képzést nyújtó intézkedésekre, továbbá a munkajog továbbfejlesztésére.
9. 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

10. A hátrányos helyzetű és a fogyatékkal élő munkavállalók foglalkoztatásának elősegítésére nyújtott állami támogatás eredményeként a kedvezményezett magatartásának oly módon kell változnia, hogy ez az érintett vállalkozásban alkalmazott hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő munkavállalók számának nettó növekedését biztosítsa. Az újonnan felvett hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalókkal kizárólag olyan álláshelyeket lehet betölteni, amelyeket újonnan hoztak létre, illetve amelyek megüresedése önkéntes kilépés, munkaképtelenné válás, öregségi nyugdíjazás, önkéntes munkaidő-csökkentés vagy kötelességzegés miatti jogszerű elbocsátás miatt következik be. Létszámleépítés eredményeként keletkező álláshelyek nem tölthetők be támogatott hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalókkal. Ebből következően nem használható fel az állami támogatás arra, hogy olyan támogatott munkavállalók helyére vegyenek fel embereket, akik támogatása lejárt, és ezért elbocsátották őket.
11. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell a Bizottság felé az ösztönző hatás meglétét és a támogatás szükségességét. Először is, a kedvezményezettnek támogatás iránti kérelmet kell benyújtania az érintett tagállamhoz az intézkedés által érintett munkavállalói csoportok alkalmazását megelőzően. Másodsorban, a tagállamnak bizonyítani kell, hogy a támogatást olyan vállalkozásnál alkalmazott hátrányos helyzetű, illetve fogyatékkal élő munkavállaló után fizetik, ahol a támogatás nélkül nem került volna sor a munkavállaló felvételére.
12. Vizsgálatában a Bizottság többek között a következő szempontokat fogja figyelembe venni:
 - a) a támogatás kedvezményezettjének belső dokumentumai a foglalkoztatási költségekről az intézkedés által érintett munkavállalói csoportokkal kapcsolatban, két helyzetre vonatkozóan: a támogatás biztosítása és ennek elmaradása esetén;

- b) az érintett vállalkozásnak jelenleg vagy korábban nyújtott bértámogatás: a támogatott munkavállalók csoportjai és száma;
- c) az egy év alatt felvettek és távozók száma az intézkedés által érintett munkavállalói csoportokhoz tartozó munkavállalók körében.

2.4. A támogatás arányossága

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

A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a támogatás összege nem haladja meg az intézkedés által érintett munkavállalói csoportok alkalmazásának a nem hátrányos helyzetű vagy nem fogyatékkal élő munkavállalók alkalmazásának költségeihez viszonyított nettó többletköltségeit ⁽¹⁾.

A támogatási intenzitás soha nem haladhatja meg a 800/2008/EK rendelet 40. cikkében ⁽²⁾ és 41. cikkében ⁽³⁾ meghatározott szinteket. A 800/2008/EK rendelet 40. cikkével ⁽⁴⁾ és 41. ⁽⁵⁾ cikkével összhangban kell kiszámítani a támogatható költségeket, amelyekre vonatkozóan alkalmazni kell a támogatási intenzitást.

3. A TÁMOGATÁS NEGATÍV HATÁSAI

14. Amennyiben a támogatás a támogatás céljának elérése szempontjából arányos, valószínűsíthetően korlátozott negatív hatásokkal jár, így lehetséges, hogy a negatív hatások elemzésére nincs szükség. 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 vállalatnál az intézkedés által érintett munkavállalók csoportjai foglalkoztatottsági szintjének nettó emelése szempontjából. Ilyen esetekben a Bizottság elemzést végez a verseny torzulására vonatkozóan. A támogatás versenytorzító hatásának mértéke változó lehet, a támogatás jellemzőitől és az érintett piacok sajátosságaitól függően ⁽⁶⁾.
15. 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.
16. Például más hatást fejt ki a piacra egy olyan támogatási program, amely a tagállamban található vállalkozásokat általánosságban arra ösztönzi, hogy több hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalót alkalmazzanak, mint egy olyan nagy összegű ad hoc támogatás, amelyet egyetlen vállalatnak nyújtanak abból a célból, hogy fokozhassa egy bizonyos munkavállalói csoporthoz tartozók foglalkoztatási szintjét. Ez utóbbi valószínűleg jelentősebb mértékben torzítja a versenyt, mivel a kedvezményezett versenytársai kevésbé tudják vele felvenni a versenyt. A verseny torzulása még nagyobb lesz akkor, ha a kedvezményezett vállalkozásának összköltségében a munkaerő költségei jelentős részt képviselnek.

⁽¹⁾ A nettó többletköltségekben számításba veszik a hátrányos helyzetű vagy fogyatékkal élő munkavállalói célcsoportok alkalmazásával járó költségeket (amelyek pl. az alacsonyabb termelékenységéből erednek) és azokat az előnyöket, amelyekre a kedvezményezett az alkalmazás által (pl. a vállalati kép javítása révén) tesz szert.

⁽²⁾ A hátrányos helyzetű munkavállalók támogatásának intenzitása nem haladhatja meg a támogatható költségek 50 %-át.

⁽³⁾ A fogyatékkal élő munkavállalók támogatásának intenzitása nem haladhatja meg a támogatható költségek 75 %-át.

⁽⁴⁾ Hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása esetén az elszámolható költség a felvételt követő legfeljebb 12 hónapos időszak bérköltségével egyezik meg. Ha azonban az érintett munkavállaló súlyosan hátrányos helyzetű, a támogatható költség a felvételt követő legfeljebb 24 hónapos időszak bérköltsége.

⁽⁵⁾ A fogyatékkal élő munkavállalók esetében az elszámolható költségek bármely adott olyan időtartam alatt felmerülő bérköltségek, amikor a fogyatékkal élő munkavállaló foglalkoztatásban áll.

⁽⁶⁾ 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.

17. 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;
 - b) az ágazat vagy iparág jellemzői;
 - c) a nemzeti/regionális munkaerőpiac helyzete.
18. A piac szerkezetének értékelése a következők figyelembevételével történik: a piaci koncentráció, a vállalkozások mérete ⁽¹⁾, a termékdifferenciálás jelentősége ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾. Amennyiben az érintett piacon jelentős a koncentráció és magas a belépési korlát ⁽⁴⁾, továbbá a kedvezményezett jelentős piaci szereplő itt, nagyobb a valószínűsége annak, hogy versenytársai magatartásuk megváltoztatására kényszerülnek a támogatás következtében, például el kell halasztaniuk egy új termék vagy technológia bevezetését, illetve el kell állniuk ettől, vagy akár a piacról is ki kell vonulniuk.
19. A Bizottság az ágazati jellemzőket is figyelembe veszi, pl. a túlkínálatot, vagy azt, hogy az ágazat piacai növekvő ⁽⁵⁾, érett vagy hanyatló piacok-e. Például, ha az iparágat túlkínálat vagy érett piacok jellemzik, nagyobb lehet annak a kockázata, hogy a támogatás a hatékonyság csökkenéséhez és a támogatott munkavállalókat nem foglalkoztató vállalkozások körében a termelés visszaszorulásához vezet.
20. Végül az intézkedést a munkaerő-piaci helyzet – munkanélküliségi ráta, foglalkoztatottsági arány, bérszint, munkajog – összefüggésében vizsgáljuk.
21. A bértámogatás bizonyos esetekben a 22–27. bekezdésben tárgyalt versenytorzító hatásokat idézheti elő.

Helyettesítő és visszaszorító hatás

22. A helyettesítő hatás olyan helyzetre utal, amelyben a munkavállalók meghatározott csoportjainak juttatott állások egyszerűen felváltják a más csoportok által betöltött álláshelyeket. A meghatározott munkavállalói alcsoportha irányuló bértámogatás a munkaerőt támogatott és támogatásban nem részesülő munkavállalókra osztja fel, és arra készítheti a vállalkozásokat, hogy a támogatásban nem részesülő munkavállalókat támogatott munkavállalókkal váltsák fel. Ennek oka, hogy a támogatott és a támogatásban nem részesülő munkavállalók egymáshoz viszonyított bérköltségei megváltoznak ⁽⁶⁾.
23. Mivel a támogatott munkavállalókat foglalkoztató vállalkozások a termékek vagy szolgáltatások ugyanazon piacain versenyeznek mint a nem támogatott munkavállalókat foglalkoztató vállalkozások, a bértámogatás hozzájárulhat ahhoz, hogy a gazdaságban másutt esetleg csökkenjen az álláshelyek száma. Ilyen helyzet akkor áll elő, amikor egy támogatott munkavállalókat foglalkoztató vállalkozás fokozza termelését, ugyanakkor visszaszorítja a támogatott munkavállalókat nem alkalmazó vállalkozások termelését, és ennek eredményeképpen a támogatás kiszorítja a támogatás nélküli foglalkoztatást.

A piacra lépés és az onnan való kivonulás

24. A foglalkoztatási költségek minden vállalkozás általános működési költségeinek részét képezik. Ezért különösen fontos, hogy a támogatás pozitív hatást gyakoroljon a foglalkoztatásra, és ne pusztán arra adjon lehetőséget, hogy a vállalkozások az egyébként őket terhelő költségeket csökkentse. Például a bértámogatás csökkenti a folyamatos termelési költségeket és így a piacra lépést vonzóbbá tenné, és lehetővé tenné, hogy egyébként bizonytalan üzleti kilátásokkal rendelkező vállalkozások lépjenek be a piacra vagy vezessenek be új termékeket hatékonyabb versenytársaik rovására.

⁽¹⁾ A vállalkozások mérete a piaci részesedés, az árbevétel és/vagy foglalkoztatottak szintjével is kifejezhető.

⁽²⁾ Minél alacsonyabb fokú a termékdifferenciálás, annál nagyobb hatással van a támogatás a versenytársak nyereségére.

⁽³⁾ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy egyes piacokon a jelen lévő vállalkozások alacsony száma ellenére jelentős a verseny.

⁽⁴⁾ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy bizonyos esetekben a támogatás hozzájárulhat a belépési korlátok legyőzéséhez, és lehetővé teheti új vállalkozások piacra lépését.

⁽⁵⁾ Növekvő piacok esetében általában kevésbé erőteljes hatást gyakorol a támogatás a versenytársakra.

⁽⁶⁾ A helyettesítő hatás a munkaerő – mind a támogatott, mind a nem támogatott munkavállalók – iránti kereslet rugalmasságától függ.

25. Az állami támogatás biztosítása hatást gyakorolhat arra is, hogy egy vállalkozás kivonuljon-e egy olyan piacról, ahol már jelen van. A bértámogatás csökkentheti a veszteséget, és képessé teheti a vállalkozást arra, hogy a piacon maradjon – ami azzal járhat, hogy más, hatékonyabb, ám támogatásban nem részesülő vállalkozások kényszerülnek arra, hogy elhagyják a piacot.

Befektetési ösztönzők

26. A bértámogatás által érintett piacok a vállalkozásokat nem készítetik versenyre, és e vállalkozások csökkenthetik a hatékonyság és az innováció érdekében tett befektetéseiket és erőfeszítéseiket. Lehetőséges, hogy a kedvezményezett később vezet be új, kevésbé munkaerőigényes technológiákat, mivel megváltozik a munkaerőigényes és a technológiaigényes termelési módszerek egymáshoz viszonyított költsége. A versengő vagy kiegészítő termékek gyártói szintén csökkenthetik vagy későbbre halaszthatják befektetéseiket. Ennek következtében az érintett iparágban csökken a befektetések általános szintje.

A kereskedelmi forgalomra gyakorolt hatás

27. Az egy adott régióban alkalmazott bértámogatás egyes térségekben előnyösebb termelési feltételeket idézhet elő más térségekkel szemben. Ennek eredményeként a kereskedelmi forgalom a támogatásban részesített területek felé tolódhat el.

4. MÉRLEGELÉS ÉS HATÁROZAT

28. Az elemzés utolsó lépését annak értékelése képezi, hogy a támogatás előnyös hatásai mennyiben ellensúlyozzák annak negatív hatásait. Ennek elvégzése minden egyedi intézkedésre vonatkozóan 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 a támogatás céljának elérése szempontjából a támogatás szükséges és célzott, továbbá az intézkedés által érintett munkavállalói csoportok alacsonyabb termelékenységének ellensúlyozásához szükséges nettó többletköltségekre korlátozódik.
-