



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.12.2013 r.
COM(2013) 857 final

2013/0431 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie ram jakości dla staży

{SWD(2013) 495 final}

{SWD(2013) 496 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W ostatnim dwudziestolecu staże stały się istotną drogą wejścia na rynek pracy dla młodych ludzi. Zwiększanie produktywności tych osób i ich szans na zatrudnienie ma kluczowe znaczenie dla wprowadzania ich na rynek pracy. Mimo że staże stanowią w coraz większym stopniu standardowy element naszych rynków pracy, ich rozprzestrzenianiu się towarzyszą jednak rosnące obawy dotyczące treści dydaktycznych i warunków pracy. Aby staże faktycznie ułatwiały dostęp do zatrudnienia, muszą zapewniać wysokiej jakości treści dydaktyczne i odpowiednie warunki pracy oraz nie powinny stanowić dla pracodawców zastępczej możliwości pozyskiwania osób do pracy niskim kosztem.

W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży¹, którym m.in. rozpoczęła drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi w sprawie ram jakości dla staży² – do ich określenia niejednokrotnie wzywały Parlament Europejski³ i Rada Europejska⁴. Przeprowadzone przez Komisję konsultacje⁵ w tym zakresie, wraz z innymi badaniami i ankietami, pozwoliły na zidentyfikowanie szeregu problemów, które obecnie mają wpływ na staże w UE. Kwestie te dotyczą w szczególności następujących dwóch obszarów:

- niedoboru treści dydaktycznych (tj. stażyści proszeni są o wykonywanie zadań pomocniczych o niskim prestiżu) oraz
- nieodpowiednich warunków pracy (długiego czasu pracy, niezadowalających warunków zabezpieczenia z tytułu ryzyka w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy, niskiego wynagrodzenia lub rekompensaty kosztów bądź ich braku, niejasnej sytuacji prawnej, wydłużonego czasu trwania staży itd.).

Ponadto zainteresowane strony zwróciły uwagę, że znaczny odsetek bezpłatnych lub nisko płatnych staży może stworzyć problem w zakresie równego dostępu⁶ i prowadzi także do tendencji do zastępowania stażystami pracowników otrzymujących wynagrodzenie⁷. Stażyści niejednokrotnie nie są również w sposób jasny uprzedzani o tym, czy otrzymają wynagrodzenie lub rekompensatę kosztów, ani też nie są informowani o najważniejszych elementach warunków pracy, takich jak ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie od wypadków lub prawo do urlopu.

Zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do treści dydaktycznych i warunków pracy podczas stażu będzie prowadziło do skuteczniejszego funkcjonowania rynku pracy. Z badania Eurobarometru z 2013 r. dotyczącego staży wynika, że można poprawić przejrzystość opisów warunków pracy zamieszczanych w ogłoszeniach i komunikatach o naborach na staże.

¹ COM(2012) 727 final z 5.12.2012.

² COM(2012) 728 final z 5.12.2012.

³ PE 2009/2221 (INI) z 6.7.2010 i rezolucja 2012/2647(RSP).

⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2012 r., lutego 2013 r. i czerwca 2013 r.

⁵ SWD(2012) 407 final z 5.12.2012.

⁶ Według sprawozdania dotyczącego krajowego minimalnego wynagrodzenia za pracę (2011 r.) sporządzonego przez Komisję Zjednoczonego Królestwa ds. Niskich Płac odbycie stażu faktycznie staje się podstawowym warunkiem dla coraz większej ilości stanowisk pracy.

⁷ Komisja Zjednoczonego Królestwa ds. Niskich Płac w swoim sprawozdaniu z 2013 r. odnosi się do zjawiska „rozpowszechnionego braku wypłacania minimalnego wynagrodzenia za pracę na stanowiskach, które wydają się być stanowiskami pracy”.

Pomiędzy różnymi rodzajami staży oraz poszczególnymi państwami członkowskimi istnieją duże rozbieżności w zakresie ram regulacyjnych w ogóle, a w szczególności tego, na ile przepisy te są rygorystyczne. W niektórych państwach członkowskich przepisy prawa w ogóle nie definiują pojęcia staży. W obecnej sytuacji znacznego rozdrobnienia uregulowań oraz braku ogólnie użytecznych kryteriów jakości wspólne zrozumienie, czym jest staż i jakie minimalne normy musi spełniać, byłoby dla państw członkowskich pomocne w ustalaniu polityki i podejść regulacyjnych. Ponadto ze zgromadzonych danych wynika, że liczba staży zagranicznych jest bardzo niska⁸ pomimo bardzo wysokich wskaźników mobilności wśród studentów, np. w ramach programu Erasmus. Wydaje się, że jest to strata dużej szansy na ograniczenie bezrobocia młodzieży poprzez mobilność: staże zagraniczne mogłyby stanowić kluczowy czynnik wsparcia młodzieży w podejmowaniu zatrudnienia w innym państwie członkowskim. Ogólnoeuropejskie ramy jakości staży pomogłyby w rozwiązaniu problemu małej liczby staży zagranicznych. Przyczyniłyby się do usunięcia jednej z istotnych przeszkód w odniesieniu do mobilności transgranicznej, jaką jest niedobór informacji towarzyszący znacznemu rozdrobnieniu uregulowań prawnych. Opracowanie ram jakości dla staży ma również zasadnicze znaczenie dla rozszerzenia EURES o staże, o co wystąpiła Rada Europejska w swoich konkluzjach z czerwca 2012 r.⁹

W odpowiedzi na bardzo wysokie stopy bezrobocia młodzieży w niektórych państwach członkowskich oraz w nawiązaniu do wcześniejszych zobowiązań Komisja zaproponowała zalecenie w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży¹⁰, przyjęte przez Radę dnia 22 kwietnia 2013 r.¹¹. Wzywa się w nim, aby państwa członkowskie zapewniły wszystkim młodym ludziom w wieku do 25 lat dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub staży w ciągu czterech miesięcy od pozostawania bez pracy lub zakończenia kształcenia formalnego. Aby zapewnić skuteczne wdrażanie tego zalecenia, niezbędne jest określenie wymagań jakościowych w odniesieniu do staży.

W tym kontekście w bieżącym wniosku dotyczącym zalecenia Rady dąży się do zapewnienia, aby staże skutecznie ułatwiały przechodzenie z etapu zdobywania wykształcenia do życia zawodowego i, co za tym idzie, zwiększały szanse młodzieży na rynku pracy. W niniejszym wniosku określa się wytyczne zmierzające do zapewnienia wysokiej jakości treści dydaktycznych i odpowiednich warunków pracy. Przedstawiono w nim także sposób, w jaki Komisja będzie wspierać działania państw członkowskich poprzez unijne ramy finansowania, wymianę dobrych praktyk i monitorowanie. Wniosek obejmuje tzw. „staże na wolnym rynku”, czyli uzgodnione pomiędzy stażystą a podmiotem oferującym staż (przedsiębiorstwem, organizacją non-profit lub instytucją rządową lub samorządową) bez udziału strony trzeciej, odbywane zazwyczaj po ukończeniu studiów lub w ramach poszukiwania pracy. Zalecenie będące przedmiotem wniosku nie obejmuje staży i praktyk będących częścią programu studiów wyższych lub kształcenia zawodowego ani stanowiących element obowiązkowego szkolenia w określonych zawodach (w takich dziedzinach jak medycyna, architektura itp.).

Do wniosku dołączono ocenę skutków, w której przedstawiono wyniki konsultacji przeprowadzonych wśród zainteresowanych stron, przedstawiono w sposób bardziej

⁸ W badaniu Eurobarometru 2013 wykazano, że jedynie 9 % staży odbyło się za granicą.

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st00/st00076.pl12.pdf>

¹⁰ COM (2012) 729 final z 5.12.2012.

¹¹ Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. C 120 z 22.4.2013, s. 1.

szczegółowy problemy dotyczące staży, omówiono kwestie prawne i kwestie pomocniczości, a także zaprezentowano analizę możliwych wariantów odpowiedzi na problemy.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

Konsultacje społeczne

Komisja przeprowadziła konsultacje z wieloma zainteresowanymi stronami dotyczące problemów dotyczących staży oraz możliwych rozwiązań.

W odpowiedzi na konsultacje społeczne przeprowadzone między kwietniem a lipcem 2012 r. związki zawodowe, organizacje pozarządowe, organizacje młodzieżowe, instytucje oświatowe i większość indywidualnych respondentów ogólnie poparły inicjatywę Komisji. Chociaż organizacje pracodawców, izby handlowe i państwa członkowskie ogólnie poparły tę inicjatywę, wskazywały często na potrzebę utrzymania wystarczająco elastycznych ram, aby uwzględnić różnorodność praktyk krajowych.

Większość respondentów zgodziła się z analizą przeprowadzoną przez Komisję (dotyczącą pisemnej umowy o staż, jasnych celów i treści dydaktycznych¹², ograniczonego czasu trwania stażu, stosownych zabezpieczeń społecznych itp.). Przedsiębiorstwa i niektóre organizacje pracodawców twierdziły, że kwestie dotyczące wynagrodzenia i ochrony socjalnej nie są objęte zakresem kompetencji UE.

Konsultacje z partnerami społecznymi

Dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi dotyczące inicjatywy w zakresie ram jakości dla staży przeprowadzono w okresie od października 2012 r. do lutego 2013 r. Partnerzy społeczni ponownie przedstawili swoje stanowiska, jakie przyjęli w trakcie konsultacji społecznych – związki zawodowe sugerowały wzmocnienie inicjatywy, a zainteresowani pracodawcy wyrażali zaniepokojenie kwestią elastyczności i obciążeniem przedsiębiorstw. Nie przystąpili jednak do negocjacji w sprawie osiągnięcia ewentualnego porozumienia zgodnie z art. 154 TFUE.

Dnia 11 czerwca 2013 r. ETUC, BUSINESSEUROPE Konfederacja Europejskiego Biznesu, UEAPME i CEEP przedstawiły ramy działań na rzecz zatrudnienia młodzieży, będące wynikiem negocjacji w ramach dialogu społecznego, w których uwzględniono zamiar Komisji dotyczący zaproponowania zalecenia Rady w sprawie europejskich ram jakości dla staży. Partnerzy społeczni przewidują podjęcie kolejnych wspólnych działań wobec Rady i Parlamentu Europejskiego w oparciu o przyszły wniosek Komisji dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram jakości dla staży.

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)

W okresie od marca do czerwca 2013 r. przeprowadzono badanie MŚP celem sprawdzenia jakości staży oferowanych przez MŚP z perspektywy pracodawcy oraz ustalenia kosztów przestrzegania przepisów związanych z wprowadzeniem ewentualnych środków w zakresie ram jakości dla staży. Ogółem w ankiecie wzięło udział 914 MŚP. W badaniu podkreślono znaczenie staży w tworzeniu miejsc pracy w MŚP, a większość respondentów (71,9 %) uznała staże za sposób wybierania i szkolenia przyszłych pracowników. Badanie potwierdziło także,

¹² Treści dydaktyczne mogą obejmować między innymi szkolenie wprowadzające, zrozumiałe wyjaśnienie lub opis zakresu pracy organizacji i zasadniczych kwestii w obrębie sektora oraz wyznaczanie opiekuna pedagogicznego, którego obowiązkiem będzie monitorowanie pracy stażysty i udzielanie mu wskazówek.

że przeważająca większość MŚP (9 na 10) nie widzi żadnych problemów w zakresie proponowanych elementów dotyczących jakości.

Badanie Eurobarometru dotyczące staży

W maju 2013 r. przeprowadzono w UE-27 i Chorwacji badanie Eurobarometru w celu ilościowego ujęcia problemu niezadowolającej jakości staży. To pierwsze w historii ogólnounijne, reprezentatywne badanie tej kwestii przyniosło następujące wyniki:

- potwierdzono wysoki stopień rozpowszechnienia staży: 46 % biorących udział w badaniu osób w wieku 18–35 lat odbyło co najmniej jedną staż;
- jeden na trzy staże został uznany za niezadowolający pod względem warunków pracy (25 % wszystkich staży), treści dydaktycznych (18 %) lub obu tych czynników;
- czynnikiem decydującym o rzadkości staży zagranicznych (9 % wszystkich staży) jest brak informacji: 38 % spośród osób, które byłyby zainteresowane odbyciem takich staży, zgłosiło brak wystarczających informacji na temat przepisów dotyczących staży w innych państwach członkowskich.

W analizie ekonometrycznej przeprowadzonej na podstawie wyników badania Eurobarometru wykazano istotną korelację między jakością staży a „rezultatem w zakresie zatrudnienia”. Innymi słowy, osoby, które odbyły staż niespełniający standardów, miały znacznie mniejsze szanse na znalezienie pracy po jego zakończeniu.

Ocena skutków

Drugiemu etapowi konsultacji z partnerami społecznymi towarzyszył dokument analityczny¹³, przedstawiający problemy dotyczące jakości staży, w którym określono możliwe działania polityczne.

Dokument ten posłużył do opracowania w 2013 r. pełnej oceny skutków¹⁴ zawierającej uprzednio niedostępne dane na temat liczby i jakości staży oraz nowe informacje dotyczące korelacji między jakością a perspektywami zatrudnienia. W ocenie skutków zidentyfikowano i przeanalizowano warianty strategiczne w celu zwiększenia odsetka wysokiej jakości staży, w szczególności poprzez wydawanie norm dotyczących „najlepszych praktyk” i zniechęcanie pracodawców do oferowania staży niespełniających standardów. W ocenie tej dokonano także analizy nowych wniosków w sprawie przejrzystości, aby ułatwić młodzieży kontrolowanie jakości staży.

W ocenie skutków oprócz scenariusza podstawowego zbadano cztery następujące warianty:

- stworzenie informacyjnej strony internetowej;
- ustanowienie dobrowolnych znaków jakości;
- przedstawienie wniosku dotyczącego zalecenia Rady; oraz
- przedstawienie wniosku dotyczącego dyrektywy.

Z dokumentu wynika, że najskuteczniejszym, najbardziej efektywnym i proporcjonalnym wariantem byłby wniosek Komisji dotyczący zalecenia Rady w sprawie ram jakości staży, które to zalecenie zostałoby następnie wprowadzone przez państwa członkowskie do krajowej praktyki lub krajowego systemu prawnego.

We wniosku tym zalecono by państwom członkowskim wprowadzenie obowiązku zawierania pisemnej umowy o staż. Umowa ta obejmowałaby informacje na temat celów dydaktycznych stażu, warunków pracy, ewentualnego wynagrodzenia lub rekompensaty kosztów, praw i

¹³ SWD(2012) 407 final z 5.12.2012.

¹⁴ SWD(2013) 495 final z 4.12.2013.

obowiązków w ramach mającego zastosowanie prawa UE i prawa krajowego oraz okresu trwania stażu.

Ponadto dodatkowe wymogi w zakresie przejrzystości stanowiłyby zachętę do oferowania wysokiej jakości staży lub czynnik zniechęcający do oferowania staży niespełniających standardów.

Zgodnie z preferowanym wariantem ogłoszenia o naborze na staż musiałyby zawierać informację na temat tego, czy dany staż jest płatny, oraz informację na temat wysokości wynagrodzenia lub rekompensaty kosztów w przypadku płatnego stażu. Ponadto podmioty oferujące staże byłyby proszone o udostępnienie informacji na temat liczby stażystów, którym zaproponowano umowę o pracę po zakończeniu stażu.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Podstawa prawna

Podstawy prawne niniejszej inicjatywy stanowią art. 153, 166 i 292 TFUE. Zgodnie z art. 292 TFUE Rada może przyjąć zalecenia w oparciu o wniosek Komisji w dziedzinach kompetencji UE.

Zgodnie z art. 153 TFUE Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich między innymi w dziedzinie warunków pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników, a także integracji osób wykluczonych z rynku pracy oraz zwalczania wykluczenia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości płatne staże są objęte art. 153.

W celu uwzględnienia staży bezpłatnych dodano art. 166 jako dodatkową podstawę prawną. Zgodnie z tym artykułem Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego.

Zatem w zależności od tego, czy staż jest płatny czy nie, zastosowanie będzie mieć odpowiednio art. 153 lub art. 166.

Postanowienia art. 153 TFUE nie mają zastosowania do wynagrodzeń zgodnie z art. 153 ust. 5 TFUE. To ostatnie postanowienie nie stoi jednak na przeszkodzie uwzględnieniu problemów dotyczących przejrzystości wynagrodzeń poprzez wydanie zalecenia, aby w pisemnej umowie o staż określano, czy uczestnik danego stażu będzie otrzymywał wynagrodzenie, czy też nie.

Można w tym przypadku odnaleźć analogię do innych aktów prawnych UE, np. dyrektywy 91/533/EWG, w zakresie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy. Art. 2 tej dyrektywy stanowi, że:

„1. Pracodawca będzie zobowiązany do poinformowania pracownika [...] o zasadniczych aspektach umowy lub stosunku pracy.

2. Informacje, o których mowa [...], będą co najmniej obejmować następujące elementy:

h) początkowe wynagrodzenie podstawowe pracownika, inne elementy składowe i częstotliwość wypłacania wynagrodzenia, do którego pracownik jest uprawniony; [...]”¹⁵.

Podobnie we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa¹⁶ odniesiono się do kwestii wynagrodzenia jako elementu pisma otrzymanego od pracodawcy, określającego przydział zadań, lub umowy.

Szkolenia stanowią jeden z kluczowych celów polityki UE w zakresie zatrudnienia i kształcenia. Są również integralną częścią swobody przepływu osób zgodnie z art. 45 TFUE, będącej podstawową wolnością chronioną Traktatem. Mając na uwadze transnarodowy wymiar staży, odosobnione działania pojedynczych państw członkowskich nie pozwolą na osiągnięcie celu proponowanej inicjatywy, jakim jest kompleksowa poprawa jakości staży podejmowanych w UE.

Ponadto Karta praw podstawowych Unii Europejskiej także zawiera szereg praw i swobód, które mają znaczenie dla przyszłych środków dotyczących staży, a w szczególności art. 21 (Niedyskryminacja), art. 29 (Prawo dostępu do pośrednictwa pracy), art. 31 (Należyte i sprawiedliwe warunki pracy) oraz art. 32 (Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy).

Zasada pomocniczości

Zasada pomocniczości ma zastosowanie, o ile wnioski nie podlega wyłącznym kompetencjom Unii.

W przypadku staży zastosowanie ogólnounijnego rozwiązania oferuje szereg korzyści:

- 1) wytyczne w sprawie jakości, przyjęte lub zaproponowane przez różne organy w poszczególnych państwach członkowskich, w znacznym stopniu wskazują na podobne elementy, które powinny mieć kluczowe znaczenie dla poprawy jakości staży. Wynika z tego że określenie norm dotyczących jakości staży nie powinno zasadniczo się różnić w zależności od krajowych praktyk lub sytuacji lokalnej;
- 2) ogólnounijne rozwiązanie przyniosłoby szereg korzyści w zakresie mobilności stażystów. Młodzi ludzie chętniej odbywaliby staże w innych państwach, gdyby standardowe praktyki lub przepisy umożliwiały im jasne zrozumienie, czego mogą się spodziewać;
- 3) doświadczenie pokazuje, że z uwagi na trudności w zakresie koordynacji tego typu problemów, proces określania uznanych międzynarodowo norm jakości może trwać krócej, jeżeli koordynację i wsparcie zapewnią instytucje ponadnarodowe.

Państwa członkowskie mogłyby niezależnie wdrażać środki mające na celu poprawę jakości staży. W praktyce jednak wielokrotnie zwracały się do Komisji o przyjęcie ram jakości dla staży (zob. między innymi konkluzje z trzech ostatnich posiedzeń Rady Europejskiej – z grudnia 2012 r., lutego 2013 r. i czerwca 2013 r.).

W sytuacji, w której występują rozbieżne ramy regulacyjne, istotne jest wspólne zrozumienie, czym jest staż i jakie minimalne normy musi spełniać. Będzie to pomocne w kształtowaniu podejść regulacyjnych państw członkowskich, ponieważ proponowane normy będą wdrażane w praktyce za pośrednictwem konkretnych podejść regulacyjnych poszczególnych państw

¹⁵ Na mocy art. 3 wspomnianej dyrektywy wymaga się, aby informacje te były przekazywane pracownikowi na piśmie, nie później niż 2 miesiące po podjęciu zatrudnienia.

¹⁶ COM(2010) 378 final z 13.7.2010.

członkowskich. W ten sposób UE mogłaby w konkretny sposób wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu wytycznej nr 8 dotyczącej polityk zatrudnienia w ramach strategii „Europa 2020”, w szczególności poprzez wprowadzanie w życie programów mających na celu pomoc młodzieży, w szczególności młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nieszkolącej, w znalezieniu pierwszego zatrudnienia, zdobycia doświadczenia zawodowego lub możliwości dalszego kształcenia i szkolenia, w tym staży, a także podejmowanie szybkich działań w przypadku utraty pracy przez młodzież. Stanowiłoby to odpowiedź na jedną z istotnych przeszkód w odniesieniu do mobilności transgranicznej, jaką jest brak informacji, w obszarze charakteryzującym się znacznym rozdrobnieniem uregulowań prawnych, a niniejsze zalecenie pomogłoby umocnić wsparcie, jakie oferuje Erasmus+¹⁷, oraz umożliwiłoby dalsze rozwijanie EURES¹⁸.

Proporcjonalność

Instrument, jakim jest zalecenie Rady, pozwala na ścisłe przestrzeganie zasady proporcjonalności: państwa członkowskie, które już wprowadziły proponowane gwarancje i elementy jakości do swojego prawodawstwa lub praktyki krajowej, nie będą musiały podejmować żadnych działań. Państwa członkowskie będą także mieć swobodę oceny, czy należy wykroczyć poza proponowane w niniejszym zaleceniu ramy jakości dla staży, w szczególności w celu uwzględnienia także kwestii minimalnego wynagrodzenia, której w ramach tych nie poruszono.

4. WPLYW NA BUDŻET

Nie dotyczy.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Nie dotyczy.

¹⁷ W dniu 1 stycznia 2014 r. zainaugurowany zostanie program Erasmus+, nowy program UE służący finansowaniu edukacji, szkolenia, młodzieży i sportu. Będzie on mieć nową, usprawnioną strukturę, łączącą obecne programy finansowania w tym sektorze, w tym program „Uczenie się przez całe życie” (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig i programy międzysektorowe) oraz programy „Młodzież w działaniu”, Jean Monnet, Tempus i Erasmus Mundus.

¹⁸ EURES to sieć współpracy Komisji Europejskiej i publicznych służb zatrudnienia państw członkowskich. Portal EURES udostępnia pracownikom, pracodawcom, a niebawem również stażystom i podmiotom oferującym staże informacje o miejscach pracy, stażach i możliwościach kształcenia się w całej Europie.

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie ram jakości dla staży

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 153, 166 i 292,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Kryzys szczególnie mocno dotknął młodzież. W niektórych państwach członkowskich stopy bezrobocia młodzieży osiągnęły w ciągu ostatnich lat najwyższe poziomy w historii i nic nie wskazuje na to, że w perspektywie krótkoterminowej nastąpi spadek tych poziomów. Zwiększanie szans na zatrudnienie ludzi młodych i ich produktywności ma kluczowe znaczenie dla wprowadzania ich na rynek pracy.
- (2) Płynne przechodzenie z etapu zdobywania wykształcenia do życia zawodowego ma zasadnicze znaczenie dla zwiększania szans młodzieży na rynku pracy. Poprawa poziomu edukacji wśród młodzieży i ułatwienie jej przechodzenia do życia zawodowego są konieczne, aby osiągnąć główny cel strategii „Europa 2020”, jakim jest 75-procentowy poziom zatrudnienia wśród osób w wieku 20–64 lat do 2020 r. W wytycznej nr 8 dotyczącej polityk zatrudnienia państw członkowskich wzywa się państwa członkowskie do wprowadzania w życie programów mających na celu pomoc młodzieży, w szczególności młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nieszkolącej, w znalezieniu pierwszego zatrudnienia, zdobycia doświadczenia zawodowego lub możliwości dalszego kształcenia i szkolenia, w tym staży, a także do podejmowania szybkich działań w przypadku utraty pracy przez młodzież¹⁹.
- (3) W ostatnim dwudziestoleciu staże stały się istotną drogą wejścia na rynek pracy dla młodych ludzi.
- (4) Koszty społeczno-ekonomiczne pojawiają się w przypadku, gdy staże, w szczególności odbywane jeden po drugim, zastępują stałe zatrudnienie, zwłaszcza w przypadku oferowanych zazwyczaj młodzieży najniższych stanowisk. Ponadto staże niskiej jakości, a w szczególności staże charakteryzujące się ograniczonymi treściami dydaktycznymi, nie prowadzą do wzrostu produktywności ani nie przynoszą pozytywnych skutków sygnalizujących. Koszty społeczne odnoszą się także do staży bezpłatnych, które mogą ograniczać szanse na karierę zawodową osobom znajdującym się w gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej.
- (5) Istnieją dowody na występowanie powiązań między jakością stażu a rezultatem w zakresie zatrudnienia. Wartość staży jako etapu przejściowego ułatwiającego

¹⁹ Decyzja Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich, 2010/707/UE, z 21.10.2010.

zatrudnienie jest zależny od ich jakości w zakresie treści dydaktycznych i warunków pracy. Wysokiej jakości staże przynoszą bezpośrednie korzyści w formie większej produktywności, wpływają na poprawę dostosowania umiejętności do potrzeb rynku pracy i stymulują mobilność, w szczególności dzięki ograniczeniu kosztów – zarówno ponoszonych przez młodzież poszukującą pracy, jak i przez przedsiębiorstwa poszukujące odpowiednich pracowników.

- (6) W zaleceniu Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży²⁰ wzywa się, aby państwa członkowskie zapewniły wszystkim młodym ludziom w wieku do 25 lat dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od pozostawania bez pracy lub zakończenia kształcenia formalnego.
- (7) Liczne badania i ankiety wykazały, że problemy dotyczące jakości dotyczą znacznego odsetka staży, a w szczególności tych, w przypadku których żadna instytucja edukacyjna ani szkoleniowa nie jest bezpośrednio odpowiedzialna za treści dydaktyczne i warunki pracy w ramach stażu (tzw. staże „na wolnym rynku”).
- (8) Zgromadzone dane wskazują, że od wielu stażystów wymaga się wykonywania zadań pomocniczych o niskim prestiżu, które nie przekazują wystarczających treści dydaktycznych. Wysokiej jakości staż musi przekazywać spójne i wartościowe treści dydaktyczne, w szczególności poprzez identyfikowanie szczególnych umiejętności, jakie będą zdobywane, nadzór i opiekę pedagogiczną nad stażystą oraz monitorowanie jego postępów.
- (9) Zidentyfikowano także problemy w odniesieniu do warunków pracy, np. długie godziny pracy, problemy w zakresie zabezpieczenia społecznego, zagrożenia dla zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy, niskie wynagrodzenie lub rekompensata kosztów bądź ich brak, nieprzejrzystość co do obowiązujących przepisów prawnych oraz wydłużony czas trwania stażu.
- (10) Obecnie staże regulowane są Unii Europejskiej w sposób bardzo zróżnicowany. W przypadkach, w których istnieją uregulowania prawne, zawierają one różne elementy jakości lub różne praktyki wykonawcze, zaś w niektórych państwach członkowskich i sektorach staże są nadal w znacznym stopniu nieuregulowane. Znaczny odsetek podmiotów oferujących staże wykorzystuje stażystów jako tanią lub nawet nieodpłatną siłę roboczą, co jest często rezultatem braku ram regulacyjnych lub instrumentu regulacyjnego lub braku przejrzystości w odniesieniu do warunków pracy w ramach staży oraz ich treści dydaktycznych.
- (11) Ramy jakości dla staży będą instrumentem wspierającym poprawę warunków pracy i treści dydaktycznych staży. Głównym elementem ram jakości dla staży jest zalecenie zawierania pisemnej umowy o staż, w której określa się jego cele edukacyjne, odpowiednie warunki pracy, prawa i obowiązki oraz rozsądny okres trwania stażu.
- (12) Brak informacji jest jedną z przyczyn niskiej jakości staży i stanowi znacznie bardziej rozpowszechniony problem w przypadku staży niż w przypadku stałego zatrudnienia. Bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące przejrzystości ogłoszeń lub zawiadomień o stanowiskach stażowych umożliwiłyby poprawę warunków pracy i zwiększenie mobilności transgranicznej.

²⁰ Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. C 120 z 22.4.2013, s. 1.

- (13) Partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityki i programów w zakresie szkoleń. Współpraca partnerów społecznych z odpowiednimi organami mogłaby służyć przekazywaniu młodzieży ukierunkowanych informacji na temat dostępnych możliwości rozwoju kariery i potrzeb w zakresie umiejętności na rynku pracy oraz na temat praw i obowiązków stażystów. Dodatkowo partnerzy społeczni mogą odgrywać ważną rolę w ułatwianiu wdrażania ram jakości dla staży, w szczególności poprzez opracowywanie i udostępnianie prostych i zwięzłych wzorów umów o staże, które to wzory mogłyby być mogłyby w szczególności być przeznaczone dla mikroprzedsiębiorstw i dostosowane do ich specyficznych potrzeb.. W kontekście ram działań na rzecz zatrudnienia młodzieży z lipca 2013 r. europejscy partnerzy społeczni przyjęli do wiadomości, że Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram jakości dla staży, oraz zapowiedzieli wsparcie dla działań państw członkowskich zmierzających do poprawy jakości staży.
- (14) Jednym z wyzwań jest zwiększenie mobilności transgranicznej wśród stażystów w Unii Europejskiej, aby wspomóc rozwój prawdziwego europejskiego rynku pracy. Istniejąca obecnie różnorodność przepisów stanowi przeszkodę dla rozwoju transgranicznej mobilności stażystów. Ponadto stwierdzono, że niektóre państwa członkowskie przyjmujące stażystów napotykają niejednokrotnie problemy o charakterze administracyjnym i prawnym związane z mobilnością transgraniczną. Ramy jakości dla staży ułatwią dostęp do staży transnarodowych dzięki określeniu norm i wytycznych, które powinny być stosowane w charakterze punktów odniesienia.
- (15) Rozwijanie ram jakości dla staży zwiększy przejrzystość. Ponadto będzie stanowić wsparcie dla rozszerzenia zakresu EURES na staże, tym samym ułatwiając mobilność, oraz pomoc w sprzyjaniu mobilności stażystów zapewnianej przez Erasmus+.
- (16) Programy państw członkowskich promujące i oferujące staże dla młodzieży mogą być finansowane z funduszy europejskich. Dodatkowo Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych będzie stanowić wsparcie dla staży w kontekście gwarancji dla młodzieży, ukierunkowanej na osoby młode z regionów Unii Europejskiej najbardziej dotkniętych bezrobociem młodzieży i współfinansowanej przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) na lata 2014–2020. EFS wraz z Inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych mogą być wykorzystywane w celu zwiększenia liczby i poprawy jakości programów staży prowadzonych przez państwa członkowskie. Dotyczy to ewentualnego udziału w kosztach staży, który w określonych warunkach obejmuje część wynagrodzenia. Mogą one również oferować udział w kosztach innych szkoleń odbywanych przez młodych ludzi poza stażem, np. kursów językowych.
- (17) Komisja rozpoczęła szczegółowy program wsparcia pomocy technicznej w ramach EFS w celu ułatwienia państwom członkowskim ustanowienia programów szkoleń przy wsparciu EFS. Program wsparcia pomocy technicznej w ramach EFS zapewnia doradztwo strategiczne, operacyjne i doradztwo w zakresie polityki organom krajowym i władzom regionalnym rozważającym ustanowienie nowych programów staży lub modernizację programów już istniejących.
- (18) W rezolucji w sprawie usystematyzowanego dialogu z młodzieżą poświęconego jej zatrudnieniu z maja 2011 r. Rada stwierdziła, że „potrzebne są także dobre jakościowo ramy odnoszące się do praktyk, po to by zagwarantować edukacyjną wartość takiego doświadczenia”.
- (19) W konkluzjach Rady z czerwca 2011 r. w sprawie „promowania zatrudnienia młodzieży w celu realizacji założeń strategii »Europa 2020«” zwrócono się do Komisji

- o „przedstawienie wytycznych dotyczących warunków wysokiej jakości staży przez stworzenie ram jakości dla staży”²¹.
- (20) W rezolucji z czerwca 2012 r. w sprawie komunikatu „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”²² Parlament Europejski zwrócił się do Komisji o jak najszybsze przedstawienie „wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie jakościowych ram staży” oraz „określenie minimalnych standardów sprzyjających oferowaniu i odbywaniu praktyk wysokiej jakości”.
- (21) W konkluzjach z czerwca 2012 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o sprawdzenie możliwości rozszerzenia zakresu portalu EURES o praktyki zawodowe.²³
- (22) Rada Europejska w konkluzjach z grudnia 2012 r. zwróciła się do Komisji o „szybkie zakończenie prac nad ramami jakości staży”.
- (23) W Pakiecie na rzecz zatrudnienia młodzieży z grudnia 2012 r. Komisja rozpoczęła konsultacje z partnerami społecznymi na temat ram jakości dla staży. W swoich odpowiedziach partnerzy społeczni UE powiadomili Komisję, że nie zamierzają rozpoczynać negocjacji w kierunku niezależnego porozumienia na podstawie art. 154 TFUE²⁴.
- (24) W konkluzjach z czerwca 2013 r. Rada Europejska potwierdziła, że „na początku 2014 r. należy wprowadzić ramy jakości dla staży”.
- (25) W myśl rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży ramy jakości stanowią ważny punkt odniesienia dla tworzenia ofert staży o dobrej jakości.
- (26) Jak stwierdzono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2014 r.²⁵, „kluczowe znaczenie mają [...] ułatwianie przechodzenia ze szkoły do życia zawodowego, zwłaszcza poprzez zwiększanie dostępności dobrej jakości staży i praktyk”.
- (27) Do celów niniejszego zalecenia pojęcie stażu rozumie się jako ograniczony okres praktyk zawodowych, uzgodniony pomiędzy stażystą a podmiotem oferującym staż, bez udziału strony trzeciej, obejmujący element szkoleniowy i służący zdobyciu praktycznego doświadczenia przed podjęciem stałego zatrudnienia (staże „na wolnym rynku”).
- (28) Niniejsze zalecenie obejmuje wszystkie staże „na wolnym rynku”, zarówno płatne, jak i bezpłatne.
- (29) Niniejsze zalecenie nie obejmuje praktyk zawodowych będących częścią programu studiów wyższych, kształcenia formalnego lub szkolenia zawodowego. Staże, których treść jest uregulowana przepisami prawa krajowego i których ukończenie jest wymagane w celu uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych lub dostępu do określonych zawodów (w takich dziedzinach jak medycyna, architektura itp.), nie są objęte niniejszym zaleceniem,

²¹ Konkluzje Rady 11838/11 z dnia 17.06.2011 r. w sprawie promowania zatrudnienia młodzieży w celu realizacji założeń strategii „Europa 2020”.

²² Rezolucja 2012/2647 (RSP).

²³ EUCO 76/12 z dnia 28/29 czerwca 2012 r.

²⁴ COM(2012) 727 final, 11.12.2012.

²⁵ COM(2013) 800 final z 13.11.2013.

ZALECA PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM, BY:

- 1) poprawiały jakość staży „na wolnym rynku”, w szczególności w odniesieniu do treści dydaktycznych i warunków pracy, mając na celu ułatwienie młodzieży przechodzenia z etapu zdobywania wykształcenia do życia zawodowego, poprzez przyjmowanie w ramach swojego ustawodawstwa lub krajowej praktyki następujących zasad ram jakości dla staży:

Zawieranie pisemnej umowy o staż

- 2) wymagały prowadzenia staży w oparciu o pisemną umowę zawieraną przed rozpoczęciem stażu między stażystą a podmiotem oferującym staż;
- 3) zapewniały, aby w umowach o staż określano cele edukacyjne, warunki pracy, informację dotyczącą wypłacenia wynagrodzenia lub rekompensaty kosztów przez podmiot oferujący staż, prawa i obowiązki stron wynikające z mającego zastosowanie prawa UE i prawa krajowego, a także czas trwania stażu, jak określono w zaleceniach 4-12;

Cele dydaktyczne

- 4) promowały najlepsze praktyki w odniesieniu do celów dydaktycznych, aby pomagać młodzieży w zdobywaniu praktycznego doświadczenia i odpowiednich umiejętności; zadania przydzielone stażyście powinny umożliwić osiągnięcie wymienionych celów;
- 5) zachęcały podmioty oferujące staże do przydzielania stażyście opiekuna, który będzie zajmować się ukierunkowaniem stażysty w trakcie wykonywania przydzielonych mu zadań i monitorowaniem jego postępów;

Warunki pracy

- 6) zapewniały poszanowanie praw stażystów wynikających z mającego zastosowanie prawa UE lub prawa krajowego, a także warunków ich pracy, w tym mających zastosowanie ograniczeń związanych z maksymalnym tygodniowym czasem pracy, minimalnym dziennym i tygodniowym czasem odpoczynku oraz minimalną liczbą dni przysługującego urlopu;
- 7) wymagały od podmiotów oferujących staże wyjaśnienia kwestii dotyczących objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i ubezpieczeniem od wypadków, a także kwestii zwolnień chorobowych;
- 8) zapewniały, aby umowa o staż zawierała informację, czy przewidziano wynagrodzenie lub rekompensatę kosztów i, w stosownych przypadkach, określenie wysokości wynagrodzenia lub rekompensaty kosztów;

Prawa i obowiązki

- 9) zapewniały, aby w umowie o staż określano prawa i obowiązki stażysty i podmiotu oferującego staż, z uwzględnieniem w stosownych przypadkach zasad przyjętych przez ten podmiot w zakresie poufności i praw własności intelektualnej;

Rozsądny okres trwania stażu

- 10) zapewniały rozsądny czas trwania staży, który co do zasady nie powinien przekraczać sześciu miesięcy, z wyjątkiem przypadków, w których dłuższy okres trwania jest uzasadniony, np. w przypadku wewnętrznych programów szkoleniowych w celach rekrutacji lub staży organizowanych w innym państwie członkowskim;
- 11) wyjaśniały okoliczności i warunki, w ramach których staż może zostać przedłużony lub wznowiony po wygaśnięciu wstępnej umowy o staż;
- 12) zachęcały do praktyki określania w umowie o staż, że stażysta albo podmiot oferujący staż mogą wypowiedzieć umowę na piśmie z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia;

Odpowiednie uznawanie stażu

- 13) zachęcały podmioty oferujące staże do poświadczania za pomocą certyfikatu lub referencji wiedzy, umiejętności i kompetencji zdobytych w trakcie stażu;

Wymogi dotyczące przejrzystości

- 14) zapewniały, aby podmioty oferujące staże zawierały w zawiadomieniach o stażu i ogłoszeniach o naborze informacje na temat warunków stażu, w szczególności o tym, czy przewidziano wynagrodzenie lub rekompensatę kosztów i ochronę socjalną, oraz aby służby zatrudnienia stosowały wymogi dotyczące przejrzystości i oferowały odpowiednie doradztwo zawodowe;

Partnerzy społeczni

- 15) promowały aktywny udział partnerów społecznych we wdrażaniu ram jakości dla staży;

Staż transgraniczne

- 16) ułatwiały transgraniczną mobilność stażystów w Unii Europejskiej między innymi poprzez wyjaśnianie krajowych ram prawnych dla staży na wolnym rynku i ustalanie przejrzystych zasad dotyczących przyjmowania stażystów z innego państwa członkowskiego i wysyłania ich do innego państwa członkowskiego, a także poprzez ograniczanie formalności administracyjnych;
- 17) promowały korzystanie z rozszerzonej sieci EURES i wymianę informacji na temat staży poprzez portal EURES oraz zachęcały służby zatrudnienia do umieszczania na portalu EURES ogłoszeń o naborze na staże;

Korzystanie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych

- 18) wykorzystywały europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, mianowicie Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w następnym okresie programowania 2014–2020, a w stosownych przypadkach również Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, w celu zwiększenia liczby staży i poprawy ich jakości, w tym poprzez skuteczne partnerstwo z wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami;

Wdrożenie ram jakości dla staży

- 19) jak najszybciej wdrożyły ramy jakości dla staży, nie później niż do końca 2014 r.;
- 20) wskazały organ publiczny mający odpowiadać za wdrożenie ram i informowały Komisję o sposobie wdrażania ram jakości dla staży;
- 21) promowały aktywny udział służb zatrudnienia, instytucji oświatowych i organizatorów szkoleń we wdrażaniu ram jakości dla staży;

ZWRACA UWAGĘ, że Komisja zamierza:

- 22) rozwijać ścisłą współpracę z państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami, mając na względzie szybkie wdrożenie niniejszego zalecenia;
- 23) monitorować wdrożenie ram jakości dla staży na podstawie niniejszego zalecenia i analizować skutki realizowanych polityk;
- 24) opracowywać sprawozdania z wdrażania niniejszego zalecenia na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie;
- 25) współpracować z państwami członkowskimi, partnerami społecznymi, służbami zatrudnienia oraz organizacjami młodzieży i stażystów w celu promowania niniejszego zalecenia;
- 26) zachęcać i wspierać państwa członkowskie, również poprzez promowanie wymiany najlepszych praktyk między nimi, do korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub innych funduszy europejskich na okres programowania 2014–2020 w celu zwiększania liczby staży i poprawy ich jakości;
- 27) kontynuować swoje działania mające na celu rozszerzenie oferty staży międzynarodowych w ramach programu Erasmus+;
- 28) współpracować z państwami członkowskimi w kierunku włączenia staży do EURES i założenia specjalnej strony internetowej dotyczącej krajowych ram prawnych dla staży.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*