

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ram jakości dla staży

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Sprawozdawca: **Indrė VAREIKYTė**

Dnia 4 grudnia 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ram jakości dla staży

COM(2013) 857 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 lutego 2014 r.

Na 496. sesji plenarnej w dniach 26–27 lutego 2014 r. (posiedzenie z dnia 27 lutego 2014 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 196 do 7 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ciągu ostatnich dwudziestu lat staże stały się dla młodych ludzi ważną drogą wejścia na rynek pracy. Mimo że staże stały się standardowym elementem europejskich rynków pracy, a wiele przedsiębiorstw wnosi aktywny wkład w ten proces, ich rozprzestrzenianiu się towarzyszą rosnące obawy dotyczące treści dydaktycznych i warunków pracy. By ułatwić dostęp do zatrudnienia, staże powinny oferować wysokiej jakości treści dydaktyczne i odpowiednie warunki pracy, nie powinny natomiast stanowić zastępczej możliwości stałej pracy lub być niezbędnym warunkiem zatrudnienia.

1.2 Staże są istotnym sposobem na rozwiązanie problemu bezrobocia i niedopasowania umiejętności, a także na zapewnienie przejścia z etapu zdobywania wykształcenia do etapu wchodzenia na rynek pracy, lecz nie należy ich postrzegać jako jedyne rozwiązanie. Pomyślnie rozwiązanie tych kwestii wymaga wdrożenia kompleksowych i wzajemnie powiązanych polityk na szczeblu europejskim i krajowym. Odpowiednie środki, zwłaszcza na szczeblu krajowym, mogą zwiększyć możliwości odbywania staży przez ludzi młodych.

1.3 Obok konkretnych zaleceń sformułowanych w niniejszym dokumencie można wymienić następujące kluczowe warunki zapewnienia wyższej jakości i większej dostępności programów staży:

1.3.1 W zaleceniu należy uwzględnić staże związane z programami edukacyjnymi i aktywną polityką rynku pracy (skierowane do bezrobotnych młodych osób, które przeważnie nie posiadają kwalifikacji bądź mają niskie kwalifikacje), gdyż są one najskuteczniejszą formą staży w UE.

1.3.2 Należy w większym stopniu wspierać włączanie staży do programów nauczania, a tam, gdzie to możliwe, staże powinny odbywać się w trakcie kursu, a nie po jego zakończeniu.

1.3.3 Należy podjąć skoordynowane wysiłki na szczeblu europejskim i krajowym, by zwiększyć dostępność staży, zwłaszcza w MŚP.

1.3.4 W przypadku „staży na wolnym rynku” należy zapewnić podstawowy pakiet zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenie zdrowotne i od wypadków oraz – w przypadku staży płatnych – zwolnienie chorobowe).

1.3.5 Stażyści powinni otrzymywać niezbędne wsparcie finansowe.

1.3.6 Muszą temu towarzyszyć wytyczne, które pomogłyby państwom członkowskim i przyjmującym przedsiębiorstwom lub organizacjom poznać możliwości wspierania programów staży za pośrednictwem UE i dostępnych krajowych źródeł finansowania. Powinny one także pomóc państwom członkowskim ustanowić elastyczne systemy staży zakładające współodpowiedzialność finansową.

1.3.7 Konieczne jest zapewnienie większych możliwości odbywania staży transgranicznych, by zwiększyć mobilność młodzieży wewnątrz UE. Rozszerzenie EURES-u o staże jest wprawdzie krokiem pozytywnym, ale należy przewidzieć dalsze działania, by wspierać otwarte i przejrzyste procedury oferowania staży.

1.3.8 Istnieje potrzeba bardziej wiarygodnych danych na temat wszystkich rodzajów staży na szczeblu krajowym i europejskim oraz ich oceny. Chodzi tu zarówno o dane ilościowe, jak i jakościowe, które można by wykorzystać do oceny liczby staży oraz ich jakości, skutków i skuteczności.

1.3.9 Trzeba koniecznie zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość udziału w stażach, podejmując odpowiednie działania w celu poprawy dostępu i podniesienia świadomości.

1.3.10 Ważne jest zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów (partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza organizacji młodzieżowych) w opracowywanie wytycznych oraz monitorowanie i ocenę procesu wdrażania ram jakości dla staży.

2. Uwagi ogólne

2.1 W grudniu 2012 r. Komisja Europejska zainicjowała pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, przedkładając trzy kluczowe wnioski – dotyczące gwarancji dla młodzieży, ram jakości dla staży i sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego – oraz rozszerzając zakres działalności EURES-u. Komitet aktywnie śledzi proces wdrażania tych instrumentów.

2.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zalecenie Rady w sprawie ram jakości dla staży. Postrzega je jako środek zapewnienia wysokiej jakości treści dydaktycznych i odpowiednich warunków pracy podczas stażu oraz jako sposób na to, by uniknąć traktowania staży jako zastępczej możliwości pozyskiwania osób do pracy lub jako niezbędnego warunku jej uzyskania.

2.3 EKES zdaje sobie sprawę z tego, że wysokiej jakości staże są niezbędne do pomyślnego wdrożenia gwarancji dla młodzieży⁽¹⁾ (których celem jest, „aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu”). Są także niezbędne do zrealizowania jednego z głównych celów strategii „Europa 2020” polegającego tym, by do 2020 r. wśród osób w wieku od 20 do 64 lat osiągnąć wskaźnik zatrudnienia na poziomie 75 %. Należy zauważyć, że odpowiednie wykorzystanie programów staży może przyczynić się do rozwiązania problemu niedopasowania umiejętności, a jednocześnie być pomostem w przechodzeniu z etapu zdobywania wykształcenia do etapu wchodzenia na rynek pracy.

2.4 Mimo krzepiących wieści o postępach poczynionych w wielu państwach członkowskich Komitet podziela zdanie, że główne przeszkody mające obecnie wpływ na staże w UE to niedobór treści dydaktycznych i nieodpowiednie warunki pracy. Znajduje to potwierdzenie w niedawnym sondażu Eurobarometru⁽²⁾, w którym ponad 28 % stażystów stwierdza, że zdobyte w związku z tym doświadczenie nie było lub nie będzie pomocne w znalezieniu stałej pracy.

2.5 EKES sądzi, że staże są po prostu jednym z wielu narzędzi, które mogą być wykorzystywane do przeciwdziałania bezrobociu i niedopasowaniu umiejętności. Pomyślne rozwiązanie tych kwestii wymaga wdrożenia kompleksowych i wzajemnie powiązanych polityk na szczeblu europejskim i krajowym.

2.6 Ponadto Komitet zauważa, że zalecenie obejmuje jedynie staże „na wolnym rynku” oraz staże zagraniczne i że nie poświęca się w nim szczególnej uwagi innym, częstszym i skuteczniejszym formom staży w całej Unii Europejskiej⁽³⁾. Chodzi tu o staże związane z programami edukacyjnymi i aktywną polityką rynku pracy, które skierowane są do bezrobotnych młodych osób, przeważnie nieposiadających kwalifikacji bądź posiadających niskie kwalifikacje.

2.7 Ramy te powinny być wystarczająco elastyczne, aby odzwierciedlały warunki wyjściowe w państwach członkowskich oraz przepisy i praktykę krajową, a jednocześnie respektowały zasadę pomocniczości.

2.8 Szersze uwzględnienie w ramach jakości dla staży praktyk zawodowych związanych z programami edukacyjnymi umożliwiłoby systematyczniejsze podejście do staży „na wolnym – rynku”, zwłaszcza biorąc pod uwagę istniejące już metody zapewniania jakości w sektorze edukacji, które mogłyby stanowić model skutecznego mechanizmu kontroli wszystkich programów staży. Ustanowienie jednego instrumentu zapewniania jakości wszystkich rodzajów staży przyczyniłoby się do lepszego zrozumienia niezbędnych wymogów dotyczących jakości i zwiększyłoby ich przejrzystość, a zarazem pomogłoby ukierunkować staże na efekty uczenia się. Należy jednak sprawić, by instrument taki nie stał w sprzeczności z prawodawstwem państw członkowskich dotyczącym tego obszaru.

⁽¹⁾ Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1.

⁽²⁾ The experience of traineeships in the EU, Eurobarometer, 2013.

⁽³⁾ Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States, European Union, 2012.

2.9 Niemniej EKES podkreśla, że przyjęcie ram prawnych i regulacyjnych nie może być automatycznym gwarantem jakości staży. Główną rolę w zapewnianiu wysokiej jakości staży odgrywać będzie wdrażanie przepisów i ścisłe monitorowanie całego procesu. Państwa członkowskie muszą mieć możliwość podjęcia decyzji co do tego, jakie podejście do staży jest najlepsze, by zapewnić jakość i zapobiec nadużyciom.

2.10 Konieczne jest zapewnienie większych możliwości odbywania staży transgranicznych, by zwiększyć mobilność młodzieży wewnątrz UE. Rozszerzenie zakresu działalności EURES-u o staże należy przyjąć z zadowoleniem, zwłaszcza jeśli uwzględni się dodatkowe korzyści związane z propagowaniem staży zagranicznych (obecnie jedynie 9 % staży odbywa się za granicą²). Należy jednak podjąć dalsze kroki w celu wspierania otwartych i przejrzystych procedur oferowania staży poprzez odpowiednie działania informacyjne i instytucjonalne. Wytyczne dla potencjalnych organizacji przyjmujących mogłyby określać zasady dotyczące otwartego i przejrzystego procesu rekrutacji oraz kryteria jakości dla staży. Ponadto należy lepiej informować grupy docelowe o istniejących programach staży i możliwościach w tym zakresie, zwłaszcza za pośrednictwem mediów społecznościowych i internetu.

3. Rola inwestycji w szkolenia

3.1 EKES jest przekonany, że stażyści w miejscu pracy mogą wnieść wkład w wyniki przedsiębiorstw i całej gospodarki, a jednocześnie zdobyć potrzebne doświadczenie, pod warunkiem że środowisko edukacyjne w miejscu pracy jest wystarczająco dobrze zorganizowane, by to ułatwić.

3.2 Chociaż staż oferuje możliwość uczenia się, ważne jest, by uznać korzyści, jakie przynosi on wszystkim zainteresowanym stronom – stażyście, pracodawcy i całej gospodarce, a zatem społeczeństwu. Zapewnianie dostępnych systemów staży wysokiej jakości powinno być zatem wspólną odpowiedzialnością.

3.3 Komitet uważa, że w zaleceniu należy aktywniej promować inwestycje w praktyki zawodowe. Powinno się także zwrócić większą uwagę na MŚP, gdyż często bez konkretnego wsparcia nie mają one kapitału potrzebnego do inwestowania w stażystów.

3.4 Powody, dla których mniejsze firmy mogą w niewystarczającym stopniu inwestować w staże wiążą się z charakterystyką MŚP: krótkowzrocznym podejściem, niemożnością odniesienia korzyści ze stażystów w krótkiej perspektywie oraz różnymi kosztami i korzyściami związanymi ze szkoleniem. Praktyka zawodowa jest inwestycją, której korzyści nie są natychmiast odczuwalne przez przedsiębiorstwa. Inny problem małych przedsiębiorstw, jeśli chodzi o możliwość oferowania staży, wiąże się z tym, że stażysta może nie przebywać w firmie wystarczająco długo, by zwrócić się wydatki związane z jego szkoleniem.

3.5 EKES jest zdania, że obecność wysoko wykwalifikowanej i wyszkolonej siły roboczej przynosi korzyść konkurencyjną, która nie ogranicza się do pojedynczego pracownika bądź przedsiębiorstwa. Zatem zasadna jest interwencja państwa na rynku w celu uzupełnienia oferty prywatnej. Z racji tego, że MŚP tworzą w ujęciu netto wiele nowych miejsc pracy i są motorem wzrostu gospodarczego, inwestowanie w staże w małych firmach można uzasadnić potrzebą korekty zakłóceń rynkowych powodowanych przez efekty zewnętrzne i dobra publiczne (na przykład niedopasowanie umiejętności wynikające z systemu edukacyjnego). Tym sposobem małe firmy mogłyby w większym stopniu przyczynić się do ogólnego wzrostu gospodarczego i dobrobytu całego społeczeństwa⁽⁴⁾.

3.6 W związku z tym Komitet zaleca opracowanie wytycznych dla państw członkowskich i przyjmujących przedsiębiorstw bądź organizacji. Wytyczne te dotyczyłyby możliwości wspierania programów staży poprzez dostępne już europejskie i krajowe źródła finansowania. Wytyczne te powinny także uwzględnić przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania systemów szkoleń w firmach i organizacjach.

3.7 Zdaniem EKES-u ważne jest, by pracodawcy wiedzieli, jakich korzyści netto mogą oczekiwać w związku z oferowaniem miejsc szkoleniowych. Badania dotyczące pełnego zakresu kosztów i korzyści, wykazujące rzeczywiste korzyści ekonomiczne, mogą zachęcić pracodawców do przyjmowania stażystów. Jednocześnie niezbędne jest podniesienie świadomości faktu, że przedsiębiorstwa muszą oferować wysokiej jakości staże.

4. Wynagrodzenie i zabezpieczenie społeczne

4.1 Zważywszy, że jedynie 62 %⁽⁵⁾ młodych ludzi, którzy odbyli praktykę zawodową, miało pisemną umowę bądź pisemny kontrakt o staż zawarty z przyjmującą organizacją bądź przedsiębiorstwem, Komitet popiera postulat wprowadzenia obowiązku zawierania pisemnej umowy o staż. Należy określić wspólne standardy prawne dla umów o staż. Trzeba zauważyć, że zawierane na piśmie prawne umowy lub kontrakty są korzystne zarówno dla podmiotu oferującego staż, jak i dla stażysty, gdyż wzmacniają obowiązki i prawa obu stron.

⁽⁴⁾ Management Training in SMEs, OECD, 2002.

⁽⁵⁾ The experience of traineeships in the EU, Eurobarometer, 2013.

4.2 Niemniej Komitet zaleca, by w przypadku „staży na wolnym rynku” podmiot przyjmujący automatycznie zapewnił i uwzględnił w umowie o staż podstawowy pakiet zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenie zdrowotne i od wypadków oraz – w przypadku staży płatnych – zwolnienie chorobowe). Jeżeli zgodnie z krajowym prawem i krajową praktyką staż traktowany jest jako stosunek pracy, należy stosować prawo pracy, prawa socjalne i przepisy zbiorowych układów pracy (w tym wymogi dotyczące wynagrodzenia) obowiązujące w danym państwie członkowskim. W wypadku sporu Komitet zaleca, by uznawać stażystów za stronę słabszą i zapewniać im niezbędne wsparcie.

4.3 Państwa członkowskie finansują różnego rodzaju staże najczęściej z funduszy europejskich, krajowych bądź regionalnych oraz poprzez wsparcie instytucjonalne (np. granty uczelniane), samofinansowanie i zasoby przedsiębiorstwa. Dostępne finansowanie publiczne często obejmuje znaczące wsparcie z funduszy europejskich, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jednakże w wypadku „staży na wolnym rynku” mamy do czynienia szczególnie często z samofinansowaniem, gdyż w wielu przypadkach stażyści nie otrzymują żadnego wynagrodzenia bądź jest ono niewystarczające. Faktem jest, iż 59 %⁽⁶⁾ wszystkich stażystów nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia i musi polegać na innych źródłach finansowania, takich jak własne oszczędności i pomoc rodziny.

4.4 Komitet podkreśla, że chociaż stażyści zwiększają sobie szanse na zatrudnienie i w ten sposób przygotowują swoje przyszłe kariery, to nie powinni być zagrożeni ubóstwem. Staże powinny być jednakowo dostępne dla wszystkich, tymczasem brak wynagrodzenia ogranicza dostępność programów staży (w całej UE jedynie 46 % respondentów odbyło praktykę zawodową⁵). Sprowadza się to do dyskryminacji pewnych kategorii młodych osób, wynikającej z ich sytuacji finansowej.

4.5 Jeśli chodzi o podejście oparte na współodpowiedzialności, to Komitet zachęca państwa członkowskie do znalezienia elastycznego rozwiązania kwestii wynagrodzenia stażystów. Podejście to powinno zapewnić wysoką jakość staży i godne warunki ich odbywania, a jednocześnie nie powinno zniechęcać przedsiębiorstwa do ich oferowania. Nie należy postrzegać wynagrodzenia za staże jedynie jako zapłaty, lecz również jako środek zapewniania wszystkim młodym ludziom równych szans wzięcia udziału w programach staży.

4.6 EKES zaleca, by przeanalizować i przedyskutować z partnerami społecznymi wszystkie opcje: system ulg podatkowych dla przedsiębiorstw przyjmujących, wykorzystywanie funduszy europejskich i krajowych, obniżki w ramach pakietów zabezpieczenia społecznego itp., by koszty wynagrodzenia nie obciążały jedynie przyjmujących przedsiębiorstw i organizacji.

4.7 EKES pragnie zachęcić Komisję Europejską do jak najszybszego wprowadzenia wytycznych dla państwach członkowskich i przedsiębiorstw dotyczących najlepszych praktyk w tej dziedzinie.

4.8 Sprawdzone rozwiązania dotyczące staży, określone w zaleceniu w sprawie ram jakości dla staży, powinny odnosić się nie tylko do staży na „wolnym rynku”, lecz także do staży w sektorze publicznym i instytucjach UE.

5. Pozostałe aspekty

5.1 Komitet popiera zalecenie, zgodnie z którym staż nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy i które ogranicza możliwość powtarzania praktyki zawodowej. Chodzi o to, by stażyści nie stali się substytutem pracowników i by praktyka zawodowa nie była wykorzystywana jako alternatywa wobec stałego zatrudnienia. Być może wskazane jest jednak, by staże transgraniczne były dłuższe od staży odbywających się w kraju pochodzenia stażysty.

5.2 Trzeba koniecznie zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość udziału w stażach na równych warunkach. EKES zaleca przedsięwzięcie odpowiednich środków w celu poprawy dostępu i podniesienia świadomości.

5.3 EKES wzywa partnerów społecznych do dalszych wysiłków na rzecz uznawania umiejętności i kompetencji uzyskanych dzięki praktyce zawodowej i innej działalności (np. wolontariatowi). W tym kontekście europejski obszar umiejętności i kwalifikacji, nad którym ostatnio dyskutowano, mogłby zapewnić dodatkową przejrzystość.

5.4 Komitet zachęca do wydawania certyfikatów staży, lecz zaleca, aby odbywało się to na podstawie wspólnych standardów. Proponuje też rozważenie możliwości powiązania ich z programem Youth Pass oraz z europejskimi ramami jakości, tak aby stały się powszechnie rozpoznawalne i przynosiły korzyści młodym ludziom i ich przyszłym pracodawcom.

5.5 Komitet wzywa do wzmocnienia dialogu na szczeblu unijnym i krajowym poprzez zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów (partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza organizacji młodzieżowych) w opracowywanie wytycznych oraz monitorowanie i ocenę procesu wdrażania ram jakości dla staży.

Bruksela, 27 lutego 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ The experience of traineeships in the EU, Eurobarometer, 2013.